

1
- 860 / 2 - 88 / 89

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1989-1990

6 APRIL 1990

WETSVOORSTEL

**houdende maatregelen tot
verbetering van de uitoefening
van het parlementaire controlerecht**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 juni 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende maatregelen tot verbetering van de uitoefening van het parlementaire controlerecht", heeft op 13 februari 1990 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 860 - 88 / 89 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Vangansbeke.

- 860 / 2 - 88 / 89

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

6 AVRIL 1990

PROPOSITION DE LOI

**portant des mesures tendant
à promouvoir l'exercice
du droit d'enquête parlementaire**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 23 juin 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire", a donné le 13 février 1990 l'avis suivant :

Voir :

- 860 - 88 / 89 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Vangansbeke.

1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel bestaat uit twee hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk, met als opschrift "Collectief controlerecht", beoogt het parlementair onderzoek als volgt te bevorderen en te verruimen :

- een parlementaire onderzoekscommissie zou kunnen worden aangesteld op het verzoek van ten minste één derde van de leden van de betrokken Kamer (artikel 1);
- iedere parlamentscommissie zou personen en "instellingen" die niet behoren tot "de wetgevende instellingen en hun Executieven" kunnen uitnodigen en horen als getuigen of als deskundigen, en de weigering daaraan gevolg te geven zou aanleiding geven tot strafrechtelijke sancties (artikel 2);
- de voorzitters van "de wetgevende instellingen" of van hun commissies zouden het Hoog Comité van Toezicht kunnen belasten met een onderzoek (artikel 3);
- de diensten van de Staatsveiligheid zouden blijven behoren tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie, maar deze zou daartoe worden bijgestaan door een commissie ad hoc van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 4).

Het tweede hoofdstuk, met als opschrift "Individueel controlerecht", zou aan elk parlamentslid een individueel controlerecht toekennen op alle, ruim omschreven, overheidsinstellingen (artikelen 5 en 6), dat zou omvatten :

- het recht alle bestuursdocumenten in te zien (behoudens door de Koning vast te stellen uitzonderingen) en het recht alle bestuursambtenaren in de ruime zin om mondelinge uitleg te vragen (artikel 7);

- het recht alle overheidsinstellingen (behoudens door de Koning vast te stellen uitzonderingen) te inspecteren en tijdens die inspecties alle mondelinge inlichtingen in te winnen (artikel 8);
- de strafrechtelijke sanctionering van onwilligheid, smaad en geweld tegenover een parlamentslid dat een dergelijk onderzoek of een dergelijke inspectie verricht (artikel 9).

2. Een eerste punt waarop de aandacht moet worden gevestigd, is het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen parlementaire onderzoekscommissies opgericht met toepassing van artikel 40 van de Grondwet en de gewone parlementaire commissies.

De eerste - de parlementaire onderzoekscommissies - worden opgericht om bepaalde feiten en bepaalde toestanden te onderzoeken en hierover verslag uit te brengen. Wegens de specificiteit van hun opdracht worden zij geval per geval opgericht. Zij zijn uit hun aard niet permanent en in feite, over grotere tijdsspannen bekeken, vrij uitzonderlijk. Hun taak kan niet vereenzelvigd worden met de gewone politieke controle die de Kamers en hun leden uitoefenen op de doordeweekse bedrijvigheid van de uitvoerende macht. Hun taak bestaat erin wel omschreven veront- rustende feiten of vermoede wantoestanden waarvoor de normale middelen van parlementaire controle (vragen, interpellaties, tussenkomsten in de debatten) ontoereikend

blijken, diepgaand te onderzoeken. Daarom wordt hun een haast inquisitoriale bevoegdheid toegedacht (1). Daarom ook worden hun bij de wet van 3 mei 1880 dwangmiddelen verleend. Zij hebben krachtens die wet de bevoegdheden die aan een onderzoeksrechter zijn toegekend. Die bevoegdheden moeten weliswaar "worden begrepen en uitgeoefend met inachtneming van de finaliteit van het parlementaire onderzoeksrecht" (2), maar zij omvatten alleszins het recht om deskundigen en getuigen te dagvaarden en hen onder ede te horen en hen tot getuigenis te dwingen. Op de weigering of het verzuim daaraan te voldoen, zijn straffen gesteld. Valse getuigenis, valse verklaringen van tolken en deskundigen alsmede verleiding van getuigen, deskundigen en tolken, zijn eveneens strafbaar. De hun toegekende onderzoeksbevoegdheid omvat ook het recht zich alle geschriften te doen voorleggen en te onderzoeken.

De tweede - de gewone parlamentscommissies - bereiden de beraadslagingen voor van de plenaire vergadering van de betrokken Kamer bij de uitoefening van haar functies van wetgeving, buitenlands beleid, begroting en controle. Zij zijn daarom doorgaans permanent. Zij kunnen personen wegens hun deskundigheid of om andere redenen uitnodigen en horen, maar zij kunnen die niet verplichten te komen en te spreken. Zij kunnen hun dan ook geen eed opleggen. Strafsancties zijn derhalve uiteraard uitgesloten. De gewone parlementaire commissies hebben binnen de sectoriële bevoegdheidssfeer die hun is toebedeeld (Binnenlandse Zaken, Justitie, e.a.) geen van te voren opgedragen specifieke taak met betrekking tot bepaalde feiten of toestanden. Zoals reeds is gesteld, bereiden zij de beraadslagingen van de

(1) Advies Raad van State, afdeling wetgeving, L. 17.262/8 van 12 november 1986 over een voorstel van decreet houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten (St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - nr. 2).

(2) Advies Raad van State, afdeling wetgeving, L. 18.885/8 van 3 oktober 1989 over een wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek (Gedr. St., Kamer, 675/2 - 88/89, p. 13).

plenaire vergadering voor, bij de courante uitoefening van al dezen grondwettelijke opdrachten, in een kleinere geleding, veelal in aanwezigheid van en in elk geval in nauw contact met de bevoegde ministers. Bij de uitoefening van hun (voorbereidende) controlefunctie, staan zij tegenover een of meer ministers wanneer het gaat om het inwinnen van informatie of het verkrijgen van toelichting bij de regeringsstandpunten en -initiatieven. Een rechtstreekse betrekking met ambtenaren hebben zij slechts met de instemming van de bevoegde minister en alleszins onder diens verantwoordelijkheid. De artikelen 64 en 88 van de Grondwet vestigen het beginsel van het parlementair toezicht op het bestuur : de ministers zijn verantwoordelijk voor de handelingen van de uitvoerende macht en de Kamers kunnen hun aanwezigheid vorderen. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, het heeft gesteld (1), blijkt uit deze bepalingen dat "het toezicht dat de parlementaire instellingen (uitoefenen) op het optreden van de administratie een 'middellijk' toezicht (is). Het wordt niet rechtstreeks op de ambtenaren en de diensten uitgeoefend; het loopt noodzakelijkerwijs via de minister; deze 'staat borg en is verantwoordelijk' voor de Kamer".

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel gaat voorbij aan het wezenlijk onderscheid tussen het op bepaalde feiten en toestanden gericht parlementair onderzoek en het permanente toezicht dat de Kamers uitoefenen op de aangehouden beleidsbedrijvigheid van de Regering en haar leden. Het houdt immers in (artikel 2) dat "iedere parlamentscommissie" personen of instellingen (die niet tot de wetgevende

(1) Advies Raad van State, afdeling wetgeving, L. 18.508/2 van 8 juni 1988 over een wetsvoorstel tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie op de politiediensten, de rijkswacht en de afdeling "Veiligheid van de Staat" van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie (Gedr. St., Kamer, 162/2 - B.Z. 1988, p. 2).

instellingen of hun Executieven behoren) "als getuigen of als deskundigen" zou kunnen uitnodigen en horen en hen bovendien daartoe zou kunnen verplichten, vermits het voorstel een strafrechtelijke sanctionering in het vooruitzicht stelt. Bovendien zouden, volgens artikel 3 van het voorstel, de voorzitters van de wetgevende instellingen of van hun commissies het Hoog Comité van Toezicht met een bepaald onderzoek kunnen gelasten en, volgens artikel 4 ten slotte, zou de Minister van Justitie worden bijgestaan door een commissie ad hoc van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wat de leiding van en de controle op de diensten van de Staatsveiligheid betreft.

Dergelijke bepalingen schenden onmiskenbaar de evenwichtige verdeling der staatsfuncties tussen de verschillende instellingen, die kenmerkend is voor ons grondwettelijk stelsel.

In zijn advies L. 17.262/8 van 12 november 1986 over een voorstel van decreet houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten (1) heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, het volgende gesteld : "Tot het wezen van de parlementaire democratie behoort inderdaad dat een dergelijk toezicht (van de verkozen vertegenwoordigende instelling op het met een bestuursfunctie bekleed uitvoerend orgaan) moet kunnen worden uitgeoefend, maar slechts mits de eigen opdracht en de eigen verantwoordelijkheid van beide instellingen worden geëerbiedigd in een relatie van evenwichtige samenwerking. Het komt het uitvoerend orgaan ... toe te besturen, dit is alle beschikkingen te nemen en overeenkomsten te sluiten ter toepassing, respectievelijk alle verordeningen te maken ter uitvoering van de normen, begrotingen en verdragen die de vertegenwoordigende instelling, ... heeft goedgekeurd. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Executieve vereist een ruimte binnen welke de Executieve haar toepassings- en uitvoeringsbeslissingen kan overwegen, voorbereiden, ont-

(1) St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - nr. 2, p. 2.

werpen en uiteindelijk nemen, zonder inmenging van de Raad. De Raad van zijn kant mag over al deze beslissingen zijn toezicht uitoefenen en hij beschikt daartoe over alle middelen die op nationaal niveau de Kamers toebehoren krachtens de Grondwet of krachtens het uit de grondwettelijke praktijk gegroeid gewoonterecht".

In zijn advies L. 18.885/8 van 3 oktober 1989 over een wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek (1), heeft de Raad van State, bij de bespreking van het principe van de scheiding der machten gesteld, dat het recht van onderzoek van de Kamers, hoe ruim het ook weze, op twee wijzen wordt begrensd : "Aan de ene kant ligt daarin de beperking besloten dat het onderzoeksrecht niet verder reikt dan tot wat nodig is aan informatie om die opdracht (van de volksvertegenwoordigende Kamers) te vervullen. Aan de andere kant wordt het onderzoeksrecht begrensd door de bevoegdheidssferen die de Grondwet aan de andere overheidsinstellingen of 'machten' heeft toegewezen. De volksvertegenwoordiging mag de uitoefening van de functies welke die overheidsinstellingen of 'machten' zijn opgedragen, noch verhinderen, noch beperken. Zij kan dus a fortiori niet in de plaats treden van de andere 'machten'. De functies van opsporing, gerechtelijk onderzoek en rechtspraak moeten onverlet blijven, alsmede de bestuursopdrachten van de uitvoerende macht, daar die een volstrekt verschillende doelstelling hebben dan die welke de Kamers bij een parlementair onderzoek mogen beogen".

De artikelen 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel zouden deze principes van verdeling der functies of scheiding der machten schenden.

(1) Gedr. St., Kamer, 675/2 - 88-89, p. 6.

Artikel 2 van het voorstel miskent de eigen verantwoordelijkheid van de minister bij het inwinnen van informatie die hij nodig heeft voor het ontwerpen en het voeren van het beleid en bij het uitoefenen van het gezag op de centrale overheidsdiensten en van de administratieve controle op de gedecentraliseerde overheidsdiensten. Het komt de Kamers niet toe, over de minister(s) heen, rechtstreeks met dwangmiddelen informatie op te vragen en controle uit te oefenen, en dit op een permanente wijze, met betrekking tot de gewone handelingen van het bestuur of van het gerechtelijk apparaat. Dat kan slechts wanneer, in verband met verontrustende feiten of vermoede wantoestanden, uitdrukkelijk en met een volstreekte meerderheid tot een specifiek parlementair onderzoek wordt besloten. Zelfs in die hypothese, treden de Kamers niet in de plaats van de met bestuurs- of gerechtelijke opdrachten belaste instellingen, zoals is toegelicht in 's Raads advies van 3 oktober 1989. Buiten die hypothese kunnen de parlementaire commissies alleen "ministers vorderen" en andere personen "uitnodigen", maar dan zonder dwang of dreiging met sancties.

De eerbied voor de eigen bevoegdheidssfeer van elke instelling verbiedt eveneens dat de voorzitters bedoeld in artikel 3 van het voorstel, het Hoog Comité van Toezicht rechtstreeks met een bepaald onderzoek gelasten. Elk parlamentslid mag vragen dat te doen, maar de beslissing behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de bevoegde minister(s). Het Hoog Comité van Toezicht is opgericht bij koninklijk besluit en is een dienst van algemeen bestuur waarvoor de Koning bevoegd is en die derhalve geen rechtstreekse band heeft met de Wetgevende Kamers.

Hetzelfde geldt voor de diensten van de Staatsveiligheid, die onder het gezag staan van de Minister van Justitie en waarvoor deze verantwoordelijk is ten aanzien van de Kamers. De Kamers mogen niet het recht opeisen om samen met de minister een dienst van algemeen bestuur te leiden en te controleren. Die leiding en controle hoort

de minister alleen toe, onder het gewone parlementair toezicht van de Kamers.

3. Hoofdstuk II van het wetsvoorstel betreft een individueel controlerecht van elk parlements lid.

In dit verband dient te worden opgemerkt, dat het onderzoeksrecht van de Kamers, gevestigd door artikel 40 van de Grondwet, een collectief onderzoeksrecht is. Zoals in het advies L. 17.262/8 van 12 november 1986 (1) werd gesteld, zou een individueel controlerecht slechts door een grondwetsherziening in ons rechtsbestel kunnen worden geïntroduceerd.

4. Artikel 1 van het voorstel heeft dezelfde strekking als vorige voorstellen waarbij een parlementair onderzoek zou kunnen worden verricht of een onderzoekscommissie opgericht, op verzoek van één derde van de leden van de betrokken Kamer.

(1) St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - nr. 2.

De Raad van State heeft zich hierover reeds uitgesproken door in herinnering te brengen dat krachtens artikel 38 van de Grondwet elk besluit van elke Kamer bij volstreekte meerderheid van stemmen wordt genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers wordt bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten. Daar het verrichten van een parlementair onderzoek of de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie niet tot die twee uitzonderingscategorieën behoren, geldt de regel der volstreekte meerderheid onverkort (1).

5. Wegens de fundamentele aard van de hiervoren gemaakte algemene opmerkingen, lijkt het de Raad van State overbodig nader op elk artikel van het wetsvoorstel in te gaan.

(1) Advies L.18.502/8 van 16 maart 1988 over een wetsvoorstel houdende regeling van het parlementair onderzoek (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 92/2, p. 2); advies L. 18.903/8 van 8 februari 1989 over een voorstel van decreet houdende wijziging van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 houdende vaststelling van de procedure van onderzoek; advies L. 18.904/8 van 8 februari 1989 over een voorstel van decreet houdende wijziging van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 houdende vaststelling van de procedure van onderzoek (St. Vlaamse Raad, 166 (1988-1989) - nr. 2, p. 2).

1. La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat comprend deux chapitres.

Un chapitre Ier, intitulé "Droit de contrôle collectif", a pour objet de promouvoir et d'élargir comme suit l'enquête parlementaire :

- une commission d'enquête parlementaire pourrait être formée à la requête d'au moins un tiers des membres de la Chambre concernée (article 1er);
- chaque commission parlementaire pourrait inviter et entendre en qualité de témoins ou d'experts des personnes et "organismes" qui ne font pas partie "des instances législatives ou de leurs Exécutifs". Le refus de comparaître donnerait lieu à des sanctions pénales (article 2);
- les présidents "des instances législatives" ou de leurs commissions pourraient charger le Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête (article 3);
- les services de la Sûreté de l'Etat continueraient à relever de la compétence du Ministre de la Justice. Ce dernier serait toutefois assisté à cet effet par une commission ad hoc de la Chambre des Représentants (article 4).

Le chapitre II, intitulé "Droit de contrôle individuel", accorderait à chaque parlementaire un droit de contrôle individuel sur tous les organismes publics, définis au sens large (articles 5 et 6). Ce droit de contrôle comprendrait :

- le droit de consulter tous documents administratifs (sauf exceptions à arrêter par le Roi) et le droit de demander que des explications soient fournies verbalement par tous les fonctionnaires de l'administration au sens large (article 7);

- le droit d'inspecter tous les organismes publics (sauf exceptions à arrêter par le Roi) et de recueillir tous renseignements verbaux au cours de ces inspections (article 8);
- la sanction pénale des actes de mauvaise volonté, des outrages et des violences envers un parlementaire qui effectue une enquête ou une inspection de l'espèce (article 9).

2. Un premier point sur lequel il convient d'attirer l'attention est la distinction qu'il y a lieu de faire entre les commissions parlementaires d'enquête créées en application de l'article 40 de la Constitution et les commissions parlementaires ordinaires.

Les premières commissions - d'enquête parlementaire - sont créées pour examiner des faits et des situations déterminés et faire rapport à ce sujet. En raison de la spécificité de leur mission, elles sont créées cas par cas. De par leur nature, elles ne sont pas permanentes et en fait, si on les situe dans une perspective chronologique plus large, elles sont plutôt exceptionnelles.

Leur mission ne peut être assimilée au contrôle politique ordinaire, exercé par les Chambres et par leurs membres sur l'activité courante du pouvoir exécutif. Leur mission consiste à consacrer un examen approfondi à des faits inquiétants ou à des abus présumés bien définis, pour lesquels les moyens normaux du contrôle parlementaire (questions, interpellations, interventions dans les débats) se sont avérés insuffisants. Pour cette raison, elles se voient confier une compétence quasi inquisitoriale (1). C'est encore pourquoi la loi du 3 mai 1880 leur accorde des moyens de contrainte. En vertu de cette loi, elles détiennent les pouvoirs accordés au juge d'instruction. Si, "il convient de les (ces pouvoirs) comprendre et de les exercer dans le respect de la finalité du droit d'enquête parlementaire" (2), ils comportent, et en tout état de cause, le droit de citer des experts et des témoins, de les entendre et de les contraindre, le cas échéant, à témoigner. Des sanctions sont prévues en cas de refus ou d'omission de s'acquitter de ces devoirs. Sont également punissables le faux témoignage, les fausses déclarations d'interprètes et d'experts, ainsi que la subornation de témoins, experts et interprètes. Le pouvoir d'instruction qui leur est accordé comprend également le droit de se faire produire tous écrits et de les examiner.

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, L. 17.262/8 du 12 novembre 1986 sur une proposition de décret "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" (St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - n° 2).

(2) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, L. 18.885/8 du 3 octobre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaire (Doc. Chambre, 675/2 - 88/89, p. 27).

Les secondes commissions - les commissions parlementaires ordinaires - préparent les délibérations de l'assemblée plénière de la Chambre concernée dans l'exercice de ses fonctions de législation, de politique étrangère, de budget et de contrôle. Pour cette raison, elles ont généralement un caractère permanent. Elles peuvent inviter et entendre certaines personnes, en raison de leur expertise ou pour d'autres motifs, mais elles ne peuvent les contraindre ni à comparaître, ni à prendre la parole. Elles ne peuvent pas, dès lors, leur imposer le serment. Des sanctions pénales sont par conséquent nécessairement exclues. Dans la sphère de compétences sectorielle qui leur est impartie (Intérieur, Justice, etc.), les commissions parlementaires ordinaires n'ont aucune mission spécifique, qui leur est imposée d'avance pour des faits ou des situations bien déterminés. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, elles préparent les délibérations de l'assemblée plénière dans l'exercice courant de toutes les missions que la Constitution réserve à celle-ci, et cela dans un contexte plus réduit, le plus souvent en présence des ministres compétents, et en tout état de cause en étroite collaboration avec ces derniers. Dans l'exercice de leur fonction (préparatoire) de contrôle, elles se trouvent face à un ou à plusieurs ministres quand il s'agit de recueillir des informations ou d'obtenir des précisions à propos de prises de position et d'initiatives gouvernementales. Elles n'entrent en rapport direct avec des fonctionnaires que de l'accord du ministre compétent et, en tout état de cause, sous la responsabilité de ce dernier. Les articles 64 et 88 de la Constitution consacrent le principe du contrôle parlementaire sur l'administration : les ministres sont responsables des actes du pouvoir exécutif et les Chambres peuvent requérir leur présence. Dans les termes employés par le Conseil d'Etat,

section de législation (1), il ressort de ces dispositions que "le contrôle de l'action administrative par les institutions parlementaires est un contrôle 'médiatisé'. Il ne s'exerce pas de manière directe sur les agents et sur les services; il passe nécessairement par la personne du ministre; celui-ci est 'le répondant et le responsable' devant les Chambres".

La proposition de loi présentement soumise passe outre à la distinction essentielle entre l'enquête parlementaire, portant sur des faits et situations déterminés, et le contrôle permanent exercé par les Chambres sur l'activité politique du Gouvernement et de ses membres. Elle implique en effet (article 2), que "chaque commission parlementaire" pourrait inviter et entendre "en qualité de témoins ou d'experts" des personnes ou organismes (qui ne font pas partie des instances législatives ou de leurs Exécutifs) et, au surplus, les y contraindre, dès lors que la proposition envisage des sanctions pénales. Au surplus, en vertu de l'article 3 de la proposition, les présidents des instances législatives ou de leurs commissions pourraient charger le Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête donnée et enfin, en vertu de l'article 4, le Ministre de la Justice serait assisté par une commission ad hoc de la Chambre des Représentants pour ce qui concerne la direction et le contrôle des services de la Sûreté de l'Etat.

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, L. 18.508/2 du 8 juin 1988 sur une proposition de loi créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section "sûreté de l'Etat" de l'Administration de la sûreté publique du Ministère de la Justice (Doc. Chambre, 162/2 - S.E. 1988, p. 2).

Pareilles dispositions violent incontestablement la répartition équilibrée des fonctions de l'Etat entre les différentes institutions, qui caractérise notre régime constitutionnel.

Dans son avis L. 17.262/8 du 12 novembre 1986 sur une proposition de décret "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" (1), le Conseil d'Etat, section de législation, a déclaré ce qui suit (traduction) : "Il appartient, en effet, à l'essence même de la démocratie parlementaire que pareil contrôle (exercé par l'institution législative élue sur l'organe exécutif revêtu d'une fonction d'administration) doit pouvoir être exercé, mais uniquement pour autant que la mission et la responsabilité spécifiques des deux autorités soient respectées dans une relation de coopération équilibrée. Il appartient à l'organe exécutif ... d'administrer, c'est-à-dire, de prendre toutes dispositions et de conclure des accords pour l'application ainsi que d'établir tous règlements en exécution des normes, budgets et traités approuvés ... par l'organe représentatif. La répartition de compétences entre le Conseil et l'Exécutif, requiert qu'un espace soit réservé dans lequel l'Exécutif puisse considérer, préparer, élaborer et, en définitive, prendre ses décisions d'application et d'exécution sans immixtion du Conseil. Le Conseil peut, de son côté, exercer son contrôle sur toutes ces décisions et il dispose à cet effet de tous les moyens qui, au niveau national, appartiennent aux Chambres en vertu de la Constitution ou du droit coutumier issu de la pratique constitutionnelle".

Dans son avis L. 18.885/8 du 3 octobre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (2), le Conseil d'Etat, en analysant le principe de la séparation des pouvoirs, a considéré que, aussi large soit-il, le droit d'enquête des Chambres est limité de deux manières : "D'une part, il en

(1) St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - n° 2, p. 2.

(2) Doc. Chambre, 675/2 - 88-89, p. 19-20.

découle que le droit d'enquête ne s'étend pas au-delà de ce qui est nécessaire à l'information permettant d'accomplir cette mission (des Chambres législatives). D'autre part, le droit d'enquête est limité par les sphères de compétences assignées par la Constitution aux autres institutions publiques ou 'pouvoirs'. La représentation nationale ne peut ni entraver, ni limiter l'exercice des fonctions confiées à ces institutions publiques ou 'pouvoirs'. Elles ne peut dès lors, a fortiori, se substituer aux autres 'pouvoirs'. Les fonctions de recherche, d'instruction judiciaire et de juridiction doivent rester intactes, tout comme les missions administratives du pouvoir exécutif, car elles ont un objectif tout autre que celui que les Chambres peuvent poursuivre à l'occasion d'une enquête parlementaire".

Les articles 2, 3 et 4 de la proposition de loi violeraient ces principes de répartition des fonctions ou de séparation des pouvoirs.

L'article 2 de la proposition méconnaît la responsabilité spécifique du ministre lorsqu'il recueille les informations qui lui sont indispensables pour projeter et mener la politique et pour exercer son autorité sur les services publics centraux et son contrôle administratif sur les services publics décentralisés. Il n'appartient pas aux Chambres, en passant outre au(x) ministre(s), de demander directement des renseignements en recourant à des moyens de contrainte, et d'exercer un contrôle, et cela de manière permanente, en ce qui concerne les actes ordinaires de l'administration ou de l'appareil judiciaire. Elles n'ont ce pouvoir que lorsque, s'agissant de faits inquiétants ou d'abus présumés, une enquête parlementaire spécifique est expressément décidée à la majorité absolue. Même dans cette hypothèse, les Chambres ne se substituent pas aux autorités chargées de missions à caractère administratif ou judiciaire, ainsi que l'a précisé l'avis du Conseil du 3 octobre 1989. Si l'on exclut cette hypothèse, les commissions

parlementaires ne peuvent que "requérir les ministres" et "inviter" d'autres personnes, mais, dans ce cas, sans contrainte ni menace de sanctions.

Le respect de la sphère de compétences spécifique de chaque institution interdit également aux présidents visés à l'article 3 de la proposition de charger directement le Comité supérieur de contrôle d'une enquête déterminée. Chaque parlementaire peut en faire la demande, mais la décision est de la compétence exclusive du ou des ministre(s) compétent(s). Le Comité supérieur de contrôle a été institué par arrêté royal et il s'agit d'un service d'administration générale, pour lequel le Roi est compétent et qui n'a, dès lors, aucun lien direct avec les Chambres législatives.

Il en va de même des services de la Sûreté de l'Etat, qui sont placés sous l'autorité du Ministre de la Justice et pour lesquels ce dernier est responsable vis-à-vis des Chambres. Celles-ci ne peuvent pas requérir le droit de diriger et de contrôler, conjointement avec le ministre, un service d'administration générale. Cette direction et ce contrôle n'appartiennent qu'au ministre seul, sous le contrôle parlementaire ordinaire des Chambres.

3. Le chapitre II de la proposition de loi est relatif à un droit de contrôle individuel de chaque parlementaire.

A ce sujet, il convient de remarquer que le droit d'enquête des Chambres, instauré par l'article 40 de la Constitution, est un droit d'enquête collectif. Ainsi que le précise l'avis L. 17.262/8 du 12 novembre 1986 (1), un droit individuel de contrôle ne pourrait être introduit dans notre système juridique que par la voie d'une révision de la Constitution.

(1) St. Vlaamse Raad, 110 (1985-1986) - n° 2.

4. L'article 1er de la proposition a la même portée que des propositions antérieures, en vertu desquelles une enquête parlementaire pourrait être effectuée ou une commission d'enquête créée, si un tiers des membres de la Chambre concernée en fait la demande.

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur ce point en rappelant qu'en vertu de l'article 38 de la Constitution toute résolution de chaque Chambre est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui est prévu par les règlements des Chambres pour des élections et des présentations. La résolution de procéder à une enquête parlementaire ou de constituer une commission à cet effet n'entrant pas dans l'une des deux catégories d'exceptions susvisées, la règle de la majorité absolue reste purement et simplement d'application (1).

5. En raison du caractère fondamental des observations formulées ci-dessus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat qu'il soit nécessaire d'examiner dans le détail chaque article de la proposition de loi.

(1) Avis L. 18.502/8 du 16 mars 1988 sur une proposition de loi réglant l'enquête parlementaire (Doc. Chambre, S.E. 1988, n° 92/2, p. 2); avis L. 18.903/8 du 8 février 1989 sur une proposition de décret "houdende wijziging van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 houdende vaststelling van de procedure van onderzoek"; avis L. 18.904/8 du 8 février 1989 sur une proposition de décret "houdende wijziging van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 houdende vaststelling van de procedure van onderzoek" (St. Vlaamse Raad, 166 (1988-1989) - n° 2, p. 2).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. HERBOTS,

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. BAERT, adjunct-
auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.