

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2013-2014

---

26 NOVEMBRE 2013

---

**Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises**

---

**AMENDEMENT  
déposé après l'approbation  
du rapport**

---

N° 14 DE M. LAEREMANS

Art. 1<sup>er</sup>-8

**Supprimer les articles 1<sup>er</sup> à 8.**

Justification

Le délégué de la présidente du Sénat a répondu par l'affirmative à la question du Conseil d'État, qui souhaitait savoir si le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints devaient être considérés comme un seul et même acte législatif: «Nous souhaitons attirer votre attention, pour la bonne compréhension de la proposition, sur le fait qu'un décret conjoint ne sera pas, comme vous semblez l'indiquer, un texte normatif multiple, mais bien un seul et même acte normatif, approuvé par plusieurs

---

*Voir:*

**Documents du Sénat :**

**5-1815 - 2012/2013 :**

N° 1 : Proposition de loi spéciale de Mme Khattabi, MM. Claes, Mahoux et Anciaux, Mme Defraigne, MM. Daems et Delpérée et Mme Piryns.

N° 2 : Avis du Conseil d'État.

N°s 3 et 4 : Amendements.

**5-1815 - 2013/2014 :**

N° 5 : Rapport.

N° 6 : Texte adopté par la commission.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2013-2014

---

26 NOVEMBER 2013

---

**Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen**

---

**AMENDEMENT  
ingediend na de goedkeuring  
van het verslag**

---

Nr. 14 VAN DE HEER LAEREMANS

Artt. 1-8

**De artikelen 1 tot en met 8 doen vervallen.**

Verantwoording

Op de vraag van de Raad van State of het gezamenlijke decreet en het gezamenlijke decreet en ordonnantie moeten worden beschouwd als één wetgevende akte, werd door de gemachtigde van de Senaatsvoorzitter positief geantwoord: «*Nous souhaitons attirer votre attention, pour la bonne compréhension de la proposition, sur le fait qu'un décret conjoint ne sera pas, comme vous semblez l'indiquer, un texte normatif multiple, mais bien un seul et même acte normatif, approuvé par plusieurs parlements,*

---

*Zie:*

**Stukken van de Senaat :**

**5-1815 - 2012/2013 :**

Nr. 1 : Voorstel van bijzondere wet van mevrouw Khattabi, de heren Claes, Mahoux en Anciaux, mevrouw Defraigne, de heren Daems en mevrouw Piryns.

Nr. 2 : Advies van de Raad van State.

Nrs. 3 en 4 : Amendementen.

**5-1815 - 2013/2014 :**

Nr. 5 : Verslag.

Nr. 6 : Tekst aangenomen door de commissie.

parlements, tout comme un accord de coopération est un seul et même acte normatif.» Ce point de vue est aussi confirmé dans l'exposé des motifs de la loi spéciale : « Un décret conjoint est une norme législative adoptée conjointement par les pouvoirs législatifs de plusieurs entités fédérées ». L'instauration d'une commission interparlementaire, qui doit examiner ces décrets conjoints, va aussi tout à fait dans le même sens.

À cet égard, le Conseil d'État énonce ce qui suit : « Toutefois, il ressort clairement des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de même que de l'article 130, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la Constitution, dont se prévalent les auteurs de la proposition, que les Parlements des Communautés règlent, « par décret, chacun en ce qui le concerne », la coopération entre les Communautés. Ces articles font obligation aux différentes Communautés de régler les compétences qui leur sont dévolues en édictant une norme juridique distincte. Il en résulte également que, lorsque le législateur spécial définit, sur la base des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 128, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution, les « formes de coopération » auxquelles participent les Parlements communautaires, il doit partir du principe que ceux-ci doivent agir « par décret, chacun en ce qui le concerne ». Dans l'hypothèse où le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints constituent un nouveau type de norme, qui ne peut pas être considéré comme un décret au sens des articles 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup> et 130, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur spécial, en fixant cette nouvelle forme de coopération, excède le cadre délimité par ces articles de la Constitution.

Plus fondamentalement, la section de législation attire l'attention sur l'article 33 de la Constitution, qui dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

L'introduction de la possibilité d'adopter un décret conjoint ou un décret et ordonnance conjoints en tant que nouveau type de norme est une modification à ce point importante du cadre institutionnel dans lequel les Communautés et Régions interviennent qu'elle doit être prévue expressément par la Constitution même ou à tout le moins en vertu de celle-ci. »

Une autre remarque formulée par le Conseil d'État dans son avis concernant la présente proposition de loi spéciale démontre également qu'un décret et ordonnance conjoints est un nouveau type de norme. On peut en effet lire, dans cet avis du Conseil d'État, que « les décrets conjoints, sans occuper nécessairement une place supérieure aux décrets ordinaires dans la hiérarchie des normes, ont en tout cas une plus grande force juridique que ces derniers. En effet, à l'inverse des décrets conjoints, les décrets ordinaires ne peuvent pas abroger, compléter ou remplacer les décrets portant approbation d'accords de coopération. Alors que des décrets conjoints peuvent effectivement modifier des décrets ordinaires, à l'inverse, des décrets ordinaires ne peuvent modifier des décrets conjoints. »

Par ces motifs, le Conseil d'État conclut que « le législateur spécial interviendrait en dehors du cadre constitutionnel existant en instaurant, au titre de nouvelle norme législative, un tel décret conjoint ou décret et ordonnance conjoints ».

La proposition de loi spéciale est dès lors inconstitutionnelle et ne peut donc se concrétiser. En outre, ce nouveau type de norme n'est absolument pas souhaitable politiquement parce qu'il représente un instrument idéal pour poursuivre concrètement le développement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et donc le détachement de Bruxelles de la Flandre.

*tout comme un accord de coopération est un seul et même acte normatif.*» Deze zienswijze wordt in de toelichting van de bijzondere wet ook bevestigd : « Een gezamenlijk decreet is een wetskrachtige norm die gezamenlijk wordt aangenomen door de wetgevende macht van meerdere deelstaten. » Ook het instellen van een interparlementaire commissie, die deze gezamenlijke decreten dient te behandelen, wijst volkomen in die richting.

De Raad van State stelt daarover : « Uit de door de stellers van het voorstel ingeroepen artikelen 127, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, en 128, § 1, tweede lid, alsook uit artikel 130, § 1, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet blijkt evenwel duidelijk dat de Parlementen van de gemeenschappen, « elk voor zich, bij decreet » de samenwerking tussen de gemeenschappen regelen. Die artikelen leggen de verschillende gemeenschappen van het land de verplichting op om hun toebedeelde bevoegdheden te regelen door het uitvaardigen van een afzonderlijke rechtsnorm. Dat impliceert ook dat wanneer de bijzondere wetgever op grond van de artikelen 127, § 1, tweede lid, 128, § 1, tweede lid, en 130, § 1, tweede lid, van de Grondwet, de « vormen van samenwerking » bepaalt waaraan de gemeenschapsparlementen deelnemen, hij ervan dient uit te gaan dat deze « elk voor zich, bij decreet » dienen op te treden. In de veronderstelling dat het gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie een nieuw type van norm is, die niet kan beschouwd worden als een decreet in de zin van de artikelen 127, § 1, 128, § 1, en 130, § 1, van de Grondwet, gaat de bijzondere wetgever bij het bepalen van deze nieuwe vorm van samenwerking het kader te buiten dat door deze grondwetsartikelen is bepaald.

Meer ten gronde wijst de afdeling wetgeving op artikel 33 van de Grondwet, dat bepaalt :

« Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. »

De invoering van de mogelijkheid om een gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie aan te nemen, als een nieuw type van norm, is een dermate ingrijpende wijziging van het institutionele kader waarbinnen de gemeenschappen en de gewesten optreden, dat dit uitdrukkelijk door of minstens krachtens de Grondwet zelf dient te worden voorzien. »

Dat een gezamenlijk decreet of ordonnantie wel degelijk een nieuw type van norm is, wordt ook aangetoond door een andere opmerking van de Raad van State in haar advies omtrent dit voorstel van bijzondere wet. Met name stelt de Raad van State dat « gezamenlijke decreten, zonder in de hiërarchie van de normen noodzakelijkerwijs een hogere plaats in te nemen dan gewone decreten, in elk geval toch een grotere rechtskracht hebben dan deze decreten. Anders dan gezamenlijke decreten kunnen gewone decreten immers niet de decreten houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden opheffen, aanvullen of vervangen. Terwijl gezamenlijke decreten wel gewone decreten kunnen wijzigen, kunnen omgekeerd gewone decreten geen gezamenlijke decreten wijzigen. »

Op deze gronden besluit de Raad van State « dat de bijzondere wetgever buiten het bestaande grondwettelijk kader zou treden door een dergelijk gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie als nieuwe wetgevende norm in te voeren. »

Het voorstel van bijzondere wet is derhalve ongrondwettig en kan daarom geen doorgang vinden. Dit nieuw type norm is bovendien politiek gezien absoluut ongewenst omdat het een prachtig instrument vormt om de *Fédération Wallonie-Bruxelles* in de praktijk verder uit te bouwen en aldus Brussel verder uit Vlaanderen los te weken.

Bart LAEREMANS.