



**PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT**

SESSION ORDINAIRE 2017-2018

17 MAI 2018

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant la Nouvelle loi communale
en vue d'instaurer une incompatibilité
entre la fonction de bourgmestre ou
d'échevin et le mandat de membre
du Parlement de la Région de
Bruxelles-Capitale, de la Chambre des
Représentants, du Sénat, du Parlement
flamand et du Parlement européen**

AMENDEMENTS

après rapport

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Voir :

Documents du Parlement :

A-550/1 – 2016/2017 : Proposition d'ordonnance.

A-550/2 – 2017/2018 : Avis du Conseil d'Etat.

A-550/3 – 2017/2018 : Rapport.

GEWONE ZITTING 2017-2018

17 MEI 2018

**BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK
PARLEMENT**

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet
met het oog op de invoering van
onverenigbaarheid tussen de functie
van burgemeester of schepen en het
mandaat van lid van het Brussels
Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer
van Volksvertegenwoordigers, van de
Senaat, van het Vlaams Parlement
en van het Europees Parlement**

AMENDEMENTEN

na verslag

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Zie :

Stukken van het Parlement :

A-550/1 – 2016/2017 : Voorstel van ordonnantie.

A-550/2 – 2017/2018 : Advies van de Raad van State.

A-550/3 – 2017/2018 : Verslag.

AMENDEMENTS**après rapport**

N° 1 (de Mme Els AMPE (N), MM. Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), Mmes Carla DEJONGHE (N), Brigitte GROUWELS (N), Liesbet DHAENE (N), M. René COPPENS (N), Mmes Cieltje VAN ACHTER (N), Khadija ZAMOURI (N) et M. Stefan CORNELIS (N))

Intitulé

Remplacer l'intitulé de la proposition par ce qui suit :

« Proposition d'ordonnance spéciale modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

JUSTIFICATION

Voir la justification de l'amendement 3.

N° 2 (de Mme Els AMPE (N), MM. Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), Mmes Carla DEJONGHE (N), Brigitte GROUWELS (N), Liesbet DHAENE (N), M. René COPPENS (N), Mmes Cieltje VAN ACHTER (N), Khadija ZAMOURI (N) et M. Stefan CORNELIS (N))

Article 1^{er}

Remplacer cet article par ce qui suit :

« La présente ordonnance spéciale règle, en application des articles 39 et 118, § 2, de la Constitution et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, une matière visée aux articles 12, § 5, et 12ter de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. ».

JUSTIFICATION

Voir la justification de l'amendement 3.

AMENDEMENTEN**na verslag**

Nr. 1 (van mevrouw Els AMPE (N), de heren Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), mevrouw Carla DEJONGHE (N), mevrouw Brigitte GROUWELS (N), mevrouw Liesbet DHAENE (N), de heer René COPPENS (N), mevrouw Cieltje VAN ACHTER (N), mevrouw Khadija ZAMOURI (N) en de heer Stefan CORNELIS (N))

Opschrift

Het opschrift van het voorstel te vervangen door wat volgt :

« Voorstel van bijzondere ordonnantie tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van een onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ».

VERANTWOORDING

Zie verantwoording van amendement nr. 3.

Nr. 2 (van mevrouw Els AMPE (N), de heren Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), mevrouw Carla DEJONGHE (N), mevrouw Brigitte GROUWELS (N), mevrouw Liesbet DHAENE (N), de heer René COPPENS (N), mevrouw Cieltje VAN ACHTER (N), mevrouw Khadija ZAMOURI (N) en de heer Stefan CORNELIS (N))

Artikel 1

Dit artikel te vervangen door wat volgt :

« Deze bijzondere ordonnantie regelt, met toepassing van de artikelen 39 en 118, § 2, van de Grondwet en van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, een aangelegenheid als bedoeld in de artikelen 12, § 5, en 12ter van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. ».

VERANTWOORDING

Zie verantwoording van amendement nr. 3.

N° 3 (de Mme Els AMPE (N), MM. Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), Mmes Carla DEJONGHE (N), Brigitte GROUWELS (N), Liesbet DHAENE (N), M. René COPPENS (N), Mmes Cieltje VAN ACHTER (N), Khadija ZAMOURI (N) et M. Stefan CORNELIS (N))

Article 2

Supprimer les mots « de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen ».

JUSTIFICATION

À la section « Portée de la proposition », l'avis 62.152/1 du Conseil d'État précise : « La proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumise pour avis vise à instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin d'une part, et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen, d'autre part. À cet effet, un point 9° est inséré dans l'article 72 de la Nouvelle loi communale, coordonnée le 24 juin 1988 ».

Sous « Examen du texte », il est indiqué :

« 5. En principe, la Région de Bruxelles-Capitale est par conséquent compétente pour instaurer les incompatibilités proposées pour les bourgmestre et échevins.

6.1. Toutefois, cette compétence emporte seulement la compétence d'instaurer une incompatibilité ayant exclusivement des effets juridiques sur l'exercice d'un mandat exécutif local et non sur l'exercice des mandats parlementaires cités dans la proposition. En d'autres termes, la proposition ne peut pas porter préjudice aux règles instaurées par le législateur spécial ou par un législateur compétent relatives aux incompatibilités pour les parlementaires des différents parlements. ».

L'avis 55.576/4 du Conseil d'État déclare :

« 3. La loi spéciale du 6 janvier 2014 « portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution », a inséré dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux Institutions bruxelloises », des articles 12, § 5 et 12ter.

L'article 12, § 5, dispose :

Nr. 3 (van mevrouw Els AMPE (N), de heren Paul DELVA (N), Johan VAN den DRIESSCHE (N), mevrouw Carla DEJONGHE (N), mevrouw Brigitte GROUWELS (N), mevrouw Liesbet DHAENE (N), de heer René COPPENS (N), mevrouw Cieltje VAN ACHTER (N), mevrouw Khadija ZAMOURI (N) en de heer Stefan CORNELIS (N))

Artikel 2

De woorden « van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement » **te schrappen**.

VERANTWOORDING

Het advies 62.152/1 van de Raad van State zegt in de afdeling « Strekking van het voorstel » : « Het om advies voorgelegde voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest strekt ertoe een onverenigbaarheid in te voeren tussen de functie van burgemeester of schepen enerzijds en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement anderzijds. Daartoe wordt een punt 9° ingevoegd in artikel 72 van de Nieuwe Gemeentewet, gecoördineerd op 24 juni 1988. ».

In het « Onderzoek van de tekst » wordt het volgende geschreven :

« 5. In beginsel is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijgevolg bevoegd om de voorgestelde onverenigbaarheden in hoofde van de burgemeester en schepenen in te stellen.

6.1. Deze bevoegdheid houdt wel slechts de bevoegdheid in om een onverenigbaarheid in te stellen die uitsluitend rechtsgevolgen heeft voor de uitoefening van een uitvoerend lokaal mandaat en niet voor de uitoefening van de in het voorstel genoemde parlementaire mandaten. Het voorstel mag met andere woorden geen afbreuk doen aan de door de bijzondere wetgever of door een bevoegde wetgever ingestelde regels inzake onverenigbaarheden voor de parlementsleden van de verschillende parlementen. ».

Het advies 55.576/4 van de Raad van State stelt :

« 3. De bijzondere wet van 6 januari 2014 « 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 » heeft in de bijzondere wet van 12 januari 1989 « met betrekking tot de Brusselse Instellingen » de artikelen 12, § 5, en 12ter ingevoegd.

Artikel 12, § 5, luidt als volgt :

« Le Parlement peut, par ordonnance, déterminer des incompatibilités supplémentaires. ».

Cet article correspond à l'article 24bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles ».

L'article 12ter dispose :

« Le Parlement peut, par ordonnance, fixer des règles complémentaires de composition. ».

Il se distingue de l'article 24, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qui dispose :

« Le Parlement wallon peut, par décret, modifier le nombre (de membres élus). ».

Cet avis se réfère également à l'avis 51.431/4 du Conseil d'État selon lequel les parlements régionaux, à l'époque (en 2012), ne sont pas compétents pour prévoir des incompatibilités supplémentaires pour les membres des parlements régionaux.

L'avis indique également : « Il s'ensuit que la Région de Bruxelles-Capitale est sans pouvoir pour déterminer par ordonnance des incompatibilités supplémentaires à celles déjà prévues à l'article 24bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle ne peut donc adopter un dispositif ayant véritablement pour objet [...] d'assurer une composition équilibrée au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale entre les membres du Parlement qui exercent un mandat exécutif local et ceux qui n'exercent pas un tel mandat.

En l'espèce, même si les articles proposés sont formellement insérés dans les dispositions de la Nouvelle loi communale consacrées à la composition du corps communal et pourraient paraître de ce fait, à première vue, instituer une nouvelle incompatibilité entre l'exercice d'une fonction exécutive locale et l'exercice de la fonction de parlementaire régional, le régime d'incompatibilité qu'elles organisent concerne bien, en réalité, le parlementaire régional [...]. ».

L'avis 51.431/4 du Conseil d'État poursuit : « Compte tenu de l'intention réellement poursuivie par les auteurs de la proposition [...], il ne peut non plus être considéré que la proposition d'ordonnance, eu égard à son objet réel et nonobstant ce que suggère son intitulé, met en œuvre les compétences régionales que la Région de Bruxelles-Capitale puise, s'agissant des pouvoirs locaux, dans l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative

« Het Parlement kan bij ordonnantie bijkomende onverenigbaarheden instellen. ».

Dit artikel stemt overeen met artikel 24bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen ».

Artikel 12ter luidt als volgt :

« Het Parlement kan bij ordonnantie aanvullende samenstellingsregels bepalen. ».

Dat artikel verschilt van artikel 24, § 2, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt als volgt :

« Het Waals Parlement kan bij decreet het aantal (gekozen leden) wijzigen. ».

Dit advies verwijst eveneens naar het advies 51.431/4 van de Raad van State. Die stelt dat de gewestparlementen toen (in 2012) niet bevoegd zijn om bijkomende onverenigbaarheden te voorschrijven voor de gewestparlementsleden.

Verder wordt ook gezegd : « Daaruit volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is om bij ordonnantie nog meer onverenigbaarheden vast te stellen dan die waarin artikel 24bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen reeds voorziet. Het kan derhalve geen regeling aannemen die er in werkelijkheid toe strekt [...] ervoor te zorgen dat het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evenwichtig is samengesteld uit parlementsleden die een plaatselijk uitvoerend mandaat bekleden en die welke een zodanig mandaat niet bekleden.

Ook al zijn de voorgestelde artikelen uit formeel oogpunt ingevoegd in de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet die betrekking hebben op de samenstelling van het gemeentebestuur en lijken ze daardoor op het eerste gezicht een nieuwe onverenigbaarheid in te stellen tussen de uitoefening van een plaatselijke uitvoerende functie en de uitoefening van de functie van gewestparlements lid, toch heeft *in casu* het systeem van de onverenigbaarheden dat door deze artikelen wordt geregeld in werkelijkheid betrekking op de gewestparlementsleden [...]. ».

Verder zegt het advies 51.431/4 van de Raad van State ook dat « Rekening houdend met hetgeen de indieners van het voorstel in werkelijkheid voor ogen hebben [...] kan evenmin worden aangenomen dat het voorstel van ordonnantie, gelet op zijn werkelijke strekking en in weerwil van wat het opschrift ervan doet veronderstellen, uitvoering geeft aan de gewestbevoegdheden die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten aanzien van de plaatselijke overheden ontleent aan artikel 6, § 1, VIII, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming

aux institutions bruxelloises. ».

Le Conseil d'État conclut : « En conclusion, la proposition d'ordonnance soit excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale s'il s'agit d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de parlementaire régional et la fonction de mandataire exécutif local, soit doit être fondamentalement revue s'il s'agit, au contraire, de prévoir une nouvelle incompatibilité au niveau de l'exercice d'un mandat exécutif local. ».

Entre-temps, la Région de Bruxelles-Capitale s'est vu accorder l'autonomie constitutive. L'article 12, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose : « Le Parlement peut, par ordonnance, déterminer des incompatibilités supplémentaires. ».

L'article 28, alinéa 4, dispose : « Par dérogation à l'article 35, § 2, de la loi spéciale, les ordonnances visées aux articles [...] 12, [...] § 5, 12^{ter}, [...] sont adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. ».

Les développements de la proposition d'ordonnance modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen (A-550), le commentaire de l'article 3 et l'article 3 lui-même ne nous permettent pas de déduire avec certitude que les auteurs de la proposition d'ordonnance visent à instaurer une incompatibilité supplémentaire pour les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, la proposition désigne la date du prochain renouvellement complet du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale au lendemain des élections régionales de 2019 comme date d'entrée en vigueur, et non la date des élections communales de 2018, ce à quoi l'on s'attendrait si la proposition des auteurs visait uniquement le mandat exécutif local.

Les intentions effectives des auteurs ont toutefois été clarifiées après obtention de l'avis n° 62.152/1 du Conseil d'État. Ainsi, différentes propositions, dont la proposition à l'examen, ont fait l'objet d'une discussion générale conjointe. Ceci, sans que les propositions elles-mêmes soient conjointes. Les commissions réunies des Finances et des Affaires générales et des Affaires intérieures ne se sont pas moins prononcées conjointement sur la proposition. Les deux autres propositions visent à modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ce qui

der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. ».

De Raad van State concludeert : « Het besluit is dan ook dat het voorstel van ordonnantie ofwel de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overschrijdt in zoverre het erom gaat een onverenigbaarheid in te voeren tussen de functie van gewestparlementslid en een plaatselijk uitvoerend mandaat, ofwel ten gronde moet worden herzien indien het er daarentegen om gaat te voorzien in een nieuwe onverenigbaarheid op het niveau van de uitoefening van een plaatselijk uitvoerend mandaat. ».

Ondertussen heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de constitutieve autonomie gekregen. Artikel 12, § 5, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen bepaalt : « Het Parlement kan bij ordonnantie bijkomende onverenigbaarheden instellen. ».

Artikel 28, 4^{de} lid bepaalt : « In afwijking van artikel 35, § 2, van de bijzondere wet worden de in de artikelen [...] 12, [...] § 5, 12^{ter}, [...] bedoelde ordonnanties aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstreekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep. ».

We kunnen uit de toelichting van het voorstel van ordonnantie tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement (A-550), het commentaar bij artikel 3 en het artikel 3 zelf, niet zo duidelijk afleiden dat de indieners van het voorstel van ordonnantie voor ogen hebben om een bijkomende onverenigbaarheid voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in te stellen.

Wel haalt het voorstel de datum van de volgende volledige vernieuwing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement na de gewestverkiezingen van 2019 aan als inwerkingtredingsdatum, en niet de datum van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, wat te verwachten zou zijn indien de indieners met hun voorstel enkel het lokaal uitvoerend mandaat zouden viseren.

De werkelijke intenties van de indieners werden echter duidelijk nadat het advies van de Raad van State nr. 62.152/1 werd verschaft. Zo werd de algemene bespreking van verschillende voorstellen, waaronder het voorliggend voorstel, samengevoegd. De voorstellen zelf werden niet samengevoegd. Toch hebben de verenigde commissies voor de Financiën en de Algemene Zaken en voor de Binnenlandse Zaken zich samen uitgesproken over het voorstel. De twee andere voorstellen hebben oog op het wijzigen van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met

forme une application évidente de l'autonomie constitutive visée à l'article 12, § 5, et à l'article 12^{ter} de la même loi spéciale. Le détour par la Nouvelle loi communale ne change donc rien sur le fond.

Pendant les débats eux-mêmes, on s'est également référé explicitement au statut de membre du Parlement ou à la composition du Parlement (équilibre entre les membres qui cumulent ou pas leur mandat parlementaire avec un mandat exécutif). Il ressort donc des interventions de tous les coauteurs de la proposition à l'examen que leur intention est d'instaurer le décumul en vue d'améliorer le fonctionnement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et non des pouvoirs subordonnés tels que visés à l'article 6, § 1^{er}, VIII, premier alinéa, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ci-dessous, quelques extraits du rapport des réunions des commissions réunies démontrent que c'est la composition du Parlement et/ou le statut de membre du Parlement qui est ici en jeu (entièrement ou en partie).^(*)

Réunion du 27 février 2018 :

1. Dans l'exposé introductif de la proposition A-550 :

Zoé Genot :

« Il s'agit avant tout d'éviter les conflits d'intérêts. Il est important que l'ensemble des députés qui siègent dans cette assemblée viennent d'une commune, tout en gardant ce point d'intérêt. En tant que parlementaires régionaux, il est important qu'ils soient les garants de la défense des intérêts de l'ensemble de la population régionale. »

[...]

Enfin, il faut souligner l'élément de disponibilité. Être disponible, c'est avoir l'occasion de rencontrer un maximum d'acteurs, de citoyens bruxellois pour pouvoir répercuter leurs difficultés au niveau du Parlement. Cela permet de répondre aux multiples invitations que reçoivent les députés et d'effectuer correctement le travail parlementaire.

Dans ce Parlement, les commissions ne se réunissent qu'une fois par semaine. Quand il serait nécessaire de se réunir deux fois, nous butons trop souvent sur des problèmes d'agendas des uns et des autres. »

^(*) Les passages en italique indiquent uniquement les interventions des auteurs de la proposition A-550 à l'examen.

betrekking tot de Brusselse Instellingen, wat een duidelijke toepassing is van de constitutieve autonomie zoals bedoeld in artikel 12, § 5, en artikel 12^{ter} van dezelfde bijzondere wet. De omweg via de Nieuwe Gemeentewet verandert dus niets aan de grond.

Ook tijdens de debatten zelf werd uitdrukkelijk doorverwezen naar het statuut als lid van het Parlement of naar de samenstelling van het Parlement (evenwicht tussen leden die hun parlementair mandaat al dan niet cumuleren met een uitvoerend mandaat). Uit de tussenkomsten van alle mede-indieners van het voorliggend voorstel blijkt dus dat het hun intentie is om de decumul te voorzien met het oog op een betere werking van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en niet van de ondergeschikte besturen zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Hieronder volgen enkele uittreksels uit het verslag van de vergaderingen van de verenigde commissies die aantonen dat het hier (volledig of gedeeltelijk) over de samenstelling van het Parlement en/of het statuut als lid van het Parlement gaat.^(*)

Vergadering van 27 februari 2018 :

1. In de inleidende uiteenzetting van het voorstel A-550 :

Zoé Genot :

« Er dient eerst en vooral een belangenconflict voorkomen te worden. Het is belangrijk dat alle parlementsleden in deze assemblee uit een gemeente komen, met aandacht voor dit punt. Als gewestelijke parlementsleden moeten zij garant staan voor de verdediging van de belangen van het geheel van de gewestelijke bevolking. »

[...]

Er dient gewezen te worden op het element van de beschikbaarheid. Beschikbaar zijn betekent zoveel mogelijk Brusselse spelers en burgers te ontmoeten om hun problemen te kunnen doorspelen naar het niveau van het Parlement. Zo kunnen de parlementsleden ingaan op tal van uitnodigingen en kunnen zij het parlementaire werk correct uitoefenen.

In dit Parlement komen de commissies maar eens per week samen. Wanneer twee maal per week vergaderd moet worden, stoten wij al te vaak op agendaproblemen. »

^(*) De schuingedrukte stukken wijzen enkel naar de tussenkomsten van de indieners van het voorliggend voorstel A-550.

2. Dans la discussion générale conjointe :

Bruno De Lille :

« Il y a trois raisons à cela. Premièrement, à quelques exceptions près, la fonction parlementaire est, pratiquement, difficile à combiner avec celle de bourgmestre ou d'échevin.

[...]

Il est effectivement important que la Région entende la voix locale. [...] Il est donc préférable d'organiser cette représentation de manière structurelle. ».

Plus loin : *« Même avec 89 députés indépendants, on nouerait immédiatement des alliances. ».*

Fabian Maingain :

« On a constaté un manque de contrôle parlementaire. On doit à présent rendre au Parlement sa fonction de contrôle de l'exécutif.

[...]

L'orateur constate que les non-cumulars bouchent souvent les trous quand l'agenda parlementaire est chargé. Il se réfère également aux nombreuses difficultés rencontrées lors de la fixation de l'agenda de la commission « bonne gouvernance », avec l'empêchement récurrent de membres en raison de leur mandat exécutif communal. ».

Plus loin : *« Il faut réinventer le modèle de démocratie parlementaire.*

[...]

Créer une commission en plus sur par exemple la bonne gouvernance s'avère être un véritable problème pour des raisons d'agenda. Il faut alors organiser des commissions sur l'heure de midi, et ceci entre deux séances plénières.

[...]

Les parlementaires ont ce rôle de contrôle. Le modèle du 19^e siècle qui consiste à voter uniquement les lois est dépassé.

[...]

Ce dialogue [...] continuera et l'expérience ne se perdra pas par le biais de conseillers communaux. Le parlementaire est le relais des préoccupations des citoyens, il

2. In de algemene samengevoegde bespreking :

Bruno De Lille :

« Daartoe bestaan drie redenen. Ten eerste kan het parlementair ambt, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, praktisch moeilijk met dat van burgemeester of schepen gecombineerd worden.

[...]

Het is wel degelijk van belang dat het Gewest de lokale stem goed aanhoort. [...] Die vertegenwoordiging wordt dus beter op een structurele manier georganiseerd. ».

Verder : *« Zelfs met 89 losstaande parlementsleden zou men meteen overgaan tot het smeden van allianties. ».*

Fabian Maingain :

« We hebben vastgesteld dat er te weinig parlementaire controle bestond. Nu moeten we aan het Parlement opnieuw haar controlerende rol op de uitvoerende macht toekennen.

[...]

De spreker stelt vast dat bij een zware parlementaire agenda het vaak de niet-cumulerenden zijn die de gaatjes opvullen. Hij verwijst ook naar de vele moeilijkheden die rezen bij het bepalen van de agenda van de commissie over het goed bestuur; waarbij steeds weer leden verhinderd waren omwille van hun gemeentelijk uitvoerend ambt. ».

Verder : *« Het model van de parlementaire democratie moet heruitgevonden worden.*

[...]

Een extra commissie oprichten over bijvoorbeeld degelijk bestuur blijkt een echt probleem te zijn wegens de agenda's. Er moeten dan commissievergaderingen tijdens de lunchpauze of tussen twee plenaire vergaderingen worden georganiseerd.

[...]

De parlementsleden hebben die controlerol. Het model van de 19de eeuw dat erin bestaat enkel wetten goed te keuren, is achterhaald.

[...]

Deze dialoog [...] zal worden voortgezet en zal niet verwateren door toedoen van gemeenteraadsleden. Het parlementslicd kaart de verzuchtingen van de burgers aan,

contrôle l'exécutif et ne doit pas l'être lui-même s'il ne veut pas être le contrôleur contrôlé. ».

Caroline Désir :

« Il ne faut pas des règles complexes qui continuent d'alimenter la suspicion, mais une règle simple compréhensible par tous, c'est-à-dire un mandat politique unique (soit de député, soit de bourgmestre ou d'échevin) pour un homme ou une femme politique. »

[...]

Cette réforme n'est pas sans risque : la double casquette de certains députés permet d'aborder des problèmes communaux au Parlement.

[...]

Cette proximité est nécessaire et doit être maintenue par un nouveau lien institutionnel entre les mandataires locaux et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. ».

Jef Van Damme :

« Après neuf années d'expérience parlementaire, l'orateur trouve que les débats menés au Parlement ont souvent un accent communal. On discute avec des bourgmestres et des échevins plutôt qu'avec des députés. [...] Il arrive souvent que le Parlement ne puisse pas prendre de bonnes décisions parce que l'intérêt local prime. C'est un problème. »

[...]

Les députés d'une ville d'un million d'habitants sont, en quelque sorte, des mandataires locaux.

[...]

Sauf les quelques personnes capables de combiner un double mi-temps exigeant de député et un mandat exécutif local, l'orateur estime néanmoins que le cumul de mandats a de facto un impact négatif sur la qualité du travail fourni.

[...]

Il invite également les partisans de la suppression du système des suppléants [pour les élections régionales] à aller jusqu'au décumul. ».

hij controleert de regering en hoeft niet zelf te worden gecontroleerd, tenzij men wenst dat de controleur wordt gecontroleerd. ».

Caroline Désir :

« Er moeten dus geen complexe regels komen die de achterdocht blijven voeden, maar één eenvoudige regel die voor iedereen begrijpelijk is, namelijk die van één enkel politiek mandaat (hetzij dat van volksvertegenwoordiger, burgemeester of schepenen) voor één politicus of politica. »

[...]

Aan deze hervorming zijn nog risico's verbonden : het dubbel petje van sommige volksvertegenwoordigers laat toe om gemeentelijke problemen in het Parlement aan te kaarten.

[...]

Die band is noodzakelijk en moet behouden blijven door een nieuwe institutionele band tussen de lokale mandatarissen en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. ».

Jef Van Damme :

« Na negen jaar parlementaire ervaring vindt de spreker dat de debatten in het Parlement vaak een gemeentelijke inslag hebben. Er wordt met burgemeesters en schepenen gediscussieerd in plaats van met parlementsleden. [...] Het komt in het Parlement vaak voor dat geen goede beslissingen genomen worden omdat het lokaal belang primeert. Dit is problematisch. »

[...]

Parlementsleden van een stad van 1 miljoen inwoners zijn een soort van lokale mandatarissen.

[...]

Onverminderd de enkele personen die een zware duobaan als parlements lid kunnen combineren met een uitvoerend lokaal mandaat, vindt de spreker toch dat een cumulerend mandaat de facto een negatieve impact heeft op de kwaliteit van het geleverde werk.

[...]

Hij roept de voorstanders van de afschaffing van het systeem van de opvolgers [voor de gewestverkiezingen] ook op de lijn door te trekken naar de decumul. ».

Hamza Fassi-Fihri :

« Quant au non-renouvellement de la classe politique, il résume la carrière parlementaire de quelques collègues Ecolo : [...] ».

[...]

L'orateur entend, par ailleurs, dire que le député non cumulard consacrerait davantage, sinon tout son temps à sa fonction parlementaire. Il conteste cette approche comptable de la fonction parlementaire. Ce n'est pas le nombre d'heures de travail qui fait le bon député. ».

Paul Delva :

« Il pense qu'il n'y a pas de lien entre le travail parlementaire fourni et le fait que l'intéressé est également échevin ou bourgmestre. ».

René Coppens :

« Des élus locaux risqueraient de ne pas pouvoir devenir députés parce qu'on ne compte qu'un néerlandophone au niveau local. ».

[...]

Les textes à l'examen ne contiennent d'exception ni pour l'échevin issu de l'accord du Lombard ni pour un président de CPAS néerlandophone. Ceux-là ne pourront jamais devenir députés. ».

Stefan Cornelis :

« Une question de principe sur le parlementaire et son statut est ici à l'ordre du jour. Bon nombre de textes déposés donnent l'impression qu'il est une sorte de fonctionnaire. ».

[...]

Pour l'Open Vld, le parlementaire est une sorte d'indépendant, une profession libérale.

Il faut avant tout réfléchir au statut du parlementaire. La Belgique compte de nombreux parlements, et c'est du Parlement fédéral que nous pouvons le plus nous inspirer.

[...]

M. Cornelis rejette l'approche comptable du statut du parlementaire. Le nombre d'heures prestées n'est pas un critère pour juger de la qualité du travail parlementaire. ».

Hamza Fassi-Fihri :

« Op het vlak van de niet-vernieuwing van de politieke klasse somt hij de parlementaire carrière van enkele Ecolo-collega's op : [...] ».

[...]

De spreker hoort anderen zeggen dat het niet cumulerend parlamentslid meer, zo niet alle tijd zal besteden aan zijn parlementaire functie. Hij wenst tegen die rekenkundige benadering van de parlementaire functie in te gaan. Het is niet het aantal werkuren dat iemand tot een goed parlamentslid maken. ».

Paul Delva :

« Hij meent dat er geen verband is tussen het geleverde parlementaire werk en het feit dat de betrokkene ook nog schepen of burgemeester is. ».

René Coppens :

« Er zouden mensen lokaal verkozen worden die geen parlamentslid zouden kunnen worden omdat er maar één Nederlandstalige op lokaal niveau voorhanden is. ».

[...]

De voorliggende teksten bevatten geen uitzonderingen voor de Lombardschepen of een Nederlandstalige OCMW-voorzitter. Deze personen zullen nooit parlamentslid kunnen worden. ».

Stefan Cornelis :

« Een principiële kwestie over de parlementair en zijn statuut is hier aan de orde. Uit heel wat teksten die worden neergelegd krijgt men de indruk dat hij een soort ambtenaar is. ».

[...]

Voor Open Vld is het parlamentslid een soort zelfstandige, hij is een vrije beroeper.

Men dient allereerst na te denken over het statuut van het parlamentslid. België telt vele parlementsleden en wij kunnen ons het meest afspiegelen aan het federale Parlement.

[...]

De heer Cornelis verwerpt een boekhoudkundige benadering van het statuut van het parlamentslid. Het aantal gepresteerde uren is niet een criterium om de kwaliteit van het parlementair werk af te toetsen. ».

Vincent De Wolf :

« Dire que le cumul a empêché le Parlement de bien fonctionner est à la fois faux et scandaleux. [...] Dans les commissions, que ce soit celle du Samusocial, celle du SIAMU, ou celles de la bonne gouvernance, ce sont les mêmes « vilains » qui ont été largement présents et particulièrement actifs. ».

Serge de Patoul :

« Pour M. Serge de Patoul, il est sain que s'opère un débat quant au fonctionnement du Parlement. »

[...]

Le député rappelle la composition historique du Parlement bruxellois. Le nombre de départ de 75 membres trouvait ses origines dans des motifs purement politiques. Les 89 députés actuels sont deux fois trop nombreux.

[...]

Un des moyens pour assurer ce lien, sans augmenter le nombre de mandataires, est d'avoir un mécanisme où seraient représentés les bourgmestres sans droit de vote, mais avec un droit de tribune. ».

Barbara Trachte :

« Pour 2019, il existe la question du décumul intégral. ».

Benoît Cerexhe :

« M. Benoît Cerexhe aime à savoir de quoi on parle en matière de cumul au sein de l'assemblée bruxelloise. Nous sommes 89 parlementaires, dont 28 ont des fonctions exécutives dans les communes en tant que bourgmestres et échevins ou de présidents de CPAS. »

[...]

Contrairement à M. Van Damme, M. Cerexhe ne pense pas que le Parlement bruxellois soit une assemblée locale.

[...]

Une trentaine d'élus devront choisir en 2019. Trente suppléants seraient alors appelés à monter. Les propositions sur la parité, la suppléance et l'effet dévolutif sont donc liées à la question du décumul et leurs votes sont donc liés.

Vincent De Wolf :

« Beweren dat cumulatie het Parlement belet om goed te functioneren is zowel verkeerd als schandelijk. [...] In de commissies, of het nu gaat om die van de Samusocial, die van de DBDMH of die van het goed bestuur, zijn het altijd dezelfde « slechteriken » die meestal aanwezig en zeer actief waren. ».

Serge de Patoul :

« De heer Serge de Patoul vindt het een goede zaak dat er een debat wordt gevoerd over de werking van het Parlement. »

[...]

De volksvertegenwoordiger herinnert aan de historische samenstelling van het Brussels Parlement. In het begin werd het aantal leden vastgesteld op 75 om zuiver politieke redenen. Het huidige aantal, 89, is twee keer te veel.

[...]

Een van de middelen om die link te behouden zonder het aantal mandatarissen te verhogen, is een mechanisme waarin de burgemeesters vertegenwoordigd zouden worden zonder stemrecht, maar met spreekrecht. ».

Barbara Trachte :

« Voor 2019 gaat het om de integrale decumulatie. ».

Benoît Cerexhe :

« De heer Benoît Cerexhe zou willen weten waar men het over heeft inzake cumul binnen de Brusselse assemblee. Er zijn 89 parlementsleden, waarvan 28 een uitvoerende functie in de gemeenten als burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter uitoefenen. »

[...]

In tegenstelling tot de heer Van Damme meent de heer Cerexhe niet dat het Brussels Parlement een lokale assemblee is.

[...]

Een dertigtal gekozenen zal in 2019 een keuze moeten maken. Dertig plaatsvervangers zouden dan hun opwachting moeten maken. De voorstellen over de pariteit, de plaatsvervangers en de devolutive werking houden dus verband met de kwestie van de decumul en de stemmingen daarover zullen dus gekoppeld worden.

[...]

M. Cerexhe se dit enfin inquiet d'entendre plaider pour le décumul intégral avec des fonctions privées. ».

Els Ampe :

« Introduire un décumul pour l'étendre ensuite à un mandat privé n'est rien d'autre qu'une chasse aux indépendants. On ne veut manifestement plus de docteurs, de notaires ni d'indépendants au Parlement. ».

Emmanuel De Bock :

« On peut débattre du nombre de députés, mais alors à tous les niveaux.

[...]

L'orateur déclare que certains députés mettent l'énergie de deux emplois à temps plein dans leur travail. C'est pourquoi il serait préférable de pouvoir s'investir à 100 % dans un seul mandat. ».

Charles Picqué, président :

« Le décumul intégral devra aller de pair avec une vigilance à la stabilité institutionnelle de la Région.

[...]

Le débat sur le décumul ne doit pas être l'occasion d'ouvrir d'autres débats institutionnels et communautaires. ».

Réunion du 13 mars 2018 :

Dans la suite de la discussion générale conjointe :

Stefan Cornelis :

« C'est mieux que les parlementaires qui, via toutes sortes de petits mandats dérivés complémentaires, ont des à-côtés dans des ASBL communales et des intercommunales, et ce sans contrôle direct d'autres élus ou de l'électeur. ».

Jef Van Damme :

« Bien qu'on soit élu député, on défend parfois uniquement l'intérêt local.

[...]

[...]

De heer Cerexhe maakt zich tot slot zorgen als hij hoort pleiten voor een volledige decumul met private functies. ».

Els Ampe :

« Een decumul doorvoeren om die daarna door te trekken naar een privémandaat, betekent niet meer dan een jacht op de zelfstandigen. Men wil blijkbaar geen dokters, notarissen of zelfstandigen meer in het Parlement. ».

Emmanuel De Bock :

« Een debat over het aantal parlementsleden mag gevoerd worden, maar dan wel op alle niveaus.

[...]

De spreker stelt dar er parlementsleden zijn die de energie van twee voltijdse banen in hun werk stoppen. Het zou daarom beter zijn dat men zich voor 100 % kan inzetten voor één enkel mandaat. ».

Charles Picqué, voorzitter :

« De volledige decumul zou gepaard moeten gaan met aandacht voor de institutionele stabiliteit van het Gewest.

[...]

Het debat over de decumul mag niet de reden zijn om andere institutionele en communautaire dozen van Pandora te openen. ».

Vergadering van 13 maart 2018 :

In het vervolg van de algemene samengevoegde bespreking :

Stefan Cornelis :

« Dit is beter dan de parlementsleden die via allerlei bijkomende afgeleide schnabbelmandaatjes bijklussen in gemeentelijke vzw's en intercommunales, en dit zonder rechtstreekse controle van andere verkozenen of de kiezer. ».

Jef Van Damme :

« Hoewel men tot parlements lid verkozen is, verdedigt men soms enkel het lokale belang.

[...]

L'orateur se réfère aux difficultés de fonctionnement des commissions parlementaires, dont on est souvent absent parce qu'on doit être présent au niveau communal. ».

Zoé Genot :

« Mme Genot évoque ensuite certains problèmes de fonctionnement au Parlement et pointe le cumul comme responsable. ».

Johan Van den Driessche :

« Du reste, il n'est pas démontré que les parlementaires qui cumulent travaillent moins bien que ceux qui ne cumulent pas. Le Parlement est, par excellence, l'organe où doivent pouvoir siéger toutes les couches de la population. On ne peut pas exclure certaines fonctions au moyen de petites règles. ».

René Coppens :

« L'orateur se demande sérieusement si le statut du député n'est pas indûment modifié. L'orateur suggère au président Charles Picqué de demander à nouveau au Conseil d'État comment il faut régler cette matière. Car ce n'est manifestement pas si évident. ».

Vincent De Wolf :

« Il a été question des problèmes d'agendas au sein de la Région à cause des cumulards. À titre personnel, l'orateur rappelle avoir toujours été présent dans les commissions Samusocial, SIAMU, tunnels, etc.

Des classements faits par la presse sur ceux qui travaillent le plus, il ressort que les cumulards sont ceux qui sont systématiquement le plus souvent sur la brèche. ».

*
* *

Il ressort des nouveaux éléments qui précèdent que l'intention effective des auteurs n'est pas d'instaurer une nouvelle incompatibilité entre l'exercice d'une fonction exécutive locale et l'exercice d'un mandat parlementaire, mais bien d'instaurer une nouvelle incompatibilité par rapport aux mandats parlementaires concernés (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Chambre des représentants, Sénat, Parlement flamand et Parlement européen).

Conformément aux avis du Conseil d'État, une telle incompatibilité pour les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale nous semble relever de l'autonomie constitutive telle que prévue à l'article 12,

De spreker verwijst naar de moeilijke werking van de parlementaire commissies, waarbij men vaak afwezig is omdat men op gemeentelijk vlak aanwezig moet zijn. ».

Zoé Genot :

« Mevrouw Genot heeft het vervolgens over bepaalde werkingsproblemen in het Parlement en zegt dat de cumulatie daarvan de oorzaak is. ».

Johan Van den Driessche :

« Overigens is het niet bewezen dat cumulerende parlementsleden slechter zouden presteren dan niet cumulerenden. Het Parlement is bij uitstek het orgaan waarin alle lagen van de bevolking moeten kunnen zetelen. Men mag bepaalde functies niet met regeltjes uitsluiten. ».

René Coppens :

« De spreker betwijfelt sterk of het statuut van het parlements lid nu niet op een oneigenlijke wijze wordt gewijzigd. De spreker suggereert aan voorzitter Charles Picqué om opnieuw aan de Raad van State te vragen hoe deze materie zou moeten worden geregeld. Dit is waarschijnlijk niet zo duidelijk. ».

Vincent De Wolf :

« Er was sprake van agendaproblemen in het Gewest wegens de « cumulards ». Persoonlijk wijst de spreker erop dat hij altijd aanwezig was tijdens de vergaderingen van de commissie betreffende de Samusocial, de DBDMH, de tunnels, enz.

Uit de rangschikkingen die de pers opmaakt van degenen die het meest werken, blijkt dat de cumulards systematisch het meest aanwezig zijn. ».

*
* *

Uit de voorafgaande nieuwe elementen blijkt dat de werkelijke intentie van de indieners er niet in bestaat om een nieuwe onverenigbaarheid in te stellen tussen de uitoefening van een plaatselijke uitvoerende functie en de uitoefening van een parlementair mandaat, maar wél om een nieuwe onverenigbaarheid in te voeren die betrekking heeft op de betreffende parlementaire mandaten (Brussels Hoofdstedelijk Parlement, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Senaat, Vlaams Parlement en Europees Parlement).

Overeenkomstig de adviezen van de Raad van State lijkt ons een dergelijke onverenigbaarheid voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement onder de constitutionele autonomie te vallen zoals bepaald in artikel 12, § 5,

§ 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Si tel est le cas, une telle proposition d'ordonnance ne peut donc être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (art. 28 de la même loi spéciale) et non selon la procédure de vote telle que prévue pour la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des pouvoirs subordonnés, où l'adoption d'une telle ordonnance nécessite une majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. Si tel n'est pas le cas, un second vote a lieu après trente jours.

Toutefois, si, comme on l'a dit lors des débats, l'objectif visé est d'améliorer le fonctionnement du Parlement, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétent pour instaurer cette incompatibilité pour les mandats de membres de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand ou du Parlement européen.

Les amendements visent, d'une part, à clarifier la base légale applicable eu égard à l'intention effective des auteurs de la proposition d'ordonnance, et, d'autre part, à respecter l'autonomie constitutive de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen.

van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. Indien dat het geval is, dan kan een dergelijk voorstel van ordonnantie enkel worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstreekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep (art. 28 van dezelfde bijzondere wet) en niet via de stemprocedure zoals bepaald voor de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de ondergeschikte besturen, waarbij voor de goedkeuring van een dergelijke ordonnantie een volstreekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep moet zijn. Indien dit niet het geval is, volgt na dertig dagen een tweede stemronde.

Echter is het Brussels Hoofdstedelijk Parlement niet bevoegd om die onverenigbaarheid in te voeren voor de mandaten van lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement of het Europees Parlement indien het beoogde doel is om, zoals het tijdens de debatten werd aangehaald, de werking van het Parlement te bevorderen.

De amendementen strekken ertoe om enerzijds de toepasselijke wettelijke grondslag, gelet op de werkelijke intentie van de indieners van het voorstel van ordonnantie, te verduidelijken en anderzijds de eigen constitutieve autonomie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Senaat, Vlaams Parlement en Europees Parlement te respecteren.

Els AMPE (N)

Paul DELVA (N)

Johan VAN den DRIESSCHE (N)

Carla DEJONGHE (N)

Brigitte GROUWELS (N)

Liesbet DHAENE (N)

René COPPENS (N)

Cieltje VAN ACHTER (N)

Khadija ZAMOURI (N)

Stefan CORNELIS (N)

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 30 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours⁽¹⁾, sur des amendements à une proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen » (*Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-550/4).

Les amendements ont été examinés par les chambres réunies le 8 mai 2018. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Greet VERBERCKMOES, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis (n° 63.250/VR), dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2018.

PORTÉE DES AMENDEMENTS

1. Les amendements soumis pour avis ont pour objet de modifier une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale⁽²⁾, approuvée par la commission compétente⁽³⁾, qui vise à instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand

(1) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

(2) Proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-550/1.

(3) Rapport portant notamment sur une proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-550/3, p. 43.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Op 30 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,⁽¹⁾ een advies te verstrekken over amendementen op een voorstel van ordonnantie « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement » (*Parl. St. Br.Parl.* 2017-18, nr. A-550/4).

De amendementen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 8 mei 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Greet VERBERCKMOES, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies (nr. 63.250/VR), waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2018.

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

1. De om advies voorgelegde amendementen beogen de wijziging van een, door de bevoegde commissie goedgekeurd,⁽²⁾ voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁽³⁾ dat ertoe strekt een onverenigbaarheid in te voeren tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat,

(1) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, 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.

(2) Verslag over o.m. een voorstel van ordonnantie « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement », *Parl. St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-550/3, 43.

(3) Voorstel van ordonnantie « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement », *Parl. St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-550/1.

et du Parlement européen⁽⁴⁾. Sur cette proposition d'ordonnance, le Conseil d'État, section de législation, a donné le 25 octobre 2017 l'avis 62.152/1⁽⁵⁾.

Les amendements proposés ont pour objet de transformer la proposition d'ordonnance initiale en une proposition d'ordonnance spéciale (amendement n° 1), prise en application des articles 12, § 5, et 12ter de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises » (amendement n° 2), et de limiter l'incompatibilité à la situation dans laquelle la fonction de bourgmestre ou d'échevin est exercée simultanément avec le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (amendement n° 3).

EXAMEN DU TEXTE

2. En vertu de l'article 12, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises », le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, « par ordonnance, déterminer des incompatibilités supplémentaires ».

L'article 12, § 5, précité, correspond à l'article 24bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » (LSRI). La Cour constitutionnelle a confirmé que la Région wallonne et la Région flamande, en vertu de l'autonomie constitutive qui leur est accordée par l'article 24bis, § 3, de la LSRI, ont le pouvoir d'instaurer un régime d'incompatibilité entre le mandat de député régional et un mandat de membre d'un collège communal⁽⁶⁾.

Par conséquent, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut⁽⁷⁾, en vertu de l'autonomie constitutive, adopter un dispositif d'incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le mandat exécutif local de bourgmestre ou d'échevin. Le fondement de compétence de l'article 12, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 suffit à cet effet. L'article 12ter de la même loi spéciale ne procure par contre pas de fondement utile à cette fin.

Selon l'article 28, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, l'ordonnance visée à l'article 12, § 5, précitée, doit être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique.

3. Il ressort à la fois de la demande d'avis et des développements des amendements que les auteurs de ces derniers visent à instaurer une incompatibilité pour les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui exercent la fonction de bourgmestre ou d'échevin, en s'appuyant à cet égard sur la compétence décrite au point 2.

(4) Et en ajoutant à cet effet un point 9° à l'article 72 de la Nouvelle loi communale, coordonnée le 24 juin 1988.

(5) Avis C.E. 62.152/1 du 25 octobre 2017 sur une proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-550/2.

(6) C.C., 28 juin 2012, n° 81/2012.

(7) Voir également déjà l'avis C.E. 55.576/4 du 26 mars 2014 sur une proposition d'ordonnance spéciale « limitant le cumul de mandats dans le chef de membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., n° A-502/2, observation 2.

van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement.⁽⁴⁾ Over dit voorstel van ordonnantie heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 25 oktober 2017 advies 62.152/1 uitgebracht.⁽⁵⁾

De voorgestelde amendementen strekken ertoe het oorspronkelijke voorstel van ordonnantie om te vormen tot een voorstel van bijzondere ordonnantie (amendement nr. 1), genomen met toepassing van artikel 12, § 5, en 12ter van de bijzondere wet van 12 januari 1989 « met betrekking tot de Brusselse Instellingen » (amendement nr. 2), en de onverenigbaarheid te beperken tot de situatie waarbij de functie van burgemeester of schepenen tegelijk wordt uitgeoefend met het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (amendement nr. 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. Krachtens artikel 12, § 5, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 « met betrekking tot de Brusselse Instellingen » is het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bevoegd om « bij ordonnantie bijkomende onverenigbaarheden in [te] stellen ».

Het genoemde artikel 12, § 5, stemt overeen met artikel 24bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen » (BWHI). Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat het Waalse en het Vlaamse Gewest op grond van de constitutieve autonomie die hun wordt verleend bij artikel 24bis, § 3, BWHI, bevoegd zijn om een regeling in te voeren waardoor het mandaat van gewestelijk parlements lid onverenigbaar is met een mandaat van lid van een gemeentecollege.⁽⁶⁾

Bijgevolg is het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd,⁽⁷⁾ om op grond van de constitutieve autonomie, een regeling aan te nemen waardoor het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement onverenigbaar is met het lokaal uitvoerend mandaat van burgemeester of schepenen. Hiervoor volstaat de bevoegdheidsgrondslag van artikel 12, § 5, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Artikel 12ter van dezelfde bijzondere wet vormt hiervoor daarentegen geen nuttige grondslag.

Luidens artikel 28, vijfde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, moet de in het genoemde artikel 12, § 5, bedoelde ordonnantie worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep.

3. Uit de adviesaanvraag zowel als uit de toelichting bij de amendementen blijkt dat de indieners van de amendementen beogen een onverenigbaarheid in te voeren voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement die de functie van burgemeester of schepenen uitoefenen, daarbij steunend op de sub 2 beschreven bevoegdheid.

(4) En waartoe een punt 9° werd ingevoegd in artikel 72 van de Nieuwe Gemeentewet gecoördineerd op 24 juni 1988.

(5) Adv.RvS 62.152/1 van 25 oktober 2017 over een voorstel van ordonnantie « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepenen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement », *Parl. St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-550/2.

(6) GwH 28 juni 2012, nr. 81/2012.

(7) Zie ook reeds adv.RvS 55.576/4 van 26 maart 2014 over een voorstel van bijzondere ordonnantie « tot beperking van de cumulatie van mandaten voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement », *Parl. St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-502/2, opmerking 2.

Le texte même de l'amendement n° 3, combiné avec le texte de la proposition d'ordonnance initiale, impliquent cependant qu'une incompatibilité est créée entre les fonctions de bourgmestre et d'échevin, et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela signifie que lorsqu'une personne exerce simultanément les deux fonctions, que cette personne, si elle ne démissionne pas de sa fonction de membre du Parlement, est de plein droit frappée d'une interdiction d'exercer (encore) son mandat exécutif local. Les dispositions proposées, telles qu'elles sont amendées, n'ont toutefois pas pour effet qu'une personne qui se trouve dans une situation d'incompatibilité et qui refuse d'opérer un choix, ne peut plus exercer son mandat parlementaire. En effet, l'article 2 de la proposition ajoute encore et toujours un point 9° à l'article 72 de la Nouvelle loi communale, qui précise quelles personnes ne peuvent pas être bourgmestre ou échevin dans une commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

Telle qu'elle est amendée, la proposition règle ainsi la situation juridique des bourgmestres et échevins et les conséquences de l'acceptation d'un mandat parlementaire déterminé pour les bourgmestres et échevins. Le dispositif proposé ne comporte pas d'effets juridiques sur le plan de l'exercice du mandat parlementaire⁽⁸⁾, et instaure dès lors une incompatibilité juridique pour les bourgmestres et échevins, mais pas d'incompatibilité pour les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Comme l'a exposé l'avis 62.152/1⁽⁹⁾, le législateur bruxellois est compétent pour instaurer une telle incompatibilité (également à l'égard de la qualité de membre d'autres parlements⁽¹⁰⁾), sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VIII, 1°, LSRI. Selon l'article 28, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, une ordonnance prise en vertu de la compétence mentionnée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, LSRI, doit en principe être adoptée à la majorité absolue des suffrages et à la majorité absolue dans chaque groupe linguistique.

4. Pour instaurer en droit une incompatibilité dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce que visent manifestement les auteurs des amendements, il faut par conséquent élaborer une ordonnance rédigée de telle façon qu'elle détermine les conséquences juridiques à l'égard du mandat exercé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Eu égard à la majorité spéciale spécifique requise pour son élaboration, au principe du parallélisme des formes et au principe de sécurité juridique, une telle disposition doit être réglée dans une ordonnance distincte. Il est conseillé que l'intitulé d'une telle ordonnance porte la mention « spéciale ». Cette ordonnance spéciale peut prendre la forme d'un texte autonome ou d'un texte modificatif. Dans ce dernier cas, mieux vaut ne pas insérer ces dispositions dans un texte législatif dont l'élaboration requiert une autre majorité (comme la Nouvelle loi communale, telle qu'elle s'applique pour la Région de Bruxelles-Capitale), mais par exemple dans la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Le Greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le Président,

Marnix VAN DAMME

(8) Comparer avec l'avis C.E. 62.152/1 du 25 octobre 2017, l.c., observation 6.3.

(9) Avis C.E. 62.152/1 du 25 octobre 2017, l.c., observations 2 à 4.

(10) C'est-à-dire la Chambre des représentants, le Sénat, le Parlement flamand et le Parlement européen. Voir également avis C.E. 62.152/1 du 25 octobre 2017, l.c., observations 6.1 et 6.2.

De tekst zelf van amendement nr. 3, gelezen in samenhang met de tekst van het oorspronkelijke voorstel van ordonnantie, houdt echter in dat er een onverenigbaarheid wordt ingevoerd tussen de functies van burgemeester en schep en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Dat wil zeggen dat wanneer een persoon tegelijkertijd beide functies uitoefent, deze persoon, indien hij geen ontslag neemt uit zijn functie van parlements lid, van rechtswege zijn lokaal uitvoerend mandaat niet (langer) kan uitoefenen. De voorgestelde bepalingen, zoals geamendeerd, hebben evenwel niet tot gevolg dat wanneer een persoon die zich in een toestand van onverenigbaarheid bevindt, weigert een keuze te maken, deze persoon zijn parlementair mandaat niet langer kan uitoefenen. Artikel 2 van het voorstel voegt immers nog steeds een punt 9° toe aan artikel 72 van de Nieuwe Gemeentewet, dat bepaalt welke personen geen burgemeester of schep en kunnen zijn in een gemeente van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het voorstel zoals geamendeerd regelt aldus de rechtstoestand van de burgemeesters en schep en en de gevolgen van het opnemen van een bepaald parlementair mandaat voor de burgemeesters en schep en. De voorgestelde regeling bevat geen rechtsgevolgen op het vlak van het uitoefenen van het parlementair mandaat⁽⁸⁾ en voert om die reden in rechte een onverenigbaarheid in voor burgemeesters en schep en, doch geen onverenigbaarheid voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Zoals in advies 62.152/1⁽⁹⁾ werd uiteengezet, is de ordonnantiegever van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd om een dergelijke onverenigbaarheid (ook ten aanzien van het lidmaatschap van andere parlements⁽¹⁰⁾) in te voeren, op grond van artikel 6, § 1, eerste lid, VIII, 1°, BWHI. Luidens artikel 28, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, moet een ordonnantie op grond van de in artikel 6, § 1, VIII, 1°, BWHI vermelde bevoegdheid, in beginsel worden aangenomen bij de volstreekte meerderheid van de stemmen en bij de volstreekte meerderheid in elke taalgroep.

4. Om in rechte een onverenigbaarheid in te voeren in hoofde van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, hetgeen de indieners van de amendementen klaarblijkelijk beogen, moet bijgevolg een ordonnantie tot stand worden gebracht die zo geredigeerd is dat ze de rechtsgevolgen bepaalt ten aanzien van het mandaat in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Een dergelijke bepaling dient, gelet op de specifieke bijzondere meerderheid die vereist is voor de totstandkoming ervan, en gelet op het beginsel van het parallelisme der vormen en het rechtszekerheidsbeginsel, in een afzonderlijke ordonnantie te worden geregeld. Het is raadzaam dat zo'n ordonnantie in haar opschrift de vermelding « bijzonder » draagt. Deze bijzondere ordonnantie kan de vorm aannemen van een autonome tekst of van een wijzigende tekst. In dat laatste geval worden deze bepalingen beter niet ingevoegd in een wettekst waarvoor een andere meerderheid voor de totstandkoming geldt (zoals de Nieuwe Gemeentewet, zoals die geldt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), maar bijvoorbeeld in de bijzondere wet van 12 januari 1989.

De Griffier,

Greet VERBERCKMOES

De Voorzitter,

Marnix VAN DAMME

(8) Vgl. adv.RvS 62.152/1 van 25 oktober 2017, l.c., opmerking 6.3.

(9) Adv.RvS 62.152/1 van 25 oktober 2017, l.c., opmerkingen 2 tot 4.

(10) Zijnde de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement en het Europees Parlement. Zie ook adv. RvS 62.152/1 van 25 oktober 2017, l.c., opmerkingen 6.1 en 6.2.