

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BIJTENGEWONE ZITTING 1988

14 JUNI 1988

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 108ter, § 1 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET,
VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN
EN VOOR DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER SIMONS

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Bourgeois, Dhoore, Hermans, Moors, Uytendaele, Van Rompuy.	HH. Ansoms, F. Bosmans, J. Bosmans, Coens, Mevr. Merckx- Van Goey, de HH. Van Parys, Van Peel.
P.S. HH. G. Charlier, De Raet, Eerdekens, Happart, Mottard, Mevr. Onkelinx.	HH. Baudson, Biefnot, Cools, Di Rupo, Féaux, Tomas, N.
S.P. HH. Chevalier, Galle, Van Miert, Vanvelthoven.	HH. Baldewijns, Hancké, Laridon, Vandenbroucke, Van Elewyck.
P.V.V. HH. Cortois, Denys, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	HH. Beysen, De Croo, Flamant, Verhofstadt.
P.R.L. HH. Defraigne, Ducarme, Gol.	HH. Damseaux, De Decker, Kubla, L. Michel.
P.S.C. HH. Antoine, Gehlen.	HH. Gendebien, Laurent, J. Michel.
V.U. HH. Anciaux, Coveliers, Agalev-H. Simons. Ecolo	HH. Candries, Gabriëls, Sauwens, H. Geysels, Mevr. Vogels.

Zie :

10 / 108t - 434 - 1988 :

- N° 1 : Voorstel van de heer Ducarme e.s.
- N° 2 : Amendement.

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1988

14 JUIN 1988

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 108ter, § 1^{er} de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION,
DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET
DU REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR M. SIMONS

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Membres effectifs :	B. — Membres suppléants :
C.V.P. MM. Bourgeois, Dhoore, Hermans, Moors, Uytendaele, Van Rompuy.	MM. Ansoms, F. Bosmans, J. Bosmans, Coens, Mme Merckx- Van Goey, de MM. Van Parys, Van Peel.
P.S. MM. G. Charlier, De Raet, Eerdekens, Happart, Mottard, Mme Onkelinx.	MM. Baudson, Biefnot, Cools, Di Rupo, Féaux, Tomas, N.
S.P. MM. Chevalier, Galle, Van Miert, Vanvelthoven.	MM. Baldewijns, Hancké, Laridon, Vandenbroucke, Van Elewyck.
P.V.V. MM. Cortois, Denys, Mme Neyts-Uyttebroeck.	MM. Beysen, De Croo, Flamant, Verhofstadt.
P.R.L. MM. Defraigne, Ducarme, Gol.	MM. Damseaux, De Decker, Kubla, L. Michel.
P.S.C. MM. Antoine, Gehlen.	MM. Gendebien, Laurent, J. Michel.
V.U. MM. Anciaux, Coveliers, Agalev-M. Simons. Ecolo	MM. Candries, Gabriëls, Sauwens, M. Geysels, Mme Vogels.

Voir :

10 / 108t - 434 - 1988 :

- N° 1 : Proposition de M. Ducarme et consorts.
- N° 2 : Amendement.

DAMES EN HEREN,

Onderhavig voorstel tot herziening van artikel 108ter, § 1, van de Grondwet werd ter vergadering van 8 en van 13 juni 1988 door uw Commissie onderzocht.

*
* *

Een van de auteurs van het voorstel onderstreept dat het mogelijk is artikel 108ter (nieuw) van de Grondwet, zoals dat in de Commissie werd aangenomen, op twee manieren te vereenvoudigen, ofwel door artikel 108ter, § 1, op te heffen, ofwel door amendement n° 18 (Stuk n° 10/108t-420/5) over te nemen, dat bij de bespreking van het voorstel van de Regering betreffende de herziening van artikel 108ter, §§ 2 tot 6, van de Grondwet werd ingediend en verworpen. Laatstgenoemd amendement strekte tot de opheffing van het gehele artikel 108ter van de Grondwet op de datum van de inwerkingtreding van de wet ter uitvoering van artikel 107quater, die aan de organen van het Brusselse gewest de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie zal toekennen.

De opheffing van artikel 108ter, § 1, zoals die in het voorliggende voorstel wordt aangebracht, moet tevens gepaard gaan met een overgangsbepaling. Een amendement in die zin werd ingediend (n° 1, Stuk n° 10/108t - 434/2).

Aangezien artikel 108ter, § 2, van de Grondwet, zoals het werd aangenomen door de Commissie, nog expliciet verwijst naar de « bevoegdheden van de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort », is het volgens verschillende leden echter niet aangewezen het begrip « agglomeratie » dat in artikel 108, § 1, wordt gehanteerd, volledig weg te laten.

Een van de auteurs van het voorstel vindt daarentegen dat nog van gedachten kan worden gewisseld over de eventuele opheffing van alle grondwettelijke bepalingen betreffende de agglomeraties. Het regeeringsvoorstel betreffende de herziening van artikel 108ter, §§ 2 tot 6, is immers nog niet aangenomen in plenaire vergadering.

Hetzelfde lid onderstreept dat het voorstel tot herziening van artikel 108ter, § 1, strookt met de bedoeling van de Regering om de bevoegdheden van de agglomeratie over te hevelen naar het Brusselse Gewest.

Om de handhaving van § 1 van artikel 108ter te verantwoorden verwijst de afgevaardigde van de Vice-Eerste Minister en Minister van het Brusselse Gewest en van de Institutionele Hervormingen naar het regeerakkoord. Dat voorziet in de overdracht van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie naar de organen van het in artikel 107quater van de Grondwet bepaalde Gewest, die ter zake een verordensbevoegdheid uitoefenen.

De opheffing van artikel 108bis van de Grondwet en artikel 108ter, § 1 zou wellicht elke grondwette-

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de révision concernant l'article 108ter, § 1^{er} de la Constitution a été examinée par votre commission au cours de ses réunions des 8 et 13 juin 1988.

*
* *

Un des auteurs de la proposition souligne qu'il est possible de simplifier l'article 108ter (nouveau) de la Constitution, tel qu'il a été adopté en commission, de deux manières, soit en abrogeant l'article 108ter, § 1^{er}, soit en reprenant l'amendement n° 18 (Doc. n° 10/108t-420/5), qui avait été présenté lors de la discussion de la proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 108ter, §§ 2 à 6, de la Constitution et qui a été rejeté. Cet amendement visait à abroger l'ensemble de l'article 108ter de la Constitution à la date d'entrée en vigueur de la loi d'exécution de l'article 107quater, qui attribuera aux organes de la région bruxelloise les compétences de l'agglomération.

L'abrogation de l'article 108ter, § 1^{er}, telle qu'elle est présentée dans la proposition en discussion doit également être accompagnée d'une disposition transitoire. Un amendement a été déposé en ce sens (n° 1, Doc. n° 10/108t - 434/2).

Plusieurs membres estiment qu'il n'est pas souhaitable de supprimer entièrement la notion d'« agglomération » utilisée à l'article 108ter, § 1^{er}, étant donné que l'article 108ter, § 2, de la Constitution, tel qu'il a été adopté par la commission, fait encore explicitement référence aux « compétences de l'agglomération à laquelle la Capitale du Royaume appartient ».

Un des auteurs de la proposition estime par contre que l'on peut encore débattre de la suppression éventuelle de toutes les dispositions de la Constitution qui concernent les agglomérations. La proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 108ter, §§ 2 à 6, n'a en effet pas encore été adoptée en séance plénière.

Le même membre souligne que la proposition de révision de l'article 108ter, § 1^{er}, correspond aux intentions du Gouvernement qui consistent à transférer les compétences de l'agglomération à la région bruxelloise.

Pour justifier le maintien du § 1^{er} de l'article 108ter, le représentant du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Région bruxelloise et des Réformes institutionnelles se réfère à l'accord de gouvernement, qui prévoit le transfert des compétences de l'agglomération bruxelloise aux organes de la Région prévue à l'article 107quater de la Constitution, qui exercent une compétence réglementaire en la matière.

L'abrogation des articles 108bis et 108ter, § 1^{er}, de la Constitution priverait probablement de tout fonde-

lijke grondslag ontnemen aan het gewijzigde artikel 108ter, § 2, waarin wordt verwezen naar de bevoegdheden van de agglomeratie, of alleszins een opsomming van alle agglomeratiebevoegdheden in artikel 108ter, § 2 (nieuw) vereisen.

Volgens een lid houdt dit argument geen steek. In § 2 van artikel 108ter (nieuw) doelt het woord « agglomeratie » niet op een instelling, maar gewoon op het begrip agglomeratie, of met andere woorden een geheel van gemeenten die feitelijk in het Brusselse Gewest bestaan. De weglating van § 1 van artikel 108ter is derhalve noodzakelijk wil men de Grondwet vereenvoudigen en duidelijker maken. Het behoud van die paragraaf zou bovendien tot de oprichting van een nieuwe agglomeratie naast het Brusselse Gewest kunnen leiden. Volgens een ander lid kan de weglating van § 1 niet het verwachte effect hebben, aangezien de inhoud van die § 1 in zekere zin opgenomen is in § 2 van het nieuwe artikel 108ter, zoals dat in de Commissie aangenomen werd.

Een ander lid merkt op dat, ofschoon het aanbeveling verdient het voorstel tot weglating van artikel 108ter, § 1, goed te keuren (hij had trouwens een amendement in die zin ingediend bij de bespreking van artikel 108ter, §§ 2 tot 6, am. nr 4, partim, stuk n° 10/108ter-420/4), de verantwoording ervan wel wat overtrokken lijkt. Het is weinig waarschijnlijk dat, wanneer de organen van het Brusselse Gewest opgericht zullen zijn en zij de bevoegdheden van de agglomeratie zullen uitoefenen, nog een nieuwe agglomeratie kan worden gecreëerd.

Uit een wetstechnisch oogpunt begrijpt datzelfde lid niet waarom § 1 van artikel 108ter, dat paradoxaal genoeg niet in de overgangsbepaling opgenomen is, behouden blijft.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) beklemtoont dat de overgangsbepaling verwijst naar de inwerkingtreding van de §§ 2 en 3 van artikel 108ter. Het behoud van § 1 is dus volkomen verantwoord. Sommigen merken op dat er twee paragrafen 1 zullen zijn.

Een ander lid vermoedt dat de niet-opheffing van § 4 van artikel 108ter, waarbij de Brusselse agglomeratie behouden wordt, terwijl § 2 van het nieuwe artikel 108ter ze afschaft, door politieke motieven te verklaren is. De Regering is er niet zeker van dat de wet ter uitvoering van artikel 107quater betreffende het Brusselse Gewest ooit zal worden aangenomen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervorming (F) wijst op de gevaren van de voorgestelde weglating van § 1 van artikel 108ter. Mocht dat voorstel worden aangenomen, dan zou de weg openliggen voor de oprichting, zelfs na de uitvoering van artikel 107quater, van een nieuwe agglomeratie te Brussel en zulks op grond van artikel 108bis. Indien § 1 van artikel 108ter volgens welke « artikel 108bis van toepassing is op de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort, behoudens het hierna bepaalde » daarentegen behouden blijft, is dat een duidelijk bewijs dat hetgeen waarin arti-

ment constitutionnel l'article 108ter, § 2, modifié qui se réfère aux compétences de l'agglomération, ou requerrait en tout cas que toutes les compétences de l'agglomération soient énumérées à l'article 108ter, § 2 (nouveau).

Un membre estime que cet argument ne peut être retenu. Au § 2 de l'article 108ter (nouveau) le mot « agglomération » ne vise pas une institution mais simplement le concept d'agglomération ou en d'autres termes un ensemble de communes existant de fait dans la région bruxelloise. La suppression du § 1^{er} de l'article 108ter s'impose dès lors dans un souci de simplification et de clarification de la Constitution. Le maintien de ce paragraphe pourrait en outre conduire à la création à côté de la région bruxelloise d'une nouvelle agglomération. Selon un autre intervenant, la suppression du § 1^{er} ne peut avoir l'effet escompté puisque le contenu du § 1^{er} est en quelque sorte repris au § 2 de l'article 108ter nouveau tel qu'adopté en commission.

Un autre membre souligne que si la proposition de suppression de l'article 108ter, § 1^{er} doit être approuvée (il avait d'ailleurs déposé un amendement en ce sens lors de la discussion de l'article 108ter §§ 2 à 6, am. n° 4, partim, Doc n° 10/108ter, 420/4), sa justification paraît à certains égards excessive. Il est peu vraisemblable de croire que lorsque les organes de la région bruxelloise seront créés et exerceront les compétences de l'agglomération, une nouvelle agglomération pourrait encore être mise en place.

D'un point de vue légistique, cet intervenant ne comprend pas le maintien du § 1^{er} de l'article 108ter qui paradoxalement n'est pas repris dans la disposition transitoire.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) souligne que la disposition transitoire se réfère à l'entrée en vigueur des §§ 2 et 3 de l'article 108ter. Le maintien du § 1^{er} a dès lors toute sa signification. Certains font observer qu'il y aura deux § 1^{er}.

Un autre membre présume que le fait de ne pas abroger le § 1^{er} de l'article 108ter maintenant l'agglomération bruxelloise alors que le § 2 de l'article 108ter nouveau la supprime s'explique par des motifs politiques. Le Gouvernement n'est pas certain que la loi d'application de l'article 107quater concernant la région bruxelloise sera un jour votée.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) souligne les dangers de la suppression du § 1^{er} de l'article 108ter telle qu'elle est proposée. Si cette proposition était adoptée, la possibilité serait ouverte, de voir créer, même après la mise en oeuvre de l'article 107quater, une nouvelle agglomération à Bruxelles, et ce sur base de l'article 108bis. En revanche, en maintenant le § 1^{er} de l'article 108ter selon lequel « l'article 108bis s'applique à l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume sous réserve de ce qui est dit ci-après » on indique clairement que ce qui est prévu pour tout le pays à l'ar-

kel 108bis voor het hele land voorziet, te Brussel op een aparte wijze gerealiseerd wordt (uitoefening door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de bevoegdheden van de agglomeratie).

Een lid acht de §§ 1 en 2 tegenstrijdig. In § 1 wordt bepaald dat artikel 108bis van toepassing is op de Brusselse agglomeratie, terwijl krachtens § 2 van het nieuwe artikel 108ter, die agglomeratie niet langer bestaat, aangezien haar bevoegdheden overgedragen worden aan het Gewest. Een orgaan dat geen enkele bevoegdheid heeft, kan niet blijven bestaan; § 1 van artikel 108ter heeft slechts zin voor zover die in de overgangsbepaling opgenomen wordt.

Een ander lid wijst er in de eerste plaats op dat de Regering vaak de met een bijzondere meerderheid aangenomen wetten ophemelt, aangezien die meer waarborgen bieden dan de Grondwet en in de hiërarchie der normen blijkbaar boven de tekst van de Grondwet staan. In dit geval wil de Regering aantonen dat de Brusselse agglomeratie geen agglomeratie is zoals de andere, die met een gewone meerderheid georganiseerd kunnen worden. Maar om dat oogmerk te bereiken, stelt zij paradoxaal genoeg voor een band te behouden tussen artikel 108bis en artikel 108ter van de Grondwet.

Vervolgens vraagt een lid zich af of de Brusselse agglomeratie als een abstracte juridische entiteit nog zal blijven bestaan na de overdracht van de bevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Die vraag is gerechtvaardigd omdat het regeerakkoord bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad de gewestelijke aangelegenheden bij ordonnantie en de andere aangelegenheden en derhalve ook de agglomeratie-aangelegenheden bij verordening zou regelen.

Volgens een ander lid verdwijnen de organen van de Brusselse agglomeratie bij de oprichting van die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; beide kunnen immers niet gelijktijdig functioneren. De wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten (*Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 1971) blijft daarentegen van kracht.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) onderstreept dat de agglomeratie zal blijven bestaan, maar dat haar bevoegdheden zullen worden uitgeoefend door de organen van het in artikel 107quater van de Grondwet bepaalde Gewest.

Een lid concludeert daaruit dat de bereidheid om de agglomeratie te behouden tegemoet komt aan de wens van de Vlamingen om geen volwaardig Brussels gewest op te richten. Het gewest dat tot stand zal worden gebracht, zal alleen een verbeterde versie van de agglomeratie zijn.

*
* *

article 108bis reçoit à Bruxelles un sort particulier (exercice par la Région de Bruxelles-Capitale des compétences de l'agglomération).

Un membre estime que les §§ 1^{er} et 2 sont contradictoires. Le § 1^{er} prévoit que l'article 108bis s'applique à l'agglomération bruxelloise alors qu'en vertu du § 2 de l'article 108ter nouveau cette agglomération n'existe plus puisque ses compétences sont transférées à la Région. Un organe ne peut être maintenu s'il est dépourvu de toutes attributions. Le § 1^{er} de l'article 108ter ne peut avoir de sens que dans la mesure où il est inséré dans la disposition transitoire.

Un autre membre rappelle d'abord que le Gouvernement fait fréquemment l'éloge des lois à majorité spéciale qui offrent plus de garanties que la Constitution et semblent dès lors se situer dans la hiérarchie des normes au dessus du texte constitutionnel. En l'espèce le Gouvernement veut démontrer que l'agglomération bruxelloise n'est pas une agglomération comme les autres qui peuvent être organisées à la majorité simple. Pour atteindre cet objectif, il propose le maintien du lien entre l'article 108bis et l'article 108ter de la Constitution.

Un membre se demande si l'agglomération bruxelloise continuera d'exister en tant qu'entité juridique abstraite après le transfert des compétences à la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette question se justifie par le fait que selon l'accord de Gouvernement, le Conseil régional de Bruxelles-Capitale réglerait les matières régionales par ordonnance, les autres matières et par conséquent les matières d'agglomération par règlement.

Un autre membre estime que les organes de l'agglomération bruxelloise disparaîtront lors de la création de la Région de Bruxelles-Capitale, les deux structures ne pouvant coexister. La loi du 26 juillet 1971, organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*Moniteur belge* du 24 août 1971) reste par contre en vigueur.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) souligne que l'agglomération subsistera, mais que ses compétences seront exercées par les organes de la région prévue à l'article 107quater de la Constitution.

Un membre en conclut que la volonté de maintenir l'agglomération répond aux vœux des Flamands de ne pas voir créer une véritable région bruxelloise. La région qui sera mise en place ne sera qu'une agglomération améliorée.

*
* *

Amendement n° 1 van de heren de Donnée, Ducarme en Kubla (Stuk n° 10/108t, 434/2) wordt verworpen met 19 stemmen tegen 2 en 5 onthoudingen.

Een lid onthoudt zich om uiting te geven aan zijn ontgoocheling over het feit dat de meerderheid een amendement verwerpt dat tot doel heeft wetstechnische verbeteringen aan te brengen in de tekst van de Grondwet en meer klaarheid te scheppen in de Brusselse instellingen.

Het door de heer Ducarme c.s. ingediende voorstel tot herziening van artikel 108ter, § 1, van de Grondwet wordt verworpen met 19 tegen 4 stemmen en 4 onthoudingen.

De Rapporteur,

De Voorzitter,

H. SIMONS

Ch. -F. NOTHOMB

L'amendement n° 1 de MM. de Donnée, Ducarme et Kubla (Doc. n° 10/108t, 439/2) est rejeté par 19 voix contre 2 et 5 abstentions.

Un membre s'abstient pour manifester sa déception de voir la majorité rejeter un amendement qui vise à apporter des améliorations légistiques au texte constitutionnel et à clarifier les institutions bruxelloises.

La proposition de révision de l'article 108ter, § 1^{er} de la Constitution de M. Ducarme et consorts est rejetée par 19 voix contre 4 et 4 abstentions.

Le Rapporteur,

Le Président,

H. SIMONS

Ch. -F. NOTHOMB