



SESSION ORDINAIRE 2020-2021

7 MAI 2021

PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE

ASSEMBLÉE RÉUNIE DE LA
COMMISSION COMMUNAUTAIRE
COMMUNE

PROPOSITION DE MODIFICATION
DU RÈGLEMENT

visant à renforcer le rôle du rapporteur
dans la procédure parlementaire

(déposée par Mme Céline FREMAULT (F),
M. Pierre KOMPANY (F),
Mme Véronique LEFRANCQ (F),
M. Christophe DE BEUKELAER (F) et
Mme Gladys KAZADI (F))

Développements

Le travail parlementaire est le pilier du fonctionnement de notre démocratie. Le Parlement est un lieu de débat d'idées et de pouvoir normatif. Dans ce cadre, le rôle des parlementaires est double : un pouvoir d'initiative, via le dépôt de propositions d'ordonnance et de propositions de résolution, ainsi qu'un contrôle de l'action gouvernementale, via la rédaction de questions parlementaires. Le rôle du parlementaire est donc primordial et ce, d'autant qu'il est élu comme représentant du peuple.

Au sein du Parlement, la plus grande partie du travail a lieu au sein des commissions. C'est effectivement au sein de celles-ci que la majeure partie des débats se déroulent. Ces débats sont brièvement décrits au Parlement lors des séances plénières par un rapporteur désigné par les membres des commissions.

Le rapporteur est donc la courroie de transmission entre les commissions et le Parlement. C'est lui qui comme député présente au Parlement l'analyse des délibérations et les conclusions de la commission. Le rapporteur a actuellement un rôle assez limité ; celui-ci pourrait être élargi et il pourrait devenir un réel agent de liaison (médiation, pédagogie et synthèse) entre l'exécutif, le législatif et la société civile, à l'instar de ce qui se fait en France par exemple.

GEWONE ZITTING 2020-2021

7 MEI 2021

BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

VERENIGDE VERGADERING
VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

VOORSTEL TOT WIJZIGING
VAN HET REGLEMENT

om de rol van de rapporteur in de
parlementaire procedure uit te breiden

(ingediend door mevrouw Céline FREMAULT (F),
de heer Pierre KOMPANY (F),
mevrouw Véronique LEFRANCQ (F),
de heer Christophe DE BEUKELAER (F) en
mevrouw Gladys KAZADI (F))

Toelichting

Het parlementaire werk is de pijler van de werking van onze democratie. Het Parlement is een plaats waar ideeën worden besproken en is een normgever. In dat kader hebben de parlementsleden een dubbele rol : ze oefenen een initiatiefrecht uit via het indienen van voorstellen van ordonnantie en van resolutie en ze controleren het optreden van de regering via parlementaire vragen. De rol van het parlements lid is dus van primordiaal belang, te meer daar hij gekozen is als vertegenwoordiger van het volk.

In het Parlement wordt het gros van het werk in de commissies geleverd, waar immers de meeste besprekingen plaatshebben. De besprekingen worden tijdens de plenaire vergaderingen van het Parlement samengevat door een rapporteur die werd aangewezen door de commissieleden.

De rapporteur is dus de schakel tussen de commissies en het Parlement. Als volksvertegenwoordiger stelt hij de analyse van de besprekingen en de conclusies van de commissie voor aan het Parlement. De rol van de rapporteur is thans vrij beperkt, maar zou kunnen worden uitgebreid en hij zou een echte verbindingsagent kunnen worden (bemiddeling, pedagogie en synthese) tussen de uitvoerende macht, de wetgevende macht en het maatschappelijk

Afin de renforcer le rôle du rapporteur dans la procédure parlementaire, la présente proposition de modification du règlement suggère trois changements majeurs :

1. Faire du rapporteur la cheville ouvrière du travail normatif en commission (articles 1^{er} et 2 de la présente proposition de modification du règlement)

Il est conféré au rapporteur un rôle clé dès l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition ou d'un projet d'ordonnance.

Au Sénat français¹ par exemple, dès l'inscription d'une proposition ou d'un projet de loi, la commission désigne un rapporteur. Celui-ci entame alors des discussions avec les auteurs du texte et avec les parties concernées par le texte (syndicats, spécialistes/experts, auteurs d'amendements, ministres, etc.) afin de créer des « ponts ». Après cela, le rapporteur présente un rapport où sont décrits le contexte, la législation actuelle et les mesures proposées par le texte de loi ainsi que les discussions qui ont été menées. Le rapporteur peut proposer en commission des modifications suite à ses rencontres. Les amendements adoptés par la commission sont ensuite intégrés au texte.

Ensuite, le rapporteur présente son rapport en séance plénière avec les modifications et les débats qui ont eu lieu au sein de la commission. Il donne l'avis de la commission pour chaque amendement. Il doit donc argumenter et défendre la position commune prise par la commission.

Ce rôle renforcé du rapporteur a plusieurs qualités évidentes :

1. la présentation d'un rapport reprenant le cadre juridique, le contexte global et les problématiques soulevées par le texte de loi est d'une utilité pédagogique évidente ;
2. la consultation des auteurs d'un texte, mais aussi des différentes parties concernées renforce la collégialité et l'ouverture du Parlement vers l'extérieur tout en enrichissant la qualité des débats ;
3. le sens de l'intérêt commun est consolidé car le rapporteur présente les débats et les amendements de la commission, il parle au nom de celle-ci.

1 https://www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html#c620771, consulté le 25 mars 2021.

middenveld naar het voorbeeld van wat bijvoorbeeld in Frankrijk wordt gedaan.

Om de rol van de rapporteur in de parlementaire procedure te versterken, stelt dit voorstel tot wijziging van het reglement drie belangrijke wijzigingen voor :

1. Van de rapporteur de spil maken van het normatieve werk in de commissie (artikelen 1 en 2 van het voorstel tot wijziging van het reglement)

De rapporteur krijgt een sleutelrol, zodra een voorstel of ontwerp van ordonnantie is ingeschreven op de agenda.

In de Franse Senaat¹ bijvoorbeeld wijst de commissie een rapporteur aan, zodra een voorstel of ontwerp van wet is ingeschreven op de agenda. Hij vat dan besprekingen aan met de indieners van de tekst en met de bij de tekst betrokken partijen (vakbonden, specialisten/deskundigen, indieners van amendementen, ministers, enz.) om « bruggen » te slaan. Daarna presenteert hij een verslag waarin de context, de huidige wetgeving, de in het voorstel of ontwerp voorgestelde maatregelen en de desbetreffende besprekingen worden beschreven. Na zijn ontmoetingen kan de rapporteur wijzigingen voorstellen aan de commissie. De door de commissie goedgekeurde amendementen worden vervolgens in de tekst geïntegreerd.

Vervolgens presenteert de rapporteur zijn verslag aan de plenaire vergadering met de wijzigingen en de besprekingen die in de commissie werden gevoerd. Hij geeft het advies van de commissie over elk amendement. Hij moet dus het gemeenschappelijk standpunt van de commissie beargumenteren en verdedigen.

De uitgebreide rol van de rapporteur heeft een aantal evidente kwaliteiten :

1. de indiening van een verslag dat het juridisch kader, de algemene context en de door de wettekst opgeworpen vragen uiteenzet, heeft een duidelijk pedagogisch nut ;
2. de raadpleging van de indieners van een tekst, maar ook van de verschillende betrokken partijen versterkt de collegialiteit en de openheid van het Parlement naar buiten toe en verrijkt tegelijk de kwaliteit van de besprekingen ;
3. het gevoel van het algemeen belang wordt versterkt, want de rapporteur stelt de besprekingen en amendementen van de commissie voor en spreekt namens de commissie.

1 https://www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html#c620771, geraadpleegd op 25 maart 2021.

Ce renforcement du rôle du rapporteur en amont entraîne l'importance d'en nommer a minima deux par projet ou proposition inscrite à l'ordre du jour : l'un des rapporteurs doit être issu de la majorité parlementaire, l'autre de l'opposition.

2. Créer des rapporteurs spéciaux sur des sujets choisis par le groupe politique et qui ne font pas l'objet de propositions normatives (article 3 de la présente proposition de modification du règlement)

En Belgique, certains parlements ont permis à des « rapporteurs spéciaux » d'enquêter sur des sujets choisis à l'initiative des groupes politiques. Cela permet aux commissions de débattre d'un sujet donné, sans qu'il fasse l'objet de résolution ou d'ordonnance. Si la commission valide le sujet porté par un groupe politique, un député de l'opposition et un député de la majorité sont désignés « rapporteurs spéciaux » et mènent une recherche sur ledit sujet. Cette recherche sera synthétisée dans un rapport à la commission. Ces rapports permettent d'aborder des sujets de fond, de rencontrer les acteurs de terrain et de baliser les différents enjeux du sujet.

Notre proposition de modification de règlement propose donc d'instaurer ces rapporteurs spéciaux au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

3. Multiplier le rôle du « rapporteur pour avis » afin de favoriser le dialogue entre les différentes commissions (article 4 de la présente proposition de modification du règlement)

Le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune introduit l'idée d'un rapporteur de la commission saisie au fond et d'un rapporteur de la commission saisie pour avis. Lorsqu'un texte est attribué à une commission, cette commission – si elle l'estime nécessaire – peut exprimer la volonté de demander un avis à une autre commission. Elle en informe alors le président du Parlement, qui en décide. La commission saisie pour avis désigne un « rapporteur pour avis » qui suit les débats de la commission « au fond » et peut orienter la discussion selon le point de vue de la commission « pour avis ».

Il serait intéressant de renforcer un tel système en Région Bruxelles-Capitale, afin de multiplier les échanges de vues entre commissions. Le rapporteur « pour avis » permet la prise en compte globale d'une problématique ; l'avis permet de favoriser le dialogue entre ces commissions.

Door de uitbreiding van de rol van de rapporteur bij het begin van de parlementaire procedure wordt het belangrijk dat er voor elk op de agenda ingeschreven voorstel of ontwerp a minima twee rapporteurs worden aangewezen : de ene rapporteur moet tot de parlementaire meerderheid behoren en de andere tot de oppositie.

2. Bijzondere rapporteurs aanwijzen voor onderwerpen die door de politieke fractie worden gekozen en waarvoor geen normatieve voorstellen zijn ingediend (artikel 3 van het voorstel tot wijziging van het reglement)

In België mogen in sommige parlementen « bijzondere rapporteurs » op initiatief van de politieke fracties geselecteerde onderwerpen onderzoeken. Zo kunnen de commissies een bepaald onderwerp bespreken zonder dat er een voorstel van resolutie of ordonnantie is ingediend. Indien de commissie instemt met het door een fractie gekozen onderwerp, worden een volksvertegenwoordiger van de oppositie en een volksvertegenwoordiger van de meerderheid aangewezen als « bijzondere rapporteurs » en verrichten ze onderzoek over het onderwerp. Het onderzoek wordt samengevat in een verslag aan de commissie. De verslagen maken het mogelijk om fundamentele kwesties aan te kaarten, de actoren van het terrein te ontmoeten en aan te geven waar het om draait.

Ons voorstel tot wijziging van het reglement stelt dan ook voor om de rol van bijzondere rapporteur in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en in de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in te voeren.

3. De rol van de « rapporteur voor advies » invoeren om de dialoog tussen de verschillende commissies te bevorderen (artikel 4 van het voorstel tot wijziging van het reglement)

In het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt het idee ingevoerd van een rapporteur van de commissie die zich over de grond moet uitspreken en van een rapporteur van de commissie die advies moet uitbrengen. Wanneer een tekst wordt verwezen naar een commissie, kan ze – indien ze zulks nodig acht – een andere commissie om advies vragen. Ze brengt de voorzitter van het Parlement daarvan op de hoogte, die daarover beslist. De commissie die advies moet uitbrengen, wijst een « rapporteur voor advies » aan, die de besprekingen volgt van de commissie die zich « over de grond » moet uitspreken en de bespreking kan sturen volgens het standpunt van de commissie « die advies » moet uitbrengen.

Het zou interessant zijn om een dergelijk systeem in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in te voeren met het oog op meer gedachtewisselingen tussen de commissies. De « rapporteur voor advies » zorgt ervoor dat een problematiek in haar geheel kan worden besproken. Het advies bevordert de dialoog tussen de commissies.

Nous proposons donc de favoriser ces échanges en prévoyant que non seulement une commission saisie au fond puisse demander un avis à une autre, mais aussi que toute commission puisse décider de communiquer son avis à une commission saisie au fond. De même, la possibilité de demander ou de donner un avis ne serait plus soumise à l'arbitrage du président du Parlement.

Céline FREMAULT (F)
Pierre KOMPANY (F)
Véronique LEFRANCQ (F)
Christophe DE BEUKELAER (F)
Gladys KAZADI (F)

Daarom stellen we voor om dergelijke uitwisselingen te bevorderen door niet alleen te bepalen dat een commissie die zich over de grond moet uitspreken, een andere commissie om advies kan vragen, maar ook dat elke commissie kan beslissen om haar advies te geven aan een commissie die zich over de grond moet uitspreken. Evenzo zou de mogelijkheid om een advies te vragen of te verstrekken niet langer onderworpen worden aan een beslissing van de voorzitter van het Parlement.

PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT

visant à renforcer le rôle du rapporteur dans la procédure parlementaire

Article 1^{er}

À l'article 29 du règlement du Parlement relatif aux règles communes aux commissions permanentes et aux commissions spéciales, le point 3 est remplacé comme suit :

« Dès l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition ou d'un projet d'ordonnance, les commissions nomment, à la majorité absolue, deux de leurs membres en qualité de rapporteurs, pour faire rapport au Parlement. L'un des rapporteurs est issu de la majorité parlementaire, l'autre de l'opposition. Si elles le jugent utile, les commissions peuvent nommer plus de deux rapporteurs. Les rapporteurs font rapport dans un premier temps à la commission à laquelle la proposition ou le projet a été renvoyé. Une version finale du rapport, comprenant le résumé des débats en commission, est ensuite présentée en séance plénière. ».

Article 2

Le point 4 du même article est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Pour ce qui est des propositions et projets d'ordonnance, ce rapport contient également : le contexte global de la proposition ou du projet ; un état du droit existant ; les problématiques soulevées ; les dispositions prises par ces propositions ou projets ; un compte rendu des discussions menées avec les auteurs du texte ainsi qu'avec les parties concernées par celui-ci (syndicats, spécialistes/experts, auteurs d'amendements, ministres, etc.). ».

Article 3

Le même article est complété par un point 7, rédigé comme suit :

« Les commissions peuvent rédiger des rapports sur des sujets donnés, qui ne font pas l'objet immédiat d'un projet d'ordonnance ou d'une proposition de résolution. Chaque groupe politique peut proposer un sujet par année parlementaire. Si le sujet est voté par la commission concernée, celle-ci désigne, toujours à la majorité simple, un député de l'opposition et un député de la majorité pour écrire conjointement un rapport sur le sujet voté. Ces rapporteurs spéciaux peuvent organiser des auditions et produisent un rapport qui contient un rappel du contexte global, du cadre juridique et des recommandations. Ce rapport est ensuite présenté en commission. ».

VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN HET REGLEMENT

om de rol van de rapporteur in de parlementaire procedure uit te breiden

Artikel 1

Punt 3 van artikel 29 van het reglement van het Parlement betreffende de gemeenschappelijke regels voor de vaste en de bijzondere commissies wordt als volgt vervangen :

« Zodra een voorstel of ontwerp van ordonnantie op de agenda is geplaatst, wijzen de commissies bij volstrekte meerderheid twee van hun leden als rapporteur aan om aan het Parlement verslag uit te brengen. Een van de rapporteurs behoort tot de parlementaire meerderheid en de andere tot de oppositie. De commissies kunnen meer dan twee rapporteurs aanwijzen, indien ze zulks nuttig achten. De rapporteurs brengen eerst verslag uit aan de commissie, waarnaar het voorstel of ontwerp verwezen zijn. Een definitieve versie van het verslag dat een samenvatting van de besprekingen van de commissie bevat, wordt vervolgens voorgesteld aan de plenaire vergadering. ».

Artikel 2

Punt 4 van hetzelfde artikel wordt aangevuld met een lid, luidend als volgt :

« Wat de voorstellen en ontwerpen van ordonnantie betreft, bevat het verslag tevens : de algemene context van het voorstel of ontwerp ; een overzicht van het bestaande recht ; de opgeworpen problemen ; de maatregelen die door de voorstellen of ontwerpen worden getroffen ; een verslag van de besprekingen met de indieners van de tekst en met de betrokken partijen (vakbonden, specialisten/deskundigen, indieners van amendementen, ministers enz.). ».

Artikel 3

Hetzelfde artikel wordt aangevuld met een punt 7, luidend als volgt :

« De commissies kunnen verslagen opstellen over bepaalde onderwerpen die niet onmiddellijk het voorwerp uitmaken van een ontwerp van ordonnantie of van een voorstel van resolutie. Elke politieke fractie mag één onderwerp per parlementair jaar voorstellen. Indien het onderwerp wordt goedgekeurd door de betrokken commissie, wijst deze, nog steeds bij gewone meerderheid, een volksvertegenwoordiger van de oppositie en een volksvertegenwoordiger van de meerderheid aan, opdat ze gezamenlijk een verslag opstellen over het goedgekeurde onderwerp. Deze bijzondere rapporteurs kunnen hoorzittingen organiseren en stellen een verslag op dat de algemene context, het juridisch kader en aanbevelingen uiteenzet. Het verslag wordt vervolgens voorgesteld aan de commissie. ».

Article 4

Le point 2 de l'article 34 du règlement du Parlement est remplacé comme suit :

« Si une commission estime qu'il y a lieu de demander ou de donner un avis à une autre commission, elle en informe le président du Parlement et la commission concernée. ».

Céline FREMAULT (F)
Pierre KOMPANY (F)
Véronique LEFRANCQ (F)
Christophe DE BEUKELAER (F)
Gladys KAZADI (F)

Artikel 4

Punt 2 van artikel 34 van het reglement van het Parlement wordt als volgt vervangen :

« Indien een commissie van oordeel is dat een andere commissie om advies moet worden gevraagd of dat aan een andere commissie advies moet worden uitgebracht, brengt ze de voorzitter van het Parlement en de betrokken commissie daarvan op de hoogte. ».