



GEWONE ZITTING 2019-2020

17 APRIL 2020

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

**VERENIGDE VERGADERING VAN
DE GEMEENSCHAPPELIJKE
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE**

**VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN
HET REGLEMENT**

**tot invoering van de beraadslaging en
stemming op afstand ten gevolge van een
ernstige en uitzonderlijke toestand die de
volksgezondheid bedreigt en die de
parlementsleden verhindert om fysiek
aanwezig te zijn**

VERSLAG

uitgebracht namens de bijzondere commissie
voor het Reglement

door de heer Marc LOEWENSTEIN (F)

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben
deelgenomen :

De heren Rachid Madrane, Guy Vanhengel, Hicham Talhi,
Vincent De Wolf, Marc Loewenstein, mevr. Isabelle Emmery,
mevr. Zoé Genot, mevr. Anne-Charlotte d'Ursel, de heren Gilles
Verstraeten, Bertin Mampaka Mankamba, Marc-Jean Ghysse,
Juan Benjumea Moreno, mevr. Hilde Sabbe, mevr. Lotte Stoops,
de heren Ridouane Chahid, John Pitseys, mevr. Alexia Bertrand,
de heer Emmanuel De Bock, mevr. Françoise De Smedt, mevr.
Céline Fremault, de heer Arnaud Verstraete, mevr. Cielte Van
Achter, mevr. Carla Dejonghe, de heren Fouad Ahidar, Dominiek
Lootens-Stael, mevr. Bianca Debaets, de heer Jan Busselen, mevr.
Magali Plovie, mevr. Victoria Austraet.

SESSION ORDINAIRE 2019-2020

17 AVRIL 2020

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

**ASSEMBLÉE RÉUNIE DE LA
COMMISSION COMMUNAUTAIRE
COMMUNE**

**PROPOSITION DE
MODIFICATION DU RÈGLEMENT**

**visant à introduire la délibération et le vote à
distance à la suite d'une situation grave et
exceptionnelle qui menace la santé publique
et qui empêche les membres du Parlement
d'être physiquement présents**

RAPPORT

fait au nom de la commission spéciale
du Règlement

par M. Marc LOEWENSTEIN (F)

Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Rachid Madrane, Guy Vanhengel, Hicham Talhi,
Vincent De Wolf, Marc Loewenstein, Mmes Isabelle Emmery,
Zoé Genot, Anne-Charlotte d'Ursel, MM. Gilles Verstraeten,
Bertin Mampaka Mankamba, Marc-Jean Ghysse, Juan
Benjumea Moreno, Mmes Hilde Sabbe, Lotte Stoops, MM.
Ridouane Chahid, John Pitseys, Mme Alexia Bertrand, M.
Emmanuel De Bock, Mmes Françoise De Smedt, Céline
Fremault, M. Arnaud Verstraete, Mmes Cielte Van Achter, Carla
Dejonghe, MM. Fouad Ahidar, Dominiek Lootens-Stael, Mme
Bianca Debaets, M. Jan Busselen, Mmes Magali Plovie, Victoria
Austraet.

I. Inleidende uiteenzetting van de heer Rachid Madrane, hoofdindiener van het voorstel

De Voorzitter wijst erop dat het voorstel tot wijziging van het Reglement ertoe strekt dat vergaderingen, beraadslagingen en stemmingen op afstand kunnen plaatshebben in een uitzonderlijke toestand die de volksgezondheid bedreigt en de parlementsleden verhindert om fysiek aanwezig te zijn.

Eenzijds heeft de Raad van State in zijn advies van 25 maart 2020 gesteld dat de bepalingen over het quorum niet noodzakelijk de fysieke aanwezigheid van de leden in het halfroond vereisen en anderzijds maakt de technische evolutie het vandaag mogelijk om op afstand te beraadslagen en te stemmen via elektronische weg.

De voorgestelde zes artikelen strekken ertoe de bepalingen van het Reglement betreffende de vergaderingen van het Bureau en het Bureau in uitgebreide samenstelling aan te passen, alsook de bepalingen betreffende de werkzaamheden in commissie en plenaire vergadering.

Het is de bedoeling om de rechtszekerheid van de toekomstige beraadslagingen en stemmingen te waarborgen in de huidige context van isolering.

II. Algemene bespreking

Mevrouw Cieltje Van Achter heeft geen enkel bezwaar tegen de inhoud, maar uit twijfels over artikel 4, dat een nieuw artikel 66.5 van het Reglement voorstelt, luidend als volgt : « [...] kan het Bureau in uitgebreide samenstelling [...] beslissen dat, met het oog op de goedkeuring van een of meerdere door hem bepaalde dringende besluiten, de parlementsleden op afstand aan de beraadslagingen mogen deelnemen en hun stemmen mogen uitbrengen via elektronische communicatiemiddelen. ». Vallen alle wetgevende teksten wel degelijk onder die bepaling?

De griffier van het Parlement bevestigt dat. De term « besluit » wordt gebruikt in artikel 53 van de Grondwet (« Geen van beide Kamers kan een besluit nemen indien niet de meerderheid van haar leden aanwezig is ») en in artikel 35, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (« De Parlementen kunnen geen besluit nemen indien niet de meerderheid van hun leden tegenwoordig is »). Het gaat wel degelijk om alle normen die door een parlement worden goedgekeurd.

Voorts stelt mevrouw Cieltje Van Achter vast dat artikel 4 betrekking heeft op de door de federale overheid getroffen maatregelen tot isolering of social distancing, wat een voorafgaande beslissing van dat gezagsniveau impliceert. Ze twijfelt aan de relevantie van een dergelijke bepaling, die de mogelijkheid van snelle besluitvorming op Brussels niveau zou kunnen beperken.

I. Exposé introductif de M. Rachid Madrane, premier auteur de la proposition

Le Président rappelle que l'objectif de la présente proposition de modification du règlement est de permettre d'organiser des réunions, des délibérations et des votes à distance, dans une situation exceptionnelle de menace pour la santé publique qui empêche la réunion physique des parlementaires.

D'une part, le Conseil d'État a considéré, dans son avis du 25 mars 2020, que les dispositions relatives au quorum ne requièrent pas nécessairement la présence physique des membres dans l'hémicycle, et d'autre part, l'évolution des techniques permet aujourd'hui de mener des délibérations et des votes à distance par la voie électronique.

Les six articles proposés visent à adapter les dispositions réglementaires concernant les réunions du Bureau et du Bureau élargi, ainsi que les travaux en commission et en séance plénière.

Il s'agit de garantir la sécurité juridique des délibérations et des votes à venir, dans le contexte actuel du confinement.

II. Discussion générale

Mme Cieltje Van Achter n'a aucune objection quant au fond, mais s'interroge sur l'article 4, qui propose un nouvel article 66.5 du règlement libellé comme suit : « le Bureau élargi [...] peut [...] décider qu'en vue d'adopter une ou plusieurs résolutions urgentes qu'il désigne, les parlementaires peuvent participer aux délibérations et exprimer leurs votes à distance via des moyens de communication électronique. ». L'ensemble des textes législatifs sont-ils bien visés par cette disposition ?

Le greffier du Parlement le confirme. Le terme « résolution » est utilisé à l'article 53 de la Constitution (« aucune des deux chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie ») et à l'article 35, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (« les parlements ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie »). Il s'agit bien de toute norme adoptée par un parlement.

Par ailleurs, Mme Cieltje Van Achter constate que l'article 4 vise les mesures de confinement ou d'éloignement prises par l'autorité fédérale, ce qui implique une décision préalable de ce niveau de pouvoir. Elle met en doute la pertinence d'une telle disposition, qui pourrait limiter la possibilité de prendre rapidement des décisions au niveau bruxellois.

De heer Arnaud Verstraete is van oordeel dat het voorgestelde toepassingsgebied van artikel 4 te restrictief is. De reikwijdte ervan zou veralgemeend moeten worden, aangezien andere situaties die niet uit een gezondheids crisis zouden voortkomen, niet uitgesloten zijn. Er was al een « lockdown » na de aanslagen van 2016.

De Voorzitter wijst erop dat het voorstel tot wijziging van het Reglement betrekking heeft op tijdelijke beperkende maatregelen in het kader van een gezondheids crisis. Het is belangrijk om de uitoefening van de parlementaire democratie zo weinig mogelijk te beperken.

De griffier bevestigt dat het algemene principe de fysieke vergadering van de parlementsleden is. Het voorstel bepaalt zich ertoe de fysieke vergaderingen te beperken in het uitzonderlijke geval van een ernstige gezondheids crisis. Tijdens de lockdown van 2016 bleef het Parlement bijeenkomen.

De heer Dominiek Lootens-Stael geeft toe dat deze regeling uitzonderlijk is. Hij is het echter eens met de opmerking van de heer Verstraete dat fysieke vergaderingen van de parlementsleden in andere gevallen kunnen worden verhinderd.

De heer John Pitseys heeft vragen over de aard van de gebeurtenis die stemmingen op afstand toestaat. Artikel 3 van de gewestelijke en bicommunautaire ordonnances van 19 maart 2020 die de Regering en het Verenigd College bijzondere machten verlenen, bepaalt dat « wanneer het voor het Parlement/de Verenigde Vergadering onmogelijk is om bijeen te komen [...], de Regering/het Verenigd College [...] alle nuttige maatregelen mag treffen op de gebieden die onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest/de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen [...] ».

Dit artikel 3 wordt dus ten uitvoer gelegd als men vaststelt dat het voor het Parlement fysiek onmogelijk is om bijeen te komen. De volksvertegenwoordiger beveelt dan ook aan om in het voorgestelde artikel 66.5 de woorden « kan [...] vaststellen dat deze situatie verhindert dat de parlementsleden fysiek aanwezig zijn » te schrappen. Hij is van oordeel dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de mogelijkheid om fysiek te vergaderen en de mogelijkheid om te stemmen en stelt de volgende bewoordingen voor : « het Bureau in uitgebreide samenstelling kan, op voorstel van de Voorzitter, vaststellen dat deze situatie verhindert dat de parlementsleden fysiek aanwezig zijn bij een stemming ».

De Voorzitter antwoordt dat het hier niet gaat om het activeren van artikel 3 van de ordonnantie inzake bijzondere machten, dat de Regering en het Verenigd College in staat stelt om, na overleg met de Voorzitter en het Bureau van het Parlement, alle nuttige maatregelen te nemen in de aangelegenheden die onder de gewestelijke of bicommunautaire bevoegdheden vallen.

M. Arnaud Verstraete estime que le champ d'application de l'article 4, tel que proposé, est trop restrictif. Il faudrait en généraliser la portée, car rien n'exclut d'autres situations qui ne relèveraient pas d'une crise sanitaire. Il y a déjà eu un « lockdown » suite aux attentats de 2016.

Le Président rappelle que la proposition de modification du règlement vise des mesures de confinement temporaires dans un contexte de crise sanitaire. Il importe de restreindre le moins possible l'exercice de la démocratie parlementaire.

Le greffier confirme que le principe général est la réunion physique des parlementaires. La proposition se limite à restreindre cette réunion physique dans le cas exceptionnel d'une crise sanitaire grave. Lors du « lockdown » de 2016, le Parlement a continué de se réunir.

M. Dominiek Lootens-Stael reconnaît que ce dispositif est exceptionnel. Mais il rejoint l'observation de M. Verstraete selon laquelle d'autres hypothèses pourraient empêcher une réunion physique des parlementaires.

M. John Pitseys s'interroge sur la nature de l'événement générateur qui autorise les votes à distance. L'article 3 des ordonnances régionale et bicommunautaire du 19 mars 2020 accordant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement et au Collège réuni dispose qu'« en cas d'impossibilité de réunir le Parlement / l'Assemblée réunie [...], le Gouvernement / Collège réuni peut [...] prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale / Commission communautaire commune [...] ».

Cet article 3 est donc mis en œuvre si l'on constate une impossibilité physique pour le Parlement de se réunir. Le député préconise dès lors de supprimer, dans l'article 66.5 tel que proposé, les mots « peut constater que cette situation empêche les parlementaires d'être physiquement présents ». Il estime qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre la possibilité de se réunir physiquement et la possibilité de voter, et suggère d'écrire : « le Bureau élargi, sur proposition du Président, peut constater que cette situation empêche les parlementaires d'être physiquement présents lors d'un vote ».

Le Président répond qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'activer l'article 3 de l'ordonnance de pouvoirs spéciaux, qui permet au Gouvernement et au Collège réuni, après concertation avec le Président et le Bureau du Parlement, de prendre toutes mesures utiles dans les matières relevant des compétences régionales ou bicommunautaires.

Artikel 4 van dit voorstel tot wijziging van het reglement beoogt het Bureau in uitgebreide samenstelling de mogelijkheid te bieden vast te stellen dat het onmogelijk is voor de volksvertegenwoordigers fysiek aanwezig te zijn en bijgevolg een beraadslaging en een stemming op afstand te organiseren over de dringende besluiten die het bepaalt. Het veroorzakende element is hetzelfde (gezondheids crisis), maar de juridische gevolgen zijn anders, want in dit geval heeft het Parlement de mogelijkheid om te vergaderen, maar dan wel op afstand.

De heer Guy Vanhengel wenst een duidelijker onderscheid te maken tussen een regeling van bijzondere machten en de organisatie van elektronische vergaderingen met stemmingen. Zoals de heer Verstraete zei, kunnen in de toekomst andere situaties zich voordoen, die geen crisissituatie op het gebied van de gezondheid inhouden.

De Voorzitter vindt dat de draagwijdte van de bepalingen correct omschreven moet worden. Het aanvoeren van een crisissituatie, zonder verdere details, is subjectief. De werkingssfeer van de parlementaire democratie mag echter niet al te zeer worden beperkt. De uitzondering op het algemeen principe van de fysieke vergadering van de parlementsleden moet strikt van toepassing blijven. Het Bureau in uitgebreide samenstelling zal enkel besluiten op afstand nemen in de aangelegenheden die het bepaalt.

De heer Emmanuel De Bock is het eens over het ernstige en uitzonderlijke karakter van deze wijze van beraadslaging. Men kan trouwens niet uitsluiten dat op een dag een moeilijkheid rijst voor de parlementsleden om via elektronische weg te vergaderen, waardoor een probleem rijst met het quorum om op afstand te beraadslagen en te stemmen.

De heer Fouad Ahidar vindt dat in de toekomst andere situaties elektronische beraadslagingen zouden kunnen rechtvaardigen, maar dat het Parlement later nieuwe voorstellen kan indienen.

Mevrouw Céline Fremault verwijst naar het opschrift van het voorstel tot wijziging van het reglement, dat duidelijk is : « een ernstige en uitzonderlijke toestand die de volksgezondheid bedreigt ». Zij beveelt aan de tekst te laten zoals hij is, om een snelle toepassing ervan in de huidige context mogelijk te maken. Over de tenuitvoerlegging van deze bepalingen in andere contexten kan verder worden nagedacht, maar daarvoor moet de nodige tijd worden genomen.

Ook de heer Jan Busselen raadt aan binnen het kader van de huidige gezondheids crisis te blijven. Later kan de bestaande regeling altijd nog worden geëvalueerd.

De Voorzitter stelt voor zich te beperken tot het voorstel tot wijziging van het reglement zoals het vandaag voorgelegd wordt. Andere teksten kunnen later worden onderzocht door de bijzondere commissie voor het reglement indien de omstandigheden dit rechtvaardigen. (*Instemming*).

L'article 4 de la présente proposition de modification du règlement vise à permettre au Bureau élargi de constater l'impossibilité d'une présence physique des députés, et de décider en conséquence d'organiser une délibération et un vote à distance sur les résolutions urgentes qu'il désigne. L'élément générateur est le même (crise sanitaire), mais les conséquences juridiques sont différentes, puisque dans ce cas-ci, le Parlement a la possibilité de se réunir, mais à distance.

M. Guy Vanhengel souhaite établir une distinction plus claire entre un régime de pouvoirs spéciaux et l'organisation de réunions électroniques avec votes. Comme l'a évoqué M. Verstraete, d'autres situations pourraient se présenter à l'avenir, qui ne relèvent pas d'une situation de crise sanitaire.

Le Président estime qu'il faut définir correctement la portée des dispositions. L'évocation d'une situation de crise, sans autres précisions, relève de la subjectivité. Or, il ne faudrait pas limiter inconsidérément le champ d'action de la démocratie parlementaire. L'exception au principe général de la réunion physique des parlementaires doit rester de stricte application. Le Bureau élargi ne prendra des résolutions à distance que dans les matières qu'il désigne.

M. Emmanuel De Bock convient de la nature grave et exceptionnelle de ce mode de délibération. Rien ne permet d'ailleurs d'exclure un jour une difficulté pour les parlementaires de se réunir en mode électronique, entraînant un problème de quorum pour délibérer et voter à distance.

M. Fouad Ahidar estime que d'autres situations à l'avenir pourraient justifier des délibérations électroniques, mais il sera toujours loisible au Parlement de déposer de nouvelles propositions ultérieurement.

Mme Céline Fremault renvoie à l'intitulé de la proposition de modification du règlement, qui est très clair : « une situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique ». Elle préconise de laisser le texte en l'état, afin de pouvoir en faire rapidement application dans le contexte actuel. Les réflexions pourront se poursuivre à propos de la mise en œuvre de ces dispositions dans d'autres contextes, mais il faut se donner le temps nécessaire.

M. Jan Busselen recommande lui aussi de rester dans le cadre de la crise sanitaire actuelle. Il sera toujours temps de procéder ultérieurement à une évaluation du dispositif existant.

Le Président propose de se limiter à la proposition de modification du règlement telle qu'elle est présentée aujourd'hui. D'autres textes pourront être examinés ultérieurement par la commission spéciale du règlement si les circonstances le justifient. (*Assentiment*).

De heren Vincent De Wolf, Ridouane Chahid, mevrouw Françoise De Smedt en mevrouw Victoria Austraet hebben geen andere opmerkingen en geven hun instemming over de voorgestelde tekst, die het Parlement de mogelijkheid biedt te blijven werken en tevens ieders veiligheid te waarborgen.

III. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen

Artikelen 1 tot 6

De artikelen 1, 2, 3, 5 en 6 lokken geen commentaar uit.

Voor de opmerkingen inzake artikel 4 wordt verwezen naar de algemene bespreking.

Stemmingen

De artikelen 1 tot 6 worden aangenomen bij eenparigheid van de 27 aanwezige leden.

IV. Stemming over het geheel

Het voorstel tot wijziging van het reglement wordt in zijn geheel aangenomen bij eenparigheid van de 27 aanwezige leden.

– *Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van het verslag.*

De Rapporteur,

Marc LOEWENSTEIN

De Voorzitter,

Rachid MADRANE

MM. Vincent De Wolf, Ridouane Chahid, Mmes Françoise De Smedt et Victoria Austraet n'ont pas d'autres remarques à formuler et marquent leur accord sur la proposition de texte, qui permet au Parlement de continuer à travailler tout en assurant la sécurité de tous.

III. Discussion des articles et votes

Articles 1^{er} à 6

Les articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 ne suscitent pas de commentaires.

Pour les commentaires relatifs à l'article 4, il est renvoyé à la discussion générale.

Votes

Les articles 1^{er} à 6 sont adoptés à l'unanimité des 27 membres présents.

IV. Vote sur l'ensemble

La proposition de modification du règlement dans son ensemble est adoptée à l'unanimité des 27 membres présents.

– *Confiance est faite aux rapporteurs pour la rédaction du rapport.*

Le Rapporteur,

Marc LOEWENSTEIN

Le Président,

Rachid MADRANE