



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.273/AV
van 20 november 2012

over

een voorstel van bijzondere
wet 'tot wijziging van de
bijzondere wet van 12 januari
1989 met betrekking tot de
Brusselse Instellingen, ter
uitvoering van de artikelen 118
en 123 van de Grondwet'
(ingediend door de dames
Christine Defraigne, Freya
Piryns, de heren
Philippe Moureaux, Bert
Anciaux, Bart Tommelein,
Dirk Claes, Marcel Cheron en
Francis Delpérée)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.273/AG
du 20 novembre 2012

sur

une proposition de loi spéciale
'modifiant la loi spéciale du
12 janvier 1989 relative aux
Institutions bruxelloises, en
exécution des articles 118 et
123 de la Constitution'
(Déposée par Mmes Christine
Defraigne, Freya Piryns,
MM. Philippe Moureaux,
Bert Anciaux,
Bart Tommelein, Dirk Claes,
Marcel Cheron et
Francis Delpérée)

Op 19 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Senaat verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, ter uitvoering van de artikelen 118 en 123 van de Grondwet' (ingediend door de dames Christine Defraigne, Freya Piryns, de heren Philippe Moureaux, Bert Anciaux, Bart Tommelein, Dirk Claes, Marcel Cheron en Francis Delpérée).

Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 20 november 2012. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS en PIERRE LIÉNARDY, kamervoorzitters, Jo BAERT, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT, JACQUES ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Wouter PAS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2012.

*

Le 19 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*) sur un projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution' (Déposée par Mmes Christine Defraigne, Freya Piryns, MM. Philippe Moureaux, Bert Anciaux, Bart Tommelein, Dirk Claes, Marcel Cheron et Francis Delpérée).

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 20 novembre 2012. L'assemblée générale était composée de Robert ANDERSEN, premier président, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS et PIERRE LIÉNARDY, présidents de chambre, Jo BAERT, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT, JACQUES ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, Danièle LANGBEEN, greffier en chef et Michel FAUCONIER, greffier assumée.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Wouter PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de PIERRE LIÉNARDY, président de chambre et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 2012.

*

^(*)Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

^(*)Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

1. Het voorstel van bijzondere wet geeft uitvoering aan de artikelen 118, § 2 en 123, § 2, van de Grondwet, zoals die zullen worden gewijzigd door de voorstellen tot herziening van deze bepalingen die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd¹, en die thans worden besproken in de Senaat. Krachtens die voorstellen zullen ook aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap respectievelijk bij bijzondere wet en bij gewone wet bevoegdheden kunnen worden toevertrouwd inzake de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement alsook inzake de samenstelling en de werking van hun Regering.

Luidens de respectievelijke toelichtingen bij de voornoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet zullen het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in principe constitutieve autonomie hebben in dezelfde aangelegenheden – bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ – als de parlementen van de andere deelentiteiten die reeds constitutieve autonomie hebben. In verband met het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt in de voornoemde toelichtingen echter een voorbehoud gemaakt bij het aldus gestelde beginsel van gelijkstelling. Dit voorbehoud wordt geformuleerd als volgt:

“Wat het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, strekt het voorstel tot herziening van de Grondwet ertoe de bijzondere wetgever te machtigen om de aangelegenheden aan te duiden betreffende de verkiezing, samenstelling en werking van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest welke door dit Parlement geregeld kunnen worden.

Met het oog op de uitvoering van dit voorstel tot herziening van de Grondwet, bepaalt het voorstel van bijzondere wet (*Stuk Senaat*, nr. 5-1754/1) dat samen ingediend wordt in het Parlement, de aangelegenheden waarvoor de constitutieve autonomie toegewezen wordt aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid genieten in Brussel met betrekking tot het Parlement en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (pariteit, gewaarborgde vertegenwoordiging, enz.) zullen onder de bevoegdheid van de bijzondere federale wetgever blijven vallen. Deze regels behoren dus niet tot de constitutieve autonomie die de bijzondere wetgever toekent aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (*Stuk Senaat*, nr. 5-1754/1), dat samen met dit voorstel tot herziening wordt ingediend, duidt hiertoe de regels aan waarop de constitutieve autonomie van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betrekking heeft, met uitzondering van de regels die betrekking hebben op de waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid genieten.

De waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid in Brussel genieten, zullen dus onder de bevoegdheid van de bijzondere wetgever blijven vallen. Het gaat om het aantal parlamentsleden, de verdeling van de zetels tussen de taalgroepen, de vervanging van parlamentsleden die tot de Regering van een deelentiteit toetreden door een volwaardig parlamentslid, de paritaire samenstelling van de Regering

¹ *Parl.St.* Senaat, 2011-12, nr. 5-1752/1 en 5-1753/1.

en de verhouding tussen het aantal gewestelijke Staatssecretarissen behorende tot de ene of de andere taalgroep, de alarmbelprocedure, de aangelegenheden waarover beslist moet worden met (in beginsel) een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep, de wijze van verkiezing van de ministers, de collegiale besluitvorming en de besluitvorming bij consensus, de verdeling van de bevoegdheden onder de leden van de Regering volgens groepen van aangelegenheden, de motie van wantrouwen, de vertrouwenskwestie, enz.”².

Het voorliggende wetsvoorstel duidt de aangelegenheden aan die onder deze constitutionele autonomie vallen, voor wat betreft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Luidens de toelichting bij dit voorstel ligt de keuze van de aangelegenheden in het verlengde van het voorbehoud dat is geformuleerd in de hierboven geciteerde toelichting bij de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet:

“De waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid genieten in Brussel met betrekking tot het Parlement en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (pariteit, gewaarborgde vertegenwoordiging, enz.) zullen onder de bevoegdheid van de bijzondere federale wetgever blijven vallen. Deze regels behoren dus niet tot de constitutionele autonomie die de bijzondere wetgever toekent aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Dit voorstel van bijzondere wet duidt hiertoe de regels aan waarop de constitutionele autonomie van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betrekking heeft, met uitzondering van de regels die betrekking hebben op de waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid genieten.

De waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid in Brussel genieten, zullen dus onder de bevoegdheid van de bijzondere wetgever blijven vallen. Het gaat om het aantal parlementsleden, de verdeling van de zetels tussen de taalgroepen, de vervanging van parlementsleden die tot de Regering van een deelentiteit toetreden door een volwaardig parlementslid, de paritaire samenstelling van de Regering en de verhouding tussen het aantal gewestelijke Staatssecretarissen behorende tot de ene of de andere taalgroep, de alarmbelprocedure, de aangelegenheden waarover beslist moet worden met (in beginsel) een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep, de wijze van verkiezing van de ministers, de collegiale besluitvorming en de besluitvorming bij consensus, de verdeling van de bevoegdheden onder de leden van de Regering volgens groepen van aangelegenheden, de motie van wantrouwen, de vertrouwenskwestie, enz.”.

Krachtens de voorgestelde artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet kunnen de ordonnanties of decreten in uitvoering van deze nieuwe bevoegdheid, slechts worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het Parlement aanwezig is. Voor het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest draagt de Grondwetgever aan de bijzondere wetgever op te voorzien in “bijkomende meerderheidsvoorwaarden”. De toelichting bij het voorstel tot herziening van de artikelen 118 en 123 van de Grondwet preciseert wat dat betreft dat “[h]et uitoefenen van de constitutionele autonomie door het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (evenwel) zal (...) gebeuren bij twee derden meerderheid en bij meerderheid in elke taalgroep”.

² Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 118, § 2, van de Grondwet, (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1752/1, 2).

Het voorliggende voorstel van bijzondere wet bepaalt aldus dat de bedoelde ordonnanties moeten worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstreckte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep.

Ter verklaring van de bijzondere regeling die aldus op de constitutieve autonomie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van toepassing is, zowel op het vlak van de beperktere reikwijdte *ratione materiae* als op het vlak van de strengere voorwaarden voor de toepassing ervan, wordt in de toelichting bij de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet het volgende gesteld:

“Dit voorstel tot herziening van de Grondwet past - zoals aangegeven door het Grondwettelijk Hof - in het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat dat beoogt een evenwicht te verwezenlijken tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten van het Koninkrijk. Binnen dat algemene institutionele stelsel is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het enige tweetalige gebied, wat eigen institutionele organen en mechanismen verantwoordt (...)”³.

In de toelichting bij het voorliggende voorstel van bijzondere wet wordt deze verklaring in identieke bewoordingen herhaald.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. NORMATIEF KADER

2. In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd wetsvoorstel in het licht van onder meer de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader, dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitster van de Senaat haar adviesaanvraag formuleert. Zij verzoekt de Raad van State om

“te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de voorgelegde wetsvoorstellen en voorstellen van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen”.

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van wet in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen⁴. De Raad zal ook de voorliggende voorstellen

³ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 118, § 2, van de Grondwet, (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1752/1, 4).

⁴ Zie wat dat betreft adv.RvS 51.214/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 ‘houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1560/2), adv.RvS 51.215/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 wat de behandeling van de geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten’ (*Parl.St.*

onderzoeken in het licht van de voorgestelde artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet, zoals die zullen luiden na de goedkeuring van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het voorliggende advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de teksten van de nieuwe artikelen van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zullen worden aangenomen, in overeenstemming zullen zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke teksten in elk geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van de onderzochte voorstellen dezelfde rechtsgevolgen zullen hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet.⁵

2. HET OM ADVIES VOORLIGGENDE VOORSTEL IN HET LICHT VAN DE VOORSTELLEN TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET

3. Bij het onderzoek van het voorliggende voorstel van bijzondere wet, en in het bijzonder van de hierboven beschreven specifieke regeling die dit voorstel voor de constitutieve autonomie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevat, dient de Raad van State rekening te houden met de bijzondere band die er bestaat tussen dit voorstel en de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet.

Uit de toelichting bij de voornoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet (*supra*, nr. 1) blijkt immers dat het voorliggende voorstel van bijzondere wet aan de wil van de Grondwetgever zelf beantwoordt in zoverre het een reeks voorrechten en bevoegdheden niet betreft in de constitutieve autonomie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, voorrechten en bevoegdheden die wel behoren tot de respectievelijke constitutieve autonomie van de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. Hetzelfde geldt voor het vereiste dat de ordonnanties die uitvoering geven aan deze constitutieve autonomie moeten worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep. Met

Senaat 2011-12, nr. 1563/2) en adv.RvS 51.216/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 'houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en ^{provincieraadsverkiezingen} (de zogenaamde "pacificatiewet") en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1565/2, 8), waarin wordt verwezen naar adv.RvS 13.334/1/2 van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van 'bijzondere gewest- en gemeenschapswet' (*Parl.St.* Senaat 1979, nr. 261/1, bijlage I, 4), naar adv.RvS 21.727/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 457/2, 5), naar adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur' (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 2), en naar adv.RvS 27.145/4 van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 'tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers' (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1274/6, 2).

⁵ Zie in die zin o.m. adv.RvS 30.289/2 van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 'tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap' (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-1023/1, 12), adv.RvS 51.195/AV van 3 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2140/2), en voormelde adviezen 51.214/AV, 51.215/AV en 51.216/AV.

andere woorden: het voorliggende voorstel van bijzondere wet vertoont een zekere en onbetwistbare eenheid van opzet met de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet die thans worden besproken in de Senaat.

Zoals de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds eerder heeft bevestigd ten aanzien van wetsvoorstellen die een zeer nauwe band vertonen met voorgestelde artikelen van de Grondwet⁶, volgt uit die nauwe band niet dat de voorgestelde bijzondere wet zelf een grondwettelijke kracht zou hebben. Immers, de voorgestelde tekst zelf tot wijziging van de artikelen 118 en 123 van de Grondwet bepaalt zich ertoe de toekenning van de constitutieve autonomie aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest mogelijk te maken, maar geeft zelf geen expliciete opsomming van de aangelegenheden die geen deel kunnen uitmaken van deze constitutieve autonomie en die dus tot de exclusieve bevoegdheid van de bijzondere wetgever zouden moeten blijven behoren. Evenzo wordt in de tekst van de voorgestelde artikelen 118 en 123 van de Grondwet alleen bepaald dat de ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die uitvoering geven aan de aan dat gewest toegekende constitutieve autonomie, moeten voldoen aan “bijkomende meerderheidsvoorwaarden”. In die tekst wordt evenwel niet uitdrukkelijk bepaald dat deze “bijkomende meerderheidsvoorwaarden” een meerderheid van de uitgebrachte stemmen binnen elk van de twee taalgroepen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vereisen.

De omstandigheid dat de voorgestelde tekst kracht van wet heeft, impliceert dat de Raad van State bevoegd is om het voorstel van bijzondere wet te beoordelen uit het oogpunt van de verenigbaarheid met de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn. Bij die beoordeling dient de Raad van State uiteraard wel rekening te houden met de toelichting bij de voorstellen tot herziening van artikelen van de Grondwet. Die toelichting brengt immers tot uiting dat de Grondwetgever zelf van oordeel is dat de in het voorstel van bijzondere wet voorgestelde regeling in overeenstemming is met de Grondwet, en dat er meer bepaald, wegens het specifieke statuut van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als enig tweetalig gebied onder de entiteiten die het Koninkrijk vormen, geen probleem rijst uit het oogpunt van de verenigbaarheid van dat voorstel met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Uit de toelichting bij de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet moet dus worden geconcludeerd dat, onder voorbehoud van wat hierna in het bijzonder wordt aangegeven (nr. 4), de Grondwetgever zelf met zekerheid heeft ingestemd met een lijst⁷ aangelegenheden betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de

⁶ Zie voormelde adviezen 51.195/AV, 51.214/AV, 51.215/AV en 51.216/AV.

⁷ “De waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid in Brussel genieten, zullen dus onder de bevoegdheid van de bijzondere wetgever blijven vallen. Het gaat om het aantal parlementsleden, de verdeling van de zetels tussen de taalgroepen, de vervanging van parlementsleden die tot de Regering van een deelentiteit toetreden door een volwaardig parlements lid, de paritaire samenstelling van de regering en de verhouding tussen het aantal gewestelijke Staatssecretarissen behorende tot de ene of de andere taalgroep, de alarmbelprocedure, de aangelegenheden waarover beslist moet worden met (in beginsel) een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep, de wijze van verkiezing van de ministers, de collegiale besluitvorming en de besluitvorming bij consensus, de verdeling van de bevoegdheden onder de leden van de Regering volgens groepen van aangelegenheden, de motie van wantrouwen, de vertrouwenskwestie, enz.” (Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 118, § 2, van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1752/1, 3).

samenstelling en de werking van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die de bijzondere wet niet aan de constitutieve autonomie van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan overlaten. Ook heeft de Grondwetgever, blijkens de voornoemde toelichting, ermee ingestemd dat de ordonnanties tot regeling van deze aangelegenheden niet alleen een tweederdemeerderheid vergen, vereist door de artikelen 118, § 2, eerste lid, en 123, § 2, eerste lid, van de Grondwet, maar tevens een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elk van de twee taalgroepen van het voornoemde Parlement. Het komt de Raad van State niet toe deze beoordeling van de Grondwetgever tegen te spreken.

Zelfs indien de Raad van State uitsluitend de tekst van de voorgestelde artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet in overweging zou nemen, zou hij overigens niet tot een ander oordeel komen, gelet op hetgeen volgt. Zoals onder meer uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof blijkt, is het bij de beoordeling van diverse onderdelen van een hervorming van de Staat van belang om aandacht te hebben voor het geheel van de hervorming.⁸ Waar een evenwicht wordt nagestreefd binnen de Federale Staat, te realiseren door middel van een complex geheel van regels⁹, kan een bepaalde beperking van grondrechten of een bepaald verschil in behandeling tussen categorieën van personen zijn verantwoording vinden in het met de hele hervorming nagestreefte doel¹⁰ – “de beveiliging van een hoger openbaar belang”¹¹ –, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien als niet onevenredig met het door de wetgever nagestreefte doel¹². Dit is des te meer het geval waar “het [...] tot stand gebrachte evenwicht steunt op een ruime consensus tussen de gemeenschappen”.¹³ Het is in een dergelijke aangelegenheid bij uitstek de taak van de wetgever om te oordelen hoe het beoogde evenwicht gerealiseerd moet worden.¹⁴

Gelet op de samen met het voorstel van bijzondere wet aan te nemen voorstellen tot herziening van de Grondwet - met de daartoe vereiste grondwettelijke meerderheid -, op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever in de betrokken aangelegenheid beschikt en op de doelstelling die de indieners van het wetsvoorstel nastreven, namelijk het tot stand brengen van een evenwicht tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten van het Koninkrijk, is ook de Raad van State van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel niet strijdig is met de Grondwet, en dat het meer bepaald geen schending inhoudt van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De Raad van State ziet voorts geen reden om, wat betreft de toetsing van de desbetreffende bepalingen aan het internationaal verdragsrecht, tot een andere conclusie te komen.

⁸ Zie GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.6; GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.7; GwH 26 mei 2004, nr. 96/2004, B.12.3; GwH 27 april 2005, nr. 78/2005, B.22.3.

⁹ Zie EHRM, 2 maart 1987, *Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België*, Reeks A, vol. 113, § 57. Het Hof heeft het in dit arrest over “a complex pattern of checks and balances”.

¹⁰ Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

¹¹ Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

¹² Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2.

¹³ Zie GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.4.

¹⁴ Zie GwH 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.9.6.

3. HET BETREKKEN VAN NIET-STEMGERECHTIGDE SENATOREN BIJ DE WERKZAAMHEDEN VAN HET PARLEMENT VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST

4. Geen van de bepalingen van het voorliggende voorstel van bijzondere wet strekt ertoe een soortgelijk prerogatief als dat waarover het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap beschikken krachtens artikel 37*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op te nemen als onderdeel van de constitutionele autonomie die het toekent aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In de toelichting bij de voorstellen tot herziening van de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet wordt over het niet opnemen van dat voorrecht en over een eventuele verantwoording daarvoor niets uitdrukkelijk bepaald, zodat het niet opnemen van dat voorrecht en het ontbreken van een verantwoording dienaangaande niet met zekerheid geacht kunnen worden overeen te stemmen met de wil van de Grondwetgever.

Ingeval de tekst van het voornoemde artikel 37*bis* zou worden aangepast ingevolge de opmerkingen die de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in punt 26 van haar advies 52.268/AV-52.272/AV, dat heden is uitgebracht, en ingeval die aldus aangepaste tekst ook enigszins van belang zou kunnen zijn ten aanzien van de bijzondere situatie van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zouden de voorrechten die in dat artikel zijn bepaald ook opgenomen moeten worden als onderdeel van de constitutionele autonomie die aan dat Parlement wordt toegekend, tenzij een aanvaardbare verantwoording wordt gegeven om dat niet te doen.

4. DE AANGEWENDE WETGEVINGSTECHNIEK

5. De artikelen 9 en 11 van het voorliggende voorstel van bijzondere wet maken het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bevoegd om bij ordonnantie sommige bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen.

Het gaat om bepalingen uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die door de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' reeds van toepassing zijn verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest:

- artikel 20, § 3, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 verklaart onder meer de artikelen 29*octies* en 29*nonies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing;
- artikel 27, vijfde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 verklaart artikel 33, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing ;
- artikel 28, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 verklaart onder meer de artikelen 33, § 2, 34, eerste en derde lid, 37, 41, 46, eerste lid, en 48 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing;
- artikel 36, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 verklaart onder meer de artikelen 68, eerste lid, 70 en 73 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van overeenkomstige toepassing.

De vraag rijst of het wetgevingstechnisch wel de meest aangewezen werkwijze is om het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te laten wijzigen. Het lijkt vanuit dat oogpunt veeleer aangewezen het Parlement de bevoegdheid te geven wijzigingen aan te brengen in artikel 20, § 3, artikel 27, vijfde lid, artikel 28, eerste lid, en artikel 36, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, voor wat betreft de regelingen die in de genoemde artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. In het voorgestelde tweede lid van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 zijn de woorden “, en dit onverminderd de toepassing van de artikelen 5*bis* en 5*ter*” overbodig. Het is immers niet nodig in artikel 4 de artikelen 5*bis* en 5*ter* in herinnering te brengen opdat ze van rechtswege van toepassing zouden zijn. Het vermelden van die artikelen zou twijfel kunnen doen ontstaan aangaande de toepasselijkheid van die artikelen op andere bepalingen van de bijzondere wet, waarin die artikelen niet in herinnering worden gebracht. De betreffende zinsnede dient dus te worden geschrapt.

Artikelen 5 en 11

7. Voor de nummering van de voorgestelde artikelen 12/1 en 31/1 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 worden beter respectievelijk 12*ter* en 31*bis* gebruikt, en dit om de continuïteit te handhaven van de wetgevingstechnische werkwijze die tot hiertoe is gehanteerd bij de wijzigingen die zijn aangebracht in de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Artikel 6

8.1. Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 14 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 maakt het mogelijk om binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verschillende kieskringen op te richten. Dit dient dan plaats te vinden overeenkomstig de regels van artikel 26 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het voorstel voegt eraan toe (voorgestelde vierde lid van artikel 14) dat in dat geval ook (nog) een kieskring kan worden ingesteld voor het gehele grondgebied van het Gewest, waaruit dan een deel van de leden van het Parlement wordt verkozen. Bij de toepassing van deze regels moet per kieskring “de verdeling tussen de lijsten die behoren tot de Franse taalgroep en de lijsten die behoren tot de Nederlandse taalgroep, zoals bedoeld in artikel 20, § 2” gerespecteerd worden (voorgestelde vijfde lid van artikel 14).

8.2. Aangezien het voorgestelde derde lid verwijst naar artikel 26 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is het voorgestelde vierde lid overbodig. Het voornoemde artikel 26 omvat immers zelf reeds de mogelijkheid van het oprichten van kieskringen, aangevuld met een

kieskring voor het gehele grondgebied van het Gewest, waaruit een deel van de leden van het Parlement wordt verkozen.

8.3. In verband met artikel 6 van het voorstel dient te worden opgemerkt dat de autonomie waarbij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de mogelijkheid krijgt verscheidene kieskringen op te richten niet verenigbaar is met het bepaalde in artikel 20, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Het eerste lid van die bepaling schrijft voor dat alvorens wordt overgegaan tot de verdeling van de toe te wijzen zetels, 72 zetels worden omgeslagen over het geheel van lijstengroepen van kandidaten van de Franse taalgroep en 17 zetels worden omgeslagen over het geheel van lijstengroepen van kandidaten van de Nederlandse taalgroep. Het derde lid van dezelfde bepaling voorziet in een regeling waarbij de zetels per taalgroep worden toegewezen. Deze bepalingen veronderstellen evenwel het bestaan van één enkele kieskring. Ze staan in de weg aan de inwerkingstelling van de autonomie die artikel 6 van het voorliggende voorstel wil toekennen.

In de veronderstelling dat dit beletsel door de bijzondere wetgever zelf wordt weggewerkt, zorgt het laatste lid dat het voornoemde artikel 6 wil invoegen in artikel 14 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 nog voor een toepassingsprobleem. Ingeval bij bijzondere ordonnantie verschillende kieskringen worden ingesteld (met strikte inachtneming van de 72/17-verdeling en van het aantal regionale parlementsleden, dat vastgesteld is op 89), zal het onmogelijk zijn om voor de verschillende kieskringen zoals die zijn vastgesteld, de verhouding 72/17 op volkomen wijze te eerbiedigen zoals het genoemde laatste lid nochtans lijkt op te leggen. In voorkomend geval moet dat lid bijgevolg worden herzien.

Het besluit is dan ook dat het voorgestelde artikel 6 niet in zijn huidige versie kan worden aangenomen.

Artikel 7

9. Wat betreft de vermelding van de “Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg” in artikel 16 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dat op dat punt niet gewijzigd wordt, wordt verwezen naar de opmerkingen die de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in punt 9 van haar advies 52.268/AV-52.272/AV, dat heden is uitgebracht.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

1. La proposition de loi spéciale donne exécution aux articles 118, § 2 et 123, § 2, de la Constitution, tels qu'ils seront modifiés par les propositions de révision de ces dispositions qui sont jointes à la demande d'avis ¹ et, qui sont actuellement en discussion au Sénat. En vertu de ces propositions, respectivement une loi spéciale et une loi ordinaire pourront également attribuer au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Parlement de la Communauté germanophone des compétences dans les matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement, ainsi que dans celles relatives à la composition et au fonctionnement de leur Gouvernement.

Selon les développements respectifs des propositions de révision de la Constitution précitées, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale disposeront en principe de l'autonomie constitutive dans les mêmes matières – désignées dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles – que les Parlements des autres entités fédérées d'ores et déjà investis de l'autonomie constitutive. S'agissant du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les développements susvisés émettent cependant une réserve au principe d'assimilation ainsi posé, réserve formulée dans les termes suivants :

« En ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la présente proposition de révision de la Constitution a pour objet d'habiliter le législateur spécial à désigner les matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui peuvent être réglées par ce Parlement.

En vue de mettre en œuvre la présente proposition de révision de la Constitution, la proposition de loi spéciale (*Doc. Sénat*, n° 5-1754/1) soumise concomitamment au Parlement détermine les domaines sur lesquels porte l'autonomie constitutive du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise à Bruxelles en ce qui concerne le Parlement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (parité, représentation garantie, etc.) resteront du ressort du législateur fédéral spécial. Ces règles ne relèvent donc pas de l'autonomie constitutive que le législateur spécial attribue au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Doc. Sénat*, n° 5-1754/1), introduite concomitamment à la présente proposition, indique à cette fin les règles sur lesquelles porte l'autonomie constitutive du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception des règles qui portent sur les garanties dont disposent les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise.

Les garanties dont disposent les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise à Bruxelles continueront donc de relever de la compétence du législateur spécial. Il s'agit du nombre de membres du Parlement, de la répartition des sièges entre les groupes linguistiques, du remplacement des parlementaires qui deviennent membre du Gouvernement d'une entité fédérée par un parlementaire à part entière, de la composition paritaire du gouvernement et du rapport entre le nombre de Secrétaires d'État régionaux appartenant à l'un ou à l'autre groupe linguistique, de la procédure de sonnette d'alarme, des matières à propos desquelles les décisions sont (en principe) prises à la majorité des

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1752/1 et n° 5-1753/1.

voix dans chaque groupe linguistique, du mode d'élection des ministres, de la collégialité et de la règle du consensus, de la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement par groupes de matières, de la motion de méfiance, de la question de confiance etc. »².

La proposition de loi à l'examen spécifie les matières qui relèvent de cette autonomie constitutive, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale. Selon les développements de cette proposition, la sélection des matières opérée s'inscrit dans le prolongement de la réserve formulée dans les développements, ci-avant cités, des propositions de révision des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution :

« Les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise à Bruxelles en ce qui concerne le Parlement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (parité, représentation garantie, etc.) resteront du ressort du législateur fédéral spécial. Ces règles ne relèvent donc pas de l'autonomie constitutive que le législateur spécial attribue au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La présente proposition de loi spéciale indique à cette fin les règles sur lesquelles porte l'autonomie constitutive du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception des règles qui portent sur les garanties dont disposent les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise.

Les garanties dont disposent les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise à Bruxelles continueront donc de relever de la compétence du législateur spécial. Il s'agit du nombre de membres du Parlement, de la répartition des sièges entre les groupes linguistiques, du remplacement des parlementaires qui deviennent membre du Gouvernement d'une entité fédérée par un parlementaire à part entière, de la composition paritaire du Gouvernement et du rapport entre le nombre de Secrétaires d'État régionaux appartenant à l'un ou à l'autre groupe linguistique, de la procédure de sonnette d'alarme, des matières à propos desquelles les décisions sont (en principe) prises à la majorité des voix dans chaque groupe linguistique, du mode d'élection des ministres, de la collégialité et de la règle du consensus, de la répartition des compétences entre les membres du gouvernement par groupes de matières, de la motion de méfiance, de la question de confiance etc. ».

En vertu des articles 118, § 2, et 123, § 2, proposés, de la Constitution, les ordonnances ou décrets pris en exécution de cette nouvelle compétence ne peuvent être adoptés qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement soit présente. En ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Constituant charge le législateur spécial de prévoir « des conditions de majorité supplémentaires ». Les développements de la proposition de révision des articles 118 et 123 de la Constitution précisent en l'occurrence que « l'exercice de l'autonomie constitutive par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se fera aux deux tiers et à la majorité au sein de chaque groupe linguistique ».

² Développements de la proposition de revision de l'article 118, § 2, de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1752/1, pp. 2-3).

La proposition de loi spéciale à l'examen dispose donc que les ordonnances visées doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique.

Aux fins d'expliquer le régime particulier auquel obéit ainsi l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale, tant du point de vue de son étendue *ratione materiae* plus limitée, que du point de vue des conditions plus exigeantes de sa mise en œuvre, les développements des propositions de révision des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution énoncent encore ce qui suit :

« La présente proposition de révision de la Constitution s'inscrit – comme indiqué par la Cour Constitutionnelle – dans le système institutionnel général de l'État belge qui vise à réaliser un équilibre entre les différentes communautés et régions du Royaume. Au sein de ce système institutionnel général, la Région de Bruxelles-Capitale constitue la seule entité fédérée bilingue, ce qui justifie qu'elle soit dotée d'organes et de mécanismes institutionnels propres (...) »³.

Cette explication est répétée, en des termes identiques, dans les développements de la proposition de loi spéciale à l'examen.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. CADRE NORMATIF

2. En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte en l'occurrence de la manière dont la Présidente du Sénat formule sa demande d'avis. Elle demande au Conseil d'État

« te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de voorgelegde wetsvoorstellen en voorstellen van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen ».

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée⁴. Le Conseil d'État examinera également les propositions qui lui sont soumises

³ Développements de la proposition de révision de l'article 118, § 2, de la Constitution (*Doc. parl.* Sénat, 2011-2012, n° 5-1752/1, p. 3).

⁴ Voir à cet égard l'avis 51.214/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/2), l'avis 51.215/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la

à la lumière des articles 118, § 2, et 123, § 2, proposés, de la Constitution, tels qu'ils seront rédigés après l'approbation des propositions de révision de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que les textes des nouveaux articles de la Constitution, tels qu'ils seront finalement, par hypothèse, adoptés, seront conformes aux propositions de révision de la Constitution actuellement à l'examen, ou qu'en tout cas, si les textes proposés devaient encore faire l'objet de modifications, les textes finaux auront, à l'égard des propositions à l'examen, les mêmes effets juridiques que la révision de la Constitution actuellement proposée ⁵.

2. LA PROPOSITION À L'EXAMEN AU REGARD DES PROPOSITIONS DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION

3. Lors de l'examen de la proposition de loi spéciale soumise pour avis, et singulièrement, du régime spécifique, ci-avant décrit, qu'elle met en place à propos de l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-capitale, le Conseil d'État doit tenir compte du lien particulier qui existe entre cette proposition et les propositions de révision des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution.

Il ressort en effet des développements des propositions de révision constitutionnelle précitées (*supra*, n°1) que, en tant qu'elle n'inclut pas dans l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale une série de prérogatives et pouvoirs qui ressortissent par contre des autonomies constitutives respectives de la Communauté flamande, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone et de la Communauté française, la proposition de loi spéciale à l'examen traduit la volonté du Constituant lui-même. Il en va de même s'agissant de l'exigence selon laquelle les ordonnances mettant en œuvre cette autonomie constitutive devront être adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. En d'autres termes, la proposition de loi spéciale à l'examen témoigne d'une unité d'intention certaine et incontestable

demande de personnes établies dans les communes périphériques', (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1563/2) et l'avis 51.216/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite " de pacification communautaire ") et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1565/2) qui font référence à l'avis 13.334/1/2 donné les 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de 'loi spéciale des régions et des communautés' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4) à l'avis 21.727/AG donné le 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 4), à l'avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) et à l'avis 27.145/4 donné le 1^{er} décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'régulant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

⁵ Voir en ce sens, notamment, l'avis 30.289/2/V donné le 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12), l'avis 51.195/AG donné le 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2140/2), les avis 51.214/AG, 51.215/AG et 51.216/AG précités.

entre elle-même et les propositions de révision des articles 118, § 2 et 123, § 2, de la Constitution actuellement en discussion au Sénat.

Comme l'assemblée générale du Conseil d'État, section de législation, l'a déjà confirmé auparavant à l'égard de propositions de loi très étroitement liées à des articles proposés de la Constitution ⁶, ce lien étroit n'a pas pour effet de conférer un caractère constitutionnel à la loi spéciale proposée elle-même. En effet, le texte même des articles 118 et 123 de la Constitution, tel qu'il est proposé de le modifier, se borne à permettre l'attribution de l'autonomie constitutive à la Région de Bruxelles-Capitale, sans procéder lui-même à un inventaire explicite des matières qui ne pourraient être incluses dans cette autonomie constitutive, et devraient en conséquence demeurer du ressort exclusif du législateur spécial. De même, le texte des articles 118 et 123 de la Constitution proposés se borne à préciser que les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale qui mettront en œuvre l'autonomie constitutive qui lui est reconnue, devront obéir à des « conditions de majorité supplémentaires » ; ce texte ne prévoit par contre pas explicitement que ces « conditions de majorité supplémentaires » doivent consister en une exigence de majorité des suffrages exprimés au sein de chacun des deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La circonstance que le texte proposé a force de loi implique que le Conseil d'État est compétent pour apprécier si la proposition de loi spéciale est compatible avec la Constitution et les traités internationaux pertinents en la matière. Il va sans dire que, pour cette appréciation, le Conseil d'État doit tenir compte des développements relatifs aux propositions de révision d'articles de la Constitution. Ces développements indiquent en effet que le Constituant est lui-même d'avis que les dispositions proposées dans la proposition de loi spéciale sont conformes à la Constitution et que, notamment, en raison du statut spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale comme seule entité fédérée bilingue parmi celles qui composent le Royaume, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la compatibilité de ces dispositions avec les principes d'égalité et de non-discrimination, garantis entre autres par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il faut donc déduire des développements des propositions de révision des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution que, sous réserve de ce qui sera dit ponctuellement ci-après au point 4, le Constituant lui-même a avalisé de manière certaine une liste ⁷ des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et relatives à la composition et au fonctionnement du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne pourraient être confiées, par la loi spéciale, à l'autonomie constitutive du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. De même a-t-il, toujours eu égard auxdits développements, avalisé l'exigence selon laquelle les

⁶ Voir les avis 51.195/AG, 51.214/AG, 51.215/AG et 51.216/AG, précités.

⁷ « Les garanties dont disposent les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise à Bruxelles continueront donc de relever de la compétence du législateur spécial. Il s'agit du nombre de membres du Parlement, de la répartition des sièges entre les groupes linguistiques, du remplacement des parlementaires qui deviennent membre du Gouvernement d'une entité fédérée par un parlementaire à part entière, de la composition paritaire du gouvernement et du rapport entre le nombre de Secrétaires d'État régionaux appartenant à l'un ou à l'autre groupe linguistique, de la procédure de sonnette d'alarme, des matières à propos desquelles les décisions sont (en principe) prises à la majorité des voix dans chaque groupe linguistique, du mode d'élection des ministres, de la collégialité et de la règle du consensus, de la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement par groupes de matières, de la motion de méfiance, de la question de confiance etc. » (Développements de la proposition de révision de l'article 118, § 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1752/1, p. 3).

ordonnances portant règlement de ces matières requerront, outre la majorité des deux tiers requises par les articles 118, § 2, alinéa 1^{er} et 123, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, une majorité absolue des suffrages exprimés dans chacun des deux groupes linguistiques du Parlement susdit. Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause cette appréciation du Constituant.

D'ailleurs, même si le Conseil d'État ne prenait en considération que le seul texte des articles 118, § 2, et 123, § 2, proposés, de la Constitution, il ne pourrait aboutir à une autre appréciation, eu égard à ce qui suit. Ainsi qu'il ressort notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour constitutionnelle, lors de l'appréciation de divers volets d'une réforme de l'État, il est essentiel d'être attentif à la réforme dans sa totalité⁸. Lorsque l'État fédéral cherche à réaliser un équilibre au moyen d'un ensemble complexe de règles⁹, une limitation déterminée des droits fondamentaux ou une inégalité de traitement déterminée entre des catégories de personnes peut trouver sa justification dans le but poursuivi par la réforme dans son ensemble¹⁰ – « la sauvegarde d'un intérêt public supérieur »¹¹ –, dans la mesure du moins où les mesures prises peuvent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur¹². C'est d'autant le cas lorsque « l'équilibre [ainsi] créé repose sur un large consensus entre les communautés »¹³. C'est dans une pareille matière qu'il incombe précisément au législateur d'apprécier comment l'équilibre visé doit être réalisé¹⁴.

Compte tenu des propositions de révision de la Constitution, qui seront adoptées conjointement avec la proposition de loi spéciale – à la majorité constitutionnelle requise à cet effet –, du large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose dans la matière concernée et de l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, à savoir la réalisation d'un équilibre entre les différentes communautés et régions du Royaume, le Conseil d'État est également d'avis que la proposition de loi à l'examen n'est pas contraire à la Constitution, et plus particulièrement qu'elle ne viole pas les principes d'égalité et de non-discrimination, garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, en ce qui concerne le contrôle des dispositions en question au regard du droit conventionnel international, le Conseil d'État n'aperçoit aucun motif d'aboutir à une autre conclusion.

⁸ Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.6 ; C.C., 27 mars 2003, n° 36/2003, B.7 ; C.C., 26 mai 2004, n° 96/2004, B.12.3 ; C.C., 27 avril 2005, n° 78/2005, B.22.3.

⁹ Voir C.E.D.H., 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, Série A, vol. 113, § 57. La Cour fait état dans cet arrêt d'un « ensemble complexe de freins et de contrepoids ».

¹⁰ Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

¹¹ Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

¹² Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2.

¹³ Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.4.

¹⁴ Voir C.C., 26 mai 2003, n° 73/2003, B.9.6.

3. L'ASSOCIATION DE SÉNATEURS, SANS VOIX DÉLIBÉRATIVE, AUX TRAVAUX DU PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

4. Aucune des dispositions de la proposition de loi spéciale à l'examen n'a pour objet d'inclure, dans l'autonomie constitutive dont elle dote le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, une prérogative identique à celle dont disposent pour leur part le Parlement flamand, le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française en vertu de l'article 37bis de la loi spéciale du 8 août 1980. Les développements des propositions de révision des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution n'offrent pas de mention explicite de cette non-inclusion et de son éventuelle justification, en sorte qu'elles ne peuvent être, de manière certaine, réputées correspondre à la volonté du Constituant.

Dans l'hypothèse où le dispositif de l'article 37bis précité viendrait à être adapté en écho aux observations formulées par l'assemblée générale de la section de législation au point 26 de son avis 52.268/AG-52.272/AG donné ce jour et où ce dispositif pareillement adapté présenterait quelque pertinence au regard de la situation particulière du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale, il y aurait lieu d'envisager l'inclusion des prérogatives qu'il consacre dans l'autonomie constitutive reconnue à ce Parlement, sauf à fournir une justification admissible en sens contraire.

4. LA TECHNIQUE LÉGISLATIVE UTILISÉE

5. Les articles 9 et 11 de la proposition de loi spéciale à l'examen habilite le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à modifier, compléter, remplacer ou abroger par ordonnance certaines dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'agit des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 que la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a déjà déclarées applicables à la Région de Bruxelles-Capitale :

- l'article 20, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend notamment applicables par analogie les articles 29octies et 29nonies de la loi spéciale du 8 août 1980 ;
- l'article 27, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend l'article 33, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 applicable par analogie ;
- l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend notamment applicables par analogie les articles 33, § 2, 34, alinéas 1^{er} et 3, 37, 41, 46, alinéa 1^{er}, et 48 de la loi spéciale du 8 août 1980 ;
- l'article 36, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend entre autres applicables par analogie les articles 68, alinéa 1^{er}, 70 et 73 de la loi spéciale du 8 août 1980.

La question se pose de savoir si la méthode la plus appropriée sur le plan de la technique législative consiste effectivement à permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de modifier des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980. De ce point de vue, il paraît plutôt indiqué d'habiliter le Parlement à apporter des modifications

aux articles 20, § 3, 27, alinéa 5, 28, alinéa 1^{er}, et 36, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, en ce qui concerne les règles énoncées dans les articles précités de la loi spéciale du 8 août 1980.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

6. À l'alinéa 2, proposé, de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les mots « , et ce sans préjudice de l'application des articles 5*bis* et 5*ter* », sont inutiles. Il n'est en effet pas nécessaire de rappeler ces articles 5*bis* et 5*ter* à l'article 4 pour qu'ils s'appliquent d'office. Leur mention pourrait créer le doute quant à leur applicabilité à d'autres dispositions de la loi spéciale qui ne procèdent pas, pour leur part, à un tel rappel. L'incise sera donc omise.

Articles 5 et 11

7. En ce qui concerne la numérotation des articles 12/1 et 31/1 proposés de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il est préférable d'utiliser respectivement 12*ter* et 31*bis*, et ce aux fins de maintenir la continuité des techniques légistiques jusqu'à présent observées dans le cadre des modifications dont la loi spéciale du 12 janvier 1989 a fait l'objet.

Article 6

8.1. Le nouvel alinéa 3 proposé de l'article 14 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet la création de différentes circonscriptions électorales au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela doit alors s'opérer conformément aux règles de l'article 26 de la loi spéciale du 8 août 1980. La proposition ajoute (alinéa 4 proposé de l'article 14) que dans ce cas également, une circonscription électorale peut (encore) être créée sur l'ensemble du territoire de la Région à partir de laquelle sont élus une partie des membres du Parlement. Pour l'application de ces règles, « la répartition entre les listes appartenant au groupe linguistique français et les listes appartenant au groupe linguistique néerlandais, telle qu'elle figure à l'article 20, § 2 » doit être respectée par circonscription (alinéa 5 proposé de l'article 14).

8.2. Dès lors que l'alinéa 3 proposé renvoie à l'article 26 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'alinéa 4 proposé est, quant à lui, superflu. En effet, l'article 26 précité contient lui-même la possibilité de circonscriptions électorales, complétée par une circonscription électorale pour l'ensemble du territoire de la Région où sont élus une partie des membres du Parlement.

8.3. À propos de l'article 6 de la proposition, il convient d'observer que l'autonomie visant à permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de créer plusieurs circonscriptions n'est pas conciliable avec le prescrit de l'article 20, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. L'alinéa 1^{er} de cette disposition impose qu'avant de procéder à la dévolution des sièges à conférer, les sièges soient répartis à concurrence de 72 sièges entre l'ensemble des groupements de listes de candidats du groupe linguistique français et de 17 sièges entre l'ensemble des groupements de listes de

candidats du groupe linguistique néerlandais. L'alinéa 3 de la même disposition prévoit un système de dévolution des sièges par groupe linguistique. Ces dispositions supposent l'existence d'une seule circonscription électorale. Elles font obstacle à la mise en œuvre de l'autonomie que l'article 6 de la proposition à l'examen entend consacrer.

À supposer cet obstacle levé par le législateur spécial lui-même, le dernier alinéa que l'article 6 précité se propose d'ajouter dans l'article 14 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, soulève une difficulté d'application. En effet, en cas d'instauration par voie d'ordonnance spéciale d'une pluralité de circonscriptions (ceci dans le strict respect de la répartition 72/17 et du nombre de parlementaires régionaux fixé à 89), il sera impossible de respecter parfaitement, pour les différentes circonscriptions consacrées, le rapport 72/17, comme semble l'imposer l'alinéa précité. Le cas échéant, celui-ci devra être revu en conséquence.

En conclusion, l'article 6 proposé ne peut être adopté dans sa version actuelle.

Article 7

9. S'agissant de la mention du « président du tribunal de première instance » à l'article 16 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, demeurant inchangé sur ce point, il est renvoyé aux observations formulées par l'assemblée générale de la section de législation au point 9 de son avis 52.268/AG-52.272/AG, donné ce jour.

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF

DE EERSTE VOORZITTER -
LE PREMIER PRÉSIDENT

Danièle LANGBEEN

Robert ANDERSEN