

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

21 JUIN 1989

PROPOSITION DE LOI

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

(Déposée par M. Vangansbeke)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi est basée sur la proposition de loi qui avait été déposée par M. De Beul le 14 janvier 1986 (n° 172/1, 1985-1986). Les modifications apportées à cette proposition initiale sont soit de simples modifications de texte, soit, dans quelques cas, des modifications fondamentales.

1. Droit d'enquête collectif

L'article 40 de la Constitution dispose que chaque Chambre a le droit d'enquête. Ce droit d'enquête était réglé jusqu'à présent par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

La loi prévoit que c'est la majorité de la Chambre qui décide de créer une commission d'enquête. On peut néanmoins se demander si le fait d'exiger une majorité est bien la procédure la plus démocratique.

Le droit de créer une commission d'enquête devrait être accordé également à une forte minorité de l'une des Chambres. Nous estimons que lorsqu'un tiers des membres de la Chambre ou du Sénat demande la création d'une commission d'enquête, cela constitue une raison suffisante du point de vue démocratique pour qu'il soit fait droit à cette demande. Nous propo-

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

21 JUNI 1989

WETSVOORSTEL

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

(Ingediend door de heer Vangansbeke)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het wetsvoorstel ingediend door de Heer De Beul op 14 januari 1986, (n° 172/1, 1985-1986). De wijzigingen ten opzichte van dit vroeger ingediend wetsvoorstel zijn enerzijds gewone tekstwijzigingen, anderzijds een paar fundamentele veranderingen.

1. Collectief controlerecht

Artikel 40 van de Grondwet bepaalt dat elke Kamer het recht heeft van onderzoek. Dit recht van onderzoek wordt tot op heden geregeld door de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

Wettelijk is het de meerderheid van de Kamer die de beslissing tot het oprichten van een onderzoekscommissie neemt. Het kan betwist worden of de democratie hier het best wordt gediend door het vereisen van een meerderheid.

Een ruime minderheid van één van beide Kamers moet ook gerechtigd zijn een dergelijke onderzoekscommissie op te richten. Wij menen dat wanneer één derde van de Kamerleden of Senatoren een onderzoekscommissie wil, er vanuit een democratisch standpunt voldoende grond aanwezig is om zo'n onderzoekscommissie te installeren. Vandaar het voorstel

sons donc de modifier en ce sens l'article 2 de la loi précitée.

Les commissions de la Chambre et du Sénat peuvent exercer le droit d'enquête, notamment en organisant des auditions. La loi n'oblige pas les témoins ni les experts à se rendre à la convocation d'une audition. Il paraît dès lors opportun de prévoir cette obligation dans la loi et de l'assortir de sanctions.

Il ne convient pas que le Parlement invoque la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires à n'importe quelle occasion.

Lorsqu'il s'agit de problèmes relativement peu importants ou d'enquêtes préliminaires, le Parlement doit pouvoir saisir le Comité supérieur de contrôle.

Le contrôle des services de la Sûreté de l'Etat relève jusqu'à présent de la compétence exclusive du Ministre de la Justice. Nous estimons que ce contrôle de la Sûreté de l'Etat est une matière qui devrait relever en partie de la compétence du Parlement ainsi que c'est le cas aux Pays-Bas.

Nous estimons que les mesures qui font l'objet de la présente proposition contribueront à améliorer le fonctionnement du Parlement et à illustrer notre sens de la démocratie.

2. Droit d'enquête individuel

Le droit d'enquête parlementaire tel qu'il est prévu par la loi du 3 mai 1880 s'exerce manifestement de manière collective.

La Chambre ou la commission constituée à cet effet agit en tant qu'organisme d'enquête collectif dont les compétences sont précises et limitées. La loi n'attribue aucun droit individuel d'enquête aux parlementaires. Les règlements de la Chambre et du Sénat ne permettent aux parlementaires d'exercer un contrôle sur l'exécutif que de deux manières :

- 1) en posant des questions parlementaires (orales ou écrites);
- 2) en interpellant.

Dans les deux cas, il est possible aux Ministres de répondre de manière fort évasive sans autre conséquence. Pour poser des questions fondées, il faut d'ailleurs disposer d'un minimum d'informations fiables, ce qui est relativement malaisé, étant donné que la plupart des fonctionnaires sont tenus au secret professionnel.

Il est d'ailleurs inadmissible que, dans notre société à haute technologie, le parlementaire ne dispose que du droit, prévu par le règlement, de poser des questions et d'interpeller pour exercer un contrôle sur un exécutif dont la mission se développe constamment et qui dispose, pour exécuter cette dernière, de nombreux moyens et services scientifiques et techniques.

om artikel 2 van voornoemde wet in die zin aan te passen.

De commissies van Kamer en Senaat kunnen hun controlerecht onder meer uitoefenen door het houden van hoorzittingen indien de mogelijkheid daartoe in het reglement is voorzien. Tot op heden is er geen enkele wettelijke verplichting voor de getuigen en deskundigen om de oproep voor een hoorzitting te beantwoorden. Het lijkt ons dan ook aangewezen deze verplichting bij wet in te voeren en te sanctioneren.

Het is niet aangewezen dat het Parlement zich voor iedere aangelegenheid zou beroepen op de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

Voor problemen met een beperkte draagwijdte, evenals voor voorafgaande onderzoeken, moet het mogelijk zijn dat ook het Parlement beroep doet op het Hoog Comité van Toezicht.

De controle op de diensten van de Staatsveiligheid behoort tot op heden tot de uitsluitende bevoegdheid van de Minister van Justitie. Het komt ons voor dat de controle op de Staatsveiligheid — net zoals in Nederland — een aangelegenheid is waarbij het Parlement dient te worden betrokken.

Wij menen dat het geheel van de hierbij voorgestelde maatregelen er zal toe bijdragen de werking van het Parlement te verbeteren en tevens een bijdrage zal zijn tot het profileren van onze democratische ingesteldheid.

2. Individueel onderzoeksrecht

Het onderzoeksrecht zoals het is bepaald in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek is zeer duidelijk een collectief onderzoeksrecht.

De Kamer of de daartoe samengestelde commissie van onderzoek treedt op als collectief onderzoeksorgaan met welomschreven en beperkte bevoegdheden. Het individueel parlamentslid heeft geen bij wet vastgesteld onderzoeksrecht. Om de uitvoerende macht te controleren beschikt het individueel parlamentslid volgens de reglementen van Kamer en Senaat slechts over twee middelen :

- 1) het stellen van parlementaire vragen (schriftelijk en mondeling);
- 2) het houden van interpellaties.

In beide gevallen kunnen de ministeriële antwoorden vrij evasief zijn en daar valt niets tegen te beginnen. Trouwens, vooraleer men gefundeerde vragen wil stellen moet men over een minimum aan correcte informatie beschikken, en zulks is vrij moeilijk, vermits quasi de hele ambtenarij door het ambtsgeheim verbonden is.

Het is eigenlijk wraakroepend dat een parlamentslid, in onze hoog ontwikkelde technologische samenleving, staande tegenover een uitvoerende macht die steeds grotere opdrachten krijgt en die daarvoor over allerlei wetenschappelijke en technische diensten en middelen beschikt, voor zijn controletaak het gewoonweg moet stellen met de reglementair voorziene vragen en interpellaties.

Par ailleurs, le droit d'enquête des parlementaires est dérisoire par rapport à celui des conseillers communaux. L'article 69 de la loi communale dispose en effet qu'aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil. Les conseillers communaux peuvent d'ailleurs inspecter librement toutes les institutions communales.

Il est évident qu'il convient d'accorder aux parlementaires ce qui constitue depuis longtemps un acquis pour les conseillers communaux. Une telle mesure ne peut avoir qu'une incidence favorable sur le fonctionnement de nos institutions démocratiques. Telle est la justification de la présente proposition visant à accorder un droit individuel d'enquête et d'inspection aux parlementaires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Conformément à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, c'est la majorité d'une des Chambres qui décide de créer une commission d'enquête. Nous estimons qu'une telle commission doit également pouvoir être créée à l'initiative d'une forte minorité.

Art. 2

La Chambre et le Sénat peuvent prévoir dans leur règlement que leurs commissions peuvent organiser des auditions. L'expérience des auditions montre que de nombreux témoins ou experts refusent de comparaître.

Afin d'assurer l'efficacité des auditions, il convient de rendre la comparution obligatoire et de prévoir des sanctions en cas de non-comparution.

Art. 3

L'application de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires est une matière très complexe. La loi ne peut, en fait, être appliquée qu'à des matières très importantes.

Nous estimons qu'en ce qui concerne les matières moins importantes, les Chambres devraient pouvoir faire appel à la collaboration du Comité supérieur de contrôle.

Art. 4

Les services de la Sûreté de l'Etat ne sont actuellement pas soumis au contrôle direct du Parlement.

Bovendien staan de huidige controlemogelijkheden van het individuele parlamentslid in schrille tegenstelling tot deze van een gemeenteraadslid. Artikel 69 van de gemeentewet zegt uitdrukkelijk dat geen akte, geen stuk betreffende het bestuur aan het onderzoek van de raadsleden mag worden onttrokken. Tevens is het zo dat een gemeenteraadslid alle gemeentelijke instellingen vrij mag inspecteren.

Het spreekt vanzelf dat wat voor gemeenteraadsliden reeds lang een verworvenheid is, uiteindelijk ook voor de parlamentsleden moet worden doorgevoerd. Zulks kan alleen de werking van onze democratische instellingen ten goede komen. Vandaar dit voorstel om aan de parlamentsleden een individueel recht van onderzoek en inspectie toe te kennen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Volgens de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek is het de meerderheid van één van beide Kamers die beslist tot de oprichting van een onderzoekscommissie. Het komt ons voor dat een dergelijk initiatief ook moet kunnen tot stand komen op vraag van een ruime minderheid.

Art. 2

Kamer en Senaat kunnen in hun reglement bepalen dat hun commissies hoorzittingen mogen houden. Uit de ervaring met dergelijke hoorzittingen blijkt dat tal van getuigen of deskundigen weigeren te verschijnen.

Om de doeltreffendheid van de hoorzittingen te waarborgen dient het verschijnen verplicht te worden gemaakt en eventueel niet-verschijnen gesanctioneerd.

Art. 3

De toepassing van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek is een zeer omslachtige aangelegenheid. Die wet kan feitelijk slechts worden toegepast voor uiterst belangrijke aangelegenheden.

Het komt ons gepast voor dat voor minder belangrijke aangelegenheden, de Kamers beroep zouden kunnen doen op de medewerking van het Hoog Comité van Toezicht.

Art. 4

In de huidige omstandigheden ontsnappen de diensten van de Staatsveiligheid aan de rechtstreekse

Compte tenu de l'importance capitale de la sécurité nationale, il nous paraît injustifié que le Ministre de la Justice exerce seul le contrôle direct sur la Sûreté de l'Etat. Nous proposons que le contrôle sur la Sûreté de l'Etat soit exercé conjointement par le Ministre de la Justice et par une commission de la Chambre des Représentants créée spécialement à cet effet. La Chambre déterminera la composition ainsi que les modalités de fonctionnement de la commission en fonction de l'objectif poursuivi.

Art. 5 à 8

Le parlementaire est investi d'un droit individuel de contrôle sur toutes les institutions publiques telles qu'elles sont définies à l'article 6.

Ce droit peut être exercé de deux manières :

1) en examinant des documents sur place, les fonctionnaires intéressés étant tenus de fournir les renseignements et explications demandés;

2) en visitant les établissements publics, les fonctionnaires présents étant tenus de fournir les renseignements et explications demandés.

Le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les documents et institutions à l'égard desquels ce droit d'enquête ne peut être exercé.

Art. 9

Il faut sanctionner la mauvaise volonté à laquelle un parlementaire s'est heurté, ainsi que les outrages ou les actes de violence dont il a été victime à l'occasion de l'exercice du droit d'enquête individuel, sans quoi l'efficacité de ce droit sera compromise.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I

Droit de contrôle collectif

Article 1^{er}

L'article 2 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires est remplacé par la disposition suivante :

controle van het Parlement. Gelet op het enorme belang van de nationale veiligheid lijkt het ons niet langer verantwoord dat enkel en alleen de Minister van Justitie de rechtstreekse controle op de Staatsveiligheid zou uitoefenen. Hierbij stellen wij voor dat de Minister van Justitie samen met een speciaal daartoe opgerichte commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de effectieve controle op de Staatsveiligheid zou uitoefenen. De Kamer dient zelf, rekening houdend met het beoogde doel, de samenstelling en de praktische werking van deze commissie ad hoc te bepalen.

Art. 5 tot 8

Het parlamentslid krijgt een individueel controle-recht op al de overheidsinstellingen, zoals ze worden omschreven in artikel 6.

Dit recht kan op tweeërlei wijze worden uitgeoefend :

1) door het onderzoeken van stukken ter plaatse waarbij de betrokken ambtenaren verplicht zijn op verzoek uitleg of toelichting te verstrekken;

2) door het bezoeken van overheidsinstellingen waarbij de aanwezige ambtenaren eveneens verplicht zijn op verzoek uitleg en toelichting te verstrekken.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit de stukken en instellingen waarop dit onderzoeksrecht niet kan worden uitgeoefend.

Art. 9

Onwilligheid, smaad of geweld betoond naar aanleiding van het uitoefenen van dit individueel onderzoeksrecht dient te worden gesanctioneerd, zoniet zou de doeltreffendheid van dit recht in het gedrang kunnen worden gebracht.

P. VANGANSBEKE

WETSVOORSTEL

HOOFDSTUK I

Collectief controlerecht

Artikel 1

Artikel 2 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 2. — A la requête d'au moins un tiers de ses membres, chaque Chambre procède elle-même à l'enquête ou forme à cette fin une commission en son sein ».

Art. 2

Chaque commission parlementaire peut 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.

Les témoins ou experts qui, sauf en cas de force majeure, refusent de comparaître, peuvent être punis pour outrage au Parlement conformément à ce qui est prévu dans le Livre II, titre V, chapitre II du Code pénal en matière d'outrages et de violences envers les membres des Chambres législatives.

Art. 3

Les présidents des instances législatives ou de leur commissions peuvent charger le Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête donnée.

Dans ce cas, le Comité supérieur de contrôle fait rapport directement au président de l'instance qui l'a chargé de l'enquête. En cas d'urgence, les présidents des instances visées peuvent fixer un délai dans lequel le rapport doit être déposé.

Art. 4

Les services de la Sûreté de l'Etat relèvent de la compétence du Ministre de la Justice qui est assisté par une commission ad hoc de la Chambre des Représentants.

CHAPITRE II

Droit de contrôle individuel

Art. 5

Chaque parlementaire dispose d'un droit de contrôle individuel sur les organismes publics. Il peut exercer ce droit en procédant à une enquête ou à une inspection.

Art. 6

Sont considérés comme organismes publics pour l'application de la présente loi :

« Art. 2. — Op verzoek van minstens één derde van zijn leden verricht elke Kamer zelf het onderzoek of stelt daartoe uit haar midden een commissie aan ».

Art. 2

Iedere parlamentscommissie kan personen of instellingen die niet tot de wetgevende instellingen of hun Executieven behoren als getuigen of als deskundigen uitnodigen en horen.

Getuigen of deskundigen die — behoudens heirkracht of overmacht — weigeren te verschijnen, kunnen worden gestraft wegens smaad aan het Parlement, overeenkomstig hetgeen in Boek II, titel V, hoofdstuk II van het Strafwetboek is bepaald betreffende smaad en geweld tegen leden van de Wetgevende Kamers.

Art. 3

De voorzitters van de wetgevende instellingen of van hun commissies kunnen het Hoog Comité van Toezicht met een bepaald onderzoek gelasten.

In dit geval brengt het Hoog Comité van Toezicht rechtstreeks verslag uit bij de voorzitter van het opdrachtgevend lichaam. In geval van hoogdringendheid kunnen de voorzitters van bedoelde lichamen de termijnen bepalen waarin het verslag moet worden neergelegd.

Art. 4

De diensten van de Staatsveiligheid behoren tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie, daartoe bijgestaan door een commissie ad hoc van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

HOOFDSTUK II

Individueel controlerecht

Art. 5

Ieder parlamentslid beschikt over een individueel controlerecht op de overheidsinstellingen. Dit recht kan worden uitgeoefend door onderzoek of door inspectie.

Art. 6

Voor de toepassing van deze wet worden als overheidsinstellingen beschouwd :

1) les services publics centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces et des communes;

2) les personnes physiques et morales concessionnaires d'un service public ou chargées d'une mission qui sort du cadre de l'entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général, pour autant qu'il s'agisse de ce service public ou de l'accomplissement de cette mission;

3) les personnes physiques et morales qui participent à un service public ou à l'accomplissement d'une mission sortant du cadre de l'entreprise privée et qui, pour ce service public ou cette mission, tirent la moitié au moins des sommes affectées à leurs dépenses des budgets des services publics visés au 1) ci-avant, pour autant qu'il s'agisse de ce service public ou de l'accomplissement de cette mission.

Art. 7

Aucun acte ni aucun document concernant l'administration des affaires publiques, sauf ceux dont la liste est établie par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, ne peut être soustrait à l'enquête effectuée par le parlementaire.

Le parlementaire peut examiner ces documents à tout moment, à l'endroit où ils se trouvent. Si la demande leur en est faite, les agents et fonctionnaires des administrations publiques doivent fournir verbalement au parlementaire les explications qui lui sont nécessaires.

Art. 8

Chaque parlementaire a, à tout moment, le droit d'inspecter les organismes publics, sauf ceux dont la liste est établie par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Au cours de cette inspection, les agents et fonctionnaires des organismes publics concernés sont tenus de fournir verbalement les explications que le parlementaire demande.

Art. 9

Les actes de mauvaise volonté, les outrages et les violences envers un parlementaire qui effectue une enquête ou une inspection sont punis conformément à ce qui est prévu au chapitre II du titre V du Livre II du Code pénal en ce qui concerne les outrages et les violences envers les membres des Chambres législatives.

6 juin 1989.

1) de gecentraliseerde en gedecentraliseerde openbare diensten van de Staat, van de provincies en van de gemeenten;

2) de natuurlijke en rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of die gelast zijn met een taak die de grenzen van het privaat bedrijf te buiten gaat en die de wet of de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen, voor zover het de uitvoering van die openbare dienst of die taak betreft;

3) de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de uitvoering van een openbare dienst of van een taak die de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaat en die ten minste de helft van hun uitgaven voor die openbare dienst of die taak ontvangen uit begrotingen van de onder 1) hiervoren vermelde openbare diensten, voor zover het de uitvoering van die openbare dienst of taak betreft.

Art. 7

Geen akte, geen stuk betreffende het openbaar bestuur, behoudens deze waarvan de lijst bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt vastgesteld, mag aan het onderzoek van het parlementslid worden onttrokken.

Het parlementslid kan deze documenten te allen tijde inzien, ter plaatse waar zij berusten. Desgevraagd dienen de agenten, beambten en ambtenaren van het openbaar bestuur het parlementslid mondeling de nodige uitleg te verstrekken.

Art. 8

Ieder parlementslid heeft te allen tijde het recht de overheidsinstellingen te inspecteren, behoudens deze waarvan de lijst bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt vastgesteld.

Tijdens deze inspectie zijn de agenten, beambten en ambtenaren van de betrokken overheidsinstellingen ertoe gehouden mondeling de uitleg te verstrekken waarom het lid verzoekt.

Art. 9

Onwilligheid, smaad en geweld tegenover een parlementslid dat een onderzoek of inspectie verricht, wordt gestraft overeenkomstig hetgeen in Boek II, titel V, hoofdstuk II van het Strafwetboek is bepaald betreffende smaad en geweld tegen de leden van de Wetgevende Kamers.

6 juni 1989.

P. VANGANSBEKE