

**Belgische Senaat
en Kamer van
volksvertegenwoordigers**

ZITTING 1997-1998

9 FEBRUARI 1998

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van
18 juli 1991 houdende regeling van het
toezicht op politie- en inlichtingen-
diensten**

ADVIES

VAN DE BIJZONDERE COMMISSIES BELAST
MET DE PARLEMENTAIRE BEGELEIDING VAN
DE VASTE COMITÉS VAN TOEZICHT OP DE
POLITIE- EN INLICHTINGENDIENSTEN AAN
DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE EN
DE ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
VAN DE SENAAAT EN DE VERENIGDE COMMISSIES
VOOR DE JUSTITIE EN VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN VAN DE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

VERSLAG

UITGEBRACHT DOOR DE
HEREN PINOIE (S) EN CHEVALIER (K)

Aan de werkzaamheden van de Commissies hebben deelgenomen :

A. Senaat :

1. Leden: de heren Swaelen, voorzitter; Coveliers, Foret, de dames Lizin, Milquet, de heren Vandenberghe en Pinoie, rapporteur.

2. Andere senatoren: de heren Boutmans, D'Hooghe en Verreycken.

B. Kamer van volksvertegenwoordigers :

1. Leden: de heren Delathouwer, voorzitter; De Crem, de Donnéa, mevrouw Cahay-André, de heren Moureaux, Van Parijs en Chevalier, rapporteur.

2. Andere kamerleden: de heren Deleuze, Laeremans, Lozie en Van Hoorebeke.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat :

1-390 - 1995/1996 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Milquet.

1-390 - 1996/1997 :

Nr. 2: Advies van de Raad van State.

Gedr. St. van de Kamer :

- 673/1 - 95/96 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Delathouwer.

**Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique**

SESSION DE 1997-1998

9 FÉVRIER 1998

**Proposition de loi modifiant la loi du
18 juillet 1991 organique du contrôle
des services de police et de renseigne-
ments**

AVIS

DES COMMISSIONS SPÉCIALES CHARGÉES
DU SUIVI PARLEMENTAIRE DES COMITÉS
PERMANENTS DE CONTRÔLE DES SERVICES
DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS À LA
COMMISSION DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES DU SÉNAT ET AUX
COMMISSIONS RÉUNIES DE LA JUSTICE ET
DE L'INTÉRIEUR DE LA CHAMBRE DES REPRÉ-
SENTANTS

RAPPORT

FAIT PAR MM. PINOIE (S)
ET CHEVALIER (Ch)

Ont participé aux travaux des commissions :

A. Sénat :

1. Membres: MM. Swaelen, président; Coveliers, Foret, Mmes Lizin, Milquet, MM. Vandenberghe et Pinoie, rapporteur.

2. Autres sénateurs: MM. Boutmans, D'Hooghe et Verreycken.

B. Chambre des représentants :

1. Membres: MM. Delathouwer, président; De Crem, de Donnéa, Mme Cahay-André, MM. Moureaux, Van Parijs et Chevalier, rapporteur.

2. Autres membres: MM. Deleuze, Laeremans, Lozie et Van Hoorebeke.

Voir:

Documents du Sénat :

1-390 - 1995/1996 :

N° 1: Proposition de loi de Mme Milquet.

1-390 - 1996/1997 :

N° 2: Avis du Conseil d'État.

Document de la Chambre :

- 673/1 - 95/96 :

N° 1: Proposition de loi de M. Delathouwer.

De bijzondere commissies hebben deze wetsvoorstellen besproken op 3 en 17 maart, 15 mei, 20 en 27 oktober 1997. De kamerleden en de senatoren die geen deel uitmaken van de bijzondere commissies werden eveneens op die vergaderingen uitgenodigd.

1. INLEIDING

Bij brief van respectievelijk 18 en 19 februari 1997 verzochten de voorzitters van Kamer en Senaat de commissies belast met de parlementaire begeleiding van de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten (de «begeleidingscommissies») om een advies uit te brengen over een wetsvoorstel dat door mevrouw Milquet in de Senaat (Stuk Senaat, nr. 1-390/1) en door de heer Delathouwer in de Kamer van volksvertegenwoordigers (Stuk Kamer, nr. 673/1 - 95/96) werd ingediend.

Deze identieke wetsvoorstellen waren het resultaat van de evaluatie van de werking van de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten door de begeleidingscommissies (zie verslag nr. 1-258/1 [Senaat] en nr. 437/1 - 95/96 [Kamer]).

Het verslag van de evaluatie bevat 14 aanbevelingen die door de begeleidingscommissies waren aangenomen. Van deze 14 aanbevelingen nam de Kamer er tot besluit van het debat in de plenaire vergadering er 12 over. Alleen de oorspronkelijke aanbevelingen 1 en 13, die over de structuur van de comités en over het mandaat van de leden handelen, werden vervangen en samengevoegd in een nieuwe aanbeveling 1. In deze aanbeveling wordt verzocht via een parlementair initiatief een hervorming van de wet van 18 juli 1991 voor te stellen.

Ook in de Senaat werd tijdens de openbare vergadering van 25 maart 1996 een motie ingediend waarbij de Senaat zijn goedkeuring hechtte aan de uitgangspunten vermeld in aanbeveling 1, en aan de aanbevelingen 2 tot en met 12 en 14. In verband met aanbeveling 1 betreffende de structuur, en aanbeveling 13, wenste de Senaat dat de bijzondere commissies een nieuwe poging ondernemen om een ruim aanvaardbare oplossing te zoeken.

Dit leidde tot het indienen van de wetsvoorstellen waarover de begeleidingscommissies thans een advies uitbrengen.

2. ALGEMENE BESPREKING

In het eerste deel van de algemene bespreking wordt ingegaan op de algemene opmerkingen die de Raad van State in zijn advies betreffende het wetsvoorstel van mevrouw Milquet heeft gemaakt (Stuk Senaat, nr. 1-390/2, 1996-1997). In een tweede deel wordt in de eerste plaats, gezien de context waarin de wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen, nagegaan in

Les commissions spéciales ont examiné ces propositions de loi les 3 et 17 mars, 15 mai, 20 et 27 octobre 1997. Les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs qui ne font pas partie de ces commissions spéciales ont également été invités à ces réunions.

1. INTRODUCTION

Par lettres datées respectivement du 18 et 19 février 1997, les présidents de la Chambre et du Sénat ont demandé aux commissions chargées du suivi parlementaire des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements (les «commissions de suivi») démettre un avis sur une proposition de loi déposée par Mme Milquet au Sénat (doc. Sénat, n   1-390/1) et par M. Delathouwer à la Chambre des représentants (doc. Chambre, n   673/1 - 95/96).

Ces propositions de loi identiques sont le fruit de l  valuation du fonctionnement des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements réalisée par les commissions de suivi (voir rapport 1-258/1 [Sénat] et 437/1 - 95/96 [Chambre]).

Le rapport sur l  valuation contient 14 recommandations que les commissions de suivi avaient adoptées. En conclusion du débat en séance publique, la Chambre a repris 12 de ces 14 recommandations. Seules les recommandations 1 et 13 initiales, qui concernent la structure des comités et le mandat des membres, ont été fondues en une recommandation 1 nouvelle, les remplaçant. Dans cette recommandation, l  on invite à proposer, par la voie d  une initiative parlementaire, une réforme de la loi du 18 juillet 1991.

Au Sénat, une motion a été déposée, au cours de la réunion publique du 25 mars 1996, en vertu de laquelle le Sénat marquait son approbation sur les principes mentionnés dans la recommandation 1 et sur les recommandations 2 à 12 et 14. En ce qui concerne la recommandation 1 concernant la structure, et la recommandation 13, le Sénat souhaitait que les commissions spéciales tentent une nouvelle fois de trouver une solution susceptible de rallier un large consensus.

C  est ainsi qu  ont été déposées les propositions de loi sur lesquelles les commissions de suivi sont amenées maintenant à se prononcer.

2. DISCUSSION GÉNÉRALE

La première partie de la discussion générale aborde les observations générales faites par le Conseil d  tat dans son avis relatif à la proposition de loi de Mme Milquet (doc. Sénat, n   1-390/2, 1996-1997). Dans une seconde partie, on examine d  abord dans quelle mesure, compte tenu du contexte dans lequel elles ont vu le jour, les propositions de loi sont conformes aux

hoeverre de wetsvoorstellen overeenstemmen met de aanbevelingen die Kamer en Senaat betreffende de werking van de vaste comités hebben aangenomen.

2.1. Algemene opmerkingen van de Raad van State

In een eerste opmerking stelt de Raad van State dat de voorgestelde wijzigingen «aanleiding geven tot tegenstrijdigheden en incoherenties die de toelichting bij het voorstel niet kan verhelpen». Zo vraagt de Raad zich af of het toezicht van de Comités P en I primeert op het toezicht geregeld bij of krachtens andere wetten, dan wel of beide vormen van toezicht integendeel cumulatief worden uitgeoefend en waarop dat toezicht zich in dat geval toespitst (kan het toezicht van de Comités P en I bijvoorbeeld betrekking hebben op andere controlediensten?).

De indieners van de wetsvoorstellen wijzen erop dat artikel 3 uitdrukkelijk bepaalt: «Het bij deze wet bedoelde toezicht wordt geregeld zonder afbreuk te doen aan het toezicht of de inspecties geregeld bij of krachtens andere wetten. Het heeft enkel betrekking op de activiteiten, methodes, documenten en richtlijnen van de politie- en inlichtingendiensten waarop bij of krachtens andere wetten evenzeer toezicht wordt uitgeoefend of inspectie wordt gehouden, met het oog op de uitvoering van de bij deze wet bepaalde opdrachten.»

Daaruit blijkt niet alleen duidelijk dat de verschillende vormen van toezicht cumulatief worden uitgeoefend (het tweede lid van het huidige artikel 2 van de wet van 18 juli 1991 blijft trouwens ongewijzigd), het artikel stelt ook de eigen finaliteit van het bij deze wet ingestelde externe toezicht in het licht. Bovendien bepaalt het voorgestelde artikel 14*bis* dat het Vast Comité overleg pleegt met de inspectiediensten of interne controlediensten «onverminderd de wettelijke opdrachten van het comité met betrekking tot de leden van een politiedienst ingedeeld bij een dienst inspectie en intern toezicht».

Het externe toezicht is een middel van het Parlement om de uitvoerende macht te controleren. Daartegenover staat het interne toezicht waarmee de uitvoerende macht nagaat of het optreden van haar diensten beantwoordt aan de door haar geformuleerde beleidsdoelstellingen. Een dergelijk intern toezicht wordt bijvoorbeeld uitgeoefend door het inspectoraat-generaal van de rijkswacht of van de gerechtelijke politie bij de parketten.

Het bij de wet van 18 juli 1991 ingestelde externe toezicht op de politie- en inlichtingendiensten heeft in het bijzonder betrekking op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen verlenen en op de coördinatie en de doelmatigheid van de politie- en inlichtingendiensten. Het is bijgevolg vanzelfsprekend dat dit externe toezicht ook de

recommandations relatives au fonctionnement des comités permanents adoptées par la Chambre et le Sénat.

2.1. Observations générales du Conseil d'  tat

Dans une première observation, le Conseil d'état dit que «les modifications proposées entraînent des contradictions et des incohérences que les développements de la proposition ne permettent pas d'éliminer». Le Conseil d'état se demande ainsi si le contrôle organisé par ou en vertu d'autres lois s'efface devant le contrôle des Comités P et R ou si, au contraire, ces deux contrôles peuvent s'exercer cumulativement et, dans ce cas, comment s'articulent ces contrôles (le contrôle des Comités P et R peut-il, par exemple, porter sur d'autres services de contrôle?).

Les auteurs des propositions de loi soulignent que l'article 3 dispose explicitement que «le contrôle visé par la présente loi est organisé sans préjudice des contrôles et inspections organisés par ou en vertu d'autres lois. Il ne porte sur les activités, méthodes, documents et directives des services de police et de renseignements qui seraient contrôlés ou inspectés par ou en vertu d'autres lois que pour assurer l'exécution des missions prévues par la présente loi».

Non seulement il en ressort clairement que les différentes formes de contrôle s'exercent cumulativement (le deuxième alinéa de l'actuel article 2 de la loi du 18 juillet 1991 demeure d'ailleurs inchangé), mais en outre, l'article explicite la finalité propre du contrôle externe institué par cette loi. De plus, l'article 14*bis* proposé dispose que le Comité permanent se concerte avec les services d'inspection ou de contrôle interne «sans préjudice des missions légales du comité à l'égard des membres d'un service de police affecté à un service d'inspection et de contrôle interne».

Le contrôle externe est un moyen, pour le Parlement, de contrôler le pouvoir exécutif. Par ailleurs, le contrôle interne permet au pouvoir exécutif de vérifier si l'action de ses services correspond aux objectifs politiques qu'il a formulés. Un contrôle interne similaire est exercé, par exemple, par l'inspection générale de la gendarmerie ou de la police judiciaire près les parquets.

Le contrôle externe des services de police et de renseignements institué par la loi du 18 juillet 1991 porte plus particulièrement sur la protection des droits que la Constitution et la loi reconnaissent aux personnes et sur la coordination et l'efficacité des services de police et de renseignements. Il est donc évident que ce contrôle externe porte également sur

door de uitvoerende macht in het leven geroepen interne controlediensten met die oogmerken controleert.

Een tweede opmerking van de Raad van State betreft de samenstelling van de comités. De Raad wijst terecht op een gebrek aan coherentie in zoverre het voorstel beoogt een nieuw artikel 30*bis* in te voegen, waarin wordt bepaald dat de leden van het Vast Comité I eveneens lid zijn van het Vast Comité P (wat het aantal leden van dat comité op acht brengt in plaats van de huidige vijf), zonder artikel 4 van de wet van 18 juli 1991, dat de samenstelling van het Vast Comité P regelt, op dat punt te wijzigen. Tijdens de bespreking in de vaste commissies zou tevens kunnen worden ingegaan op de suggestie van de Raad van State om de tekst van het voorgestelde artikel 30*bis* op te nemen in artikel 4 van de wet (zie de opmerking bij de artikelen 17 en 19 van het voorstel). Het is de indieners van de wetsvoorstellen evenwel niet duidelijk waarom de artikelen 28 tot 30 van de wet niet zouden kunnen worden gehandhaafd. Het Vast Comité I blijft immers als dusdanig alle opdrachten uitoefenen die de huidige wet eraan toekent, met uitzondering van die welke het voorgestelde nieuwe artikel 30*ter* aan het Vast Comité P toewijst.

Ten slotte stelt de Raad van State dat «gelet op de belangrijke taken van toezicht die aan de comités worden toegewezen om de parlementaire assemblees bij te staan bij hun politiek en bestuurlijk toezicht op de regering en haar diensten rekening moet worden gehouden met de wijzigingen die zich sedert 1995 hebben voorgedaan inzake het toezicht op de politieke verantwoordelijkheid van ministers (artikel 101 van de Grondwet)». Volgens de Raad van State moet artikel 26 van het voorstel, dat het de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat mogelijk maakt de huishoudelijke reglementen van de Vaste Comités te wijzigen, worden herzien en verdient het aanbeveling dat ook andere bepalingen van de wet van 18 juli 1991 worden aangepast teneinde rekening te houden met het bepaalde in artikel 101 van de Grondwet. De Raad van State lijkt met andere woorden te suggereren dat de bevoegdheden van de Senaat ten aanzien van de Vaste Comités moeten worden herzien in het licht van de jongste staatshervorming.

Betreffende het door de Raad van State opgeworpen vraagstuk werd aan de dienst «Juridische Zaken en Documentatie» van de Senaat gevraagd een nota op te stellen (opgenomen als bijlage 1). Daarin wordt de stelling verdedigd dat inzake de controle van het Parlement op de regering een onderscheid moet worden gemaakt tussen de politieke controle *sensu stricto*, die alleen nog aan de Kamer toekomt en die inhoudt dat enkel de Kamer de regering het vertrouwen kan geven of ontfagen, en de politieke controle *sensu lato*, die ook de Senaat blijft uitoefenen via in-

les services de contrôle interne créés par le pouvoir exécutif à cette fin.

Une deuxième observation du Conseil d'État concerne la composition des comités. Le Conseil d'État met à juste titre l'accent sur un manque de cohérence en ce que la proposition vise à insérer un article 30*bis* nouveau, prévoyant que les membres du Comité permanent R sont également membres du Comité permanent P (ce qui porte à huit au lieu des cinq actuels le nombre des membres de ce comité), sans modifier sur ce point l'article 4 de la loi du 18 juillet 1991, qui règle la composition du Comité permanent P. Lors des discussions au sein des commissions permanentes, on pourrait également donner suite à la suggestion du Conseil d'État de transférer à l'article 4 de la loi le texte de l'article 30*bis* proposé (voir l'observation relative aux articles 17 et 18 de la proposition). Les auteurs des propositions de loi ne voient toutefois pas bien pourquoi les articles 28 à 30 de la loi ne pourraient pas être maintenus. En effet, le Comité permanent R continue d'exercer en tant que tel toutes les missions dont la loi actuelle le charge, à l'exception de celles que l'article 30*ter* nouveau proposé assigne au Comité permanent P.

Enfin, le Conseil d'État affirme que «compte tenu des importantes missions de contrôle que les comités se voient assigner pour assister les assemblees parlementaires dans leur fonction de contrôle politique et administratif du Gouvernement et de ses services, il y a lieu de tenir compte des changements intervenus, depuis 1995, en matière de contrôle de la responsabilité politique des ministres (article 101 de la Constitution). Selon le Conseil d'État, l'article 26 de la proposition, qui prévoit la faculté pour la Chambre des représentants et le Sénat de modifier les règlements d'ordre intérieur des comités permanents, doit être revu et, pour faire œuvre utile, d'autres dispositions de la loi du 18 juillet 1991 doivent être amendées pour tenir compte des prescriptions de l'article 101 de la Constitution. En d'autres termes, le Conseil d'État semble suggérer que les compétences du Sénat à l'égard des comités permanents doivent être revues à la lumière de la dernière réforme de l'État.

S'agissant du problème soulevé par le Conseil d'État, il a été demandé au Service des affaires juridiques et de la documentation du Sénat de rédiger une note (figurant à l'annexe 1). Celle-ci défend la thèse selon laquelle, pour ce qui est du contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement, il faut faire une distinction entre le contrôle politique *stricto sensu*, qui n'appartient plus qu'à la Chambre et qui implique que seule la Chambre peut accorder ou refuser sa confiance au Gouvernement, et le contrôle politique *lato sensu*, que le Sénat continue, lui aussi, d'exercer

strumenten als het vragenrecht en het recht van onderzoek.

De wet van 18 juli 1991 raakt aan het parlementair toezicht op het bestuur in het algemeen en op de politie- en inlichtingendiensten in het bijzonder. De vraag is in welke mate de controlemiddelen waarin die wet voorziet verband houden met artikel 101 van de Grondwet waarin de regel van de verantwoordelijkheid van de ministers voor de Kamer van volksvertegenwoordigers is neergelegd. In de nota wordt uiteengezet dat die controlemiddelen net zo min als het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen en het recht van onderzoek een sanctie op de regering impliceren en derhalve niet met artikel 101 van de Grondwet in verband moeten worden gebracht.

2.2. Toetsing van de wetsvoorstellen aan de aanbevelingen

Aanbeveling 1

De uitgangspunten van deze aanbeveling zijn de volgende:

- de vermindering van het aantal door het Parlement aangewezen vaste leden;
- de pluralistische samenstelling van de Comités;
- de functionele scheiding tussen de controle op de politiediensten en de controle op de inlichtingendiensten;
- de mogelijkheid om gelet op het verschil in werkvolume de controle op de inlichtingendiensten toe te vertrouwen aan een geringer aantal leden dan het aantal leden belast met de controle op de politiediensten;
- de mogelijkheid om naast het (verminderd) aantal vaste leden ook niet-permanente leden te benoemen als waarborg voor het pluralisme en de collegialiteit;
- het behoud van de collegialiteit, maar met precisering van de rol van de voorzitter en van de griffier met het oog op een doeltreffend beleid;
- het behoud van een afzonderlijke enquête-dienst;
- de versterking van het parlementair toezicht.

*
* *

Deze aanbeveling van de begeleidingscommissies betreffende de structuur van de toezichtsorganen werd noch door de Kamer noch door de Senaat goedgekeurd (zie de inleiding hierboven).

In het voorstel wordt dan ook een andere oplossing voorgesteld in de artikelen 14, 17, 18 en 24 terwijl de

par des instruments tels que le droit de poser des questions et le droit d'enquête.

La loi du 18 juillet 1991 touche au contrôle parlementaire sur l'administration en général et les services de police et de renseignements en particulier. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les moyens de contrôle prévus par cette loi se rattachent à l'article 101 de la Constitution, qui dispose que les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants. La note explique que pas plus que le droit de poser des questions orales et écrites ni le droit d'enquête, ces moyens de contrôle n'impliquent le droit de sanctionner le Gouvernement et ne doivent donc être mis en relation avec l'article 101 de la Constitution.

2.2. Examen de la conformité des propositions de loi aux recommandations

Recommandation 1

Les principaux principes de cette recommandation sont les suivants:

- la réduction du nombre de membres permanents désignés par le Parlement;
- la composition pluraliste des comités;
- la séparation fonctionnelle entre le contrôle des services de police et le contrôle des services de renseignements;
- la possibilité de confier le contrôle des services de renseignements à un nombre de membres inférieur à celui des membres chargés du contrôle des services de police, eu égard à la différence de volume de travail;
- la possibilité de nommer aussi des membres non permanents, en plus du nombre (réduit) des membres permanents, à titre de garantie du pluralisme et de la collégialité;
- le maintien de la collégialité, mais en précisant le rôle du président et du greffier en vue d'une politique efficace;
- le maintien d'un service d'enquête distinct;
- le renforcement du contrôle parlementaire.

*
* *

Ni la Chambre, ni le Sénat n'ont approuvé cette recommandation des commissions de suivi concernant la structure des organes de contrôle (*cf.* l'introduction ci-dessus).

La proposition présente, par conséquent, une autre solution aux articles 14, 17, 18 et 24, tandis que les

artikelen 32 en 33 een overgangsbepaling en een bepaling betreffende de inwerkingtreding bevatten.

De organieke wet voorziet thans in een volkomen parallelisme tussen beide comités: beide tellen evenveel leden en de bevoegdheden van beide comités zijn in gelijklopende bewoordingen omschreven. In de wetsvoorstellen wordt voorgesteld van dat parallelisme gedeeltelijk af te stappen. Rekening houdend enerzijds met het aantal personen dat door beide comités wordt gecontroleerd en het daarmee verbonden verschil in werklust, en anderzijds met de noodzaak van samenwerking op sommige terreinen, wordt een nieuwe geïntegreerde structuur voorgesteld: beide comités blijven bestaan, maar het Comité P zou voortaan acht leden tellen, waarvan drie tevens het Comité I zouden vormen. Het Comité I zou daarnaast specifieke eigen bevoegdheden behouden.

De vermindering van het aantal leden van het Comité I is bepaald in artikel 14, hun integratie in het Comité P in de artikelen 17, 18 en 24.

In de begeleidingscommissies werd los van de wetsvoorstellen ook de idee geopperd om het parallelisme tussen beide comités nog verder te doorbreken. De uitgangspunten van die denkpiste zijn eveneens de verschillende aard en omvang van de activiteiten van de inlichtingendiensten enerzijds en de politiediensten anderzijds en dus ook van de controle daarop. Daar komt nog bij dat de gerechtelijke opdrachten een belangrijk deel van de activiteiten van de enquête-dienst van het Comité P uitmaken, wat voor de enquêtedienst van het Comité I niet het geval is (1).

Een lid verklaart vast te houden aan de aanbeveling 1 zoals ze door de begeleidingscommissies werd aangenomen.

Een ander lid is van oordeel dat moet worden overwogen de nieuwe leden van de comités te benoemen volgens een geobjectiveerde procedure en zich daarbij dus niet langer te laten leiden door de wenselijkheid van een pluralistische samenstelling. Dit laatste model is zijns inziens een van de factoren die de werking van de comités hebben bemoeilijkt. Voor de verschillende functies zou in de eerste plaats een profiel moeten worden uitgetekend.

Verscheidene leden zijn het met de zienswijze van de vorige spreker eens.

Een lid is van oordeel dat niettemin ook de vraag naar de bestansreden van de twee comités als een soort van tussenschakel tussen de enquêtediensten en de begeleidingscommissies opnieuw moet worden gesteld. Destijds opperde de Raad van State en grondwettigheidsbezwaar tegen een systeem waarbij parle-

articles 32 et 33 contiennent une disposition transitoire et une disposition concernant l'entrée en vigueur.

La loi organique prévoit actuellement un parallélisme parfait entre les deux comités: tous deux ont un nombre identique de membres et leurs compétences sont décrites dans des termes identiques. Les propositions de loi veulent déroger partiellement à ce parallélisme. Compte tenu, d'une part, du nombre de personnes contrôlées par les deux comités et donc de la différence de volume de travail qui en résulte et, d'autre part, de la nécessité de collaborer dans certains domaines, on propose une nouvelle structure intégrée: l'on conserverait deux comités, mais le Comité P compterait dorénavant huit membres, parmi lesquels trois formeraient le Comité R. Le Comité R conserverait en outre ses propres prérogatives.

La réduction du nombre des membres du Comité R est prévue par l'article 14; leur intégration au Comité P, quant à elle, l'est par les articles 17, 18 et 24.

Les commissions de suivi ont également envisagé, indépendamment des propositions de loi, de rompre davantage encore le parallélisme entre les deux comités. Les principes de cette piste de réflexion sont également la différence de nature et d'ampleur des activités des services de renseignements, d'une part, et des services de police, d'autre part, et, partant, du contrôle de ces services. Par ailleurs, les missions judiciaires constituent une part importante des activités du service d'enquêtes du Comité P, ce qui n'est pas le cas pour le service d'enquêtes du Comité R (1).

Un membre déclare vouloir s'en tenir à la recommandation 1, telle qu'elle a été adoptée par les commissions de suivi.

Un autre membre estime qu'il faut envisager de nommer les nouveaux membres des comités selon une procédure objective et ne plus se laisser guider par l'opportunité d'une composition pluraliste. Ce dernier modèle est, à ses yeux, un des facteurs qui ont entravé le bon fonctionnement des comités. Il conviendrait tout d'abord d'établir un profil pour les diverses fonctions.

Plusieurs membres partagent la vision des choses du préopinant.

Un membre estime qu'il convient néanmoins de reposer la question de la raison d'être des deux comités en tant qu'«intermédiaire» entre les services d'enquêtes et les commissions de suivi. Le Conseil d'État avait formulé, en son temps, une objection de constitutionnalité à l'encontre d'un système où des

(1) Zie ook *infra* bij de bespreking van de artikelen 14 en 19.

(1) Voir également *infra*, discussion des articles 14 et 19.

mentairen een rechtstreeks toezicht zouden uitoefenen op het bestuur(1). Is diezelfde jurisprudentie geldig als het toezicht wordt uitgeoefend door de begeleidingscommissies bijgestaan door enquête-diensten?

Vooraf voor de controle op de inlichtingendiensten lijkt dat een haalbare formule(2).

Wat de overgangsregeling betreft, merkt dezelfde spreker op dat aan het mandaat van de leden voortijdig een einde wordt gemaakt, met uitzondering van het mandaat van de twee voorzitters. Dat verschil in behandeling lijkt hem niet objectief te verantwoorden. Het zou volgens hem beter zijn alle leden gelijktijdig te vervangen.

Een ander lid spreekt zich uit in dezelfde zin. Het principe van een pluralistische samenstelling kan niet zomaar terzijde worden gesteld zolang de leden die op die basis werden benoemd nog in functie zijn.

Tegen een gelijktijdige vervanging van de leden wordt ingebracht dat daardoor een probleem van continuïteit zou rijzen.

Daarbij aansluitend wijst een ander lid er op dat naarmate de inwerkingtreding van de wet wordt uitgesteld, de datum nadert waarop het mandaat van een aantal leden van de comités eindigt; die datum zal samenvallen met het einde van het mandaat van de voorzitters, zodat de continuïteit in de werking van de comités inderdaad in het gedrang dreigt te komen.

Daar wordt aan toegevoegd dat wanneer de leden met een mandaat van zeven jaar langer in functie zouden blijven dan de leden met een mandaat van vijf jaar, zonder dat nieuwe leden worden benoemd, ook het taalevenwicht in het gedrang komt.

De indieners van de wetsvoorstellen stellen voor de overgangsbepaling bij de behandeling van de wetsvoorstellen in de vaste commissies opnieuw te bekijken.

Een lid dringt er op aan dat afgezien van de samenstelling van de comités, in een voldoende ruime en gewaarborgde samenstelling van de begeleidingscommissies zou worden voorzien.

Aanbeveling 2

Deze aanbeveling betreft de versterking van de functies van de voorzitters en van de griffiers, zonder

(1) Zie het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel van de heer Coveliers 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 (Stuk Kamer, nr. 162/2-1988, blz. 2).

(2) Zie ook *infra* bij de bespreking van artikel 14.

parlementaires exerceraient un contrôle direct sur l'administration(1). La même jurisprudence est-elle valable si le contrôle est exercé par les commissions de suivi assistées en cela par des services d'enquêtes?

Cette formule paraît réalisable, surtout pour le contrôle des services de renseignements(2).

En ce qui concerne le régime transitoire, le même orateur fait remarquer que l'on met prématurément fin au mandat des membres à l'exception du mandat des deux présidents. À son avis, il n'est pas possible de justifier objectivement une telle discrimination. Il estime qu'il serait préférable de remplacer l'ensemble des membres en même temps.

Un autre membre intervient dans le même sens. L'on ne peut se départir purement et simplement du principe d'une composition pluraliste tant que des membres qui ont été nommés en vertu de ce principe sont encore en fonction.

D'aucuns prétendent qu'un remplacement simultané des membres poserait un problème de continuité.

Un autre membre enchaîne en soulignant que plus on reporte la date d'entrée en vigueur de la loi, plus on se rapproche de la fin du mandat de certains membres des comités; cette date coïncidera avec la fin du mandat des présidents, ce qui risque, en effet, d'hypothéquer la continuité du fonctionnement des comités.

Par ailleurs, si les membres dont le mandat est de sept ans restaient plus longtemps en fonction que les membres dont le mandat est de cinq ans, sans que de nouveaux membres fussent nommés, l'équilibre linguistique serait également menacé.

Les auteurs des propositions de loi proposent de réexaminer la disposition transitoire au cours de l'examen des propositions de loi par les commissions permanentes.

Un membre insiste pour que l'on prévienne, indépendamment de la composition des comités, une composition suffisamment large et garantie des commissions de suivi.

Recommandation 2

Cette recommandation concerne le renforcement des fonctions des présidents et des griffiers, sans

(1) Voir l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi déposée par M. Coveliers créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section « sûreté de l'État » de l'Administration de la sûreté publique du ministère de la Justice (doc. Chambre, n° 162/2-1988, p. 2).

(2) Voir également *infra*, discussion de l'article 14.

te raken aan de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de leden, en zonder afbreuk te doen aan het principe van de collegialiteit.

De artikelen 25, 27 en 28 geven hieraan uitvoering.

*
* *

Er wordt op gewezen dat artikel 27, waarin een nieuwe omschrijving wordt gegeven van de functie van de voorzitters, pas in werking treedt na de vervanging van de huidige voorzitters van de comités.

Aanbevelingen 3, 4, 5 en 6

Deze aanbevelingen beogen de versterking van de rol van de parlementaire begeleidingscommissies. Zij geven een nadere omschrijving van de middelen waarmee de commissies hun rol van parlementaire begeleiding vervullen en stellen voor hun werking en bevoegdheden in de reglementen van de wetgevende kamers, of eventueel in de wet, vast te leggen.

Het betreft de volgende punten:

1. de bespreking van de begrotingsontwerpen van de comités;
2. de bespreking van de door de comités goedgekeurde jaarverslagen vóór hun publicatie;
3. het organiseren van regelmatige (trimestriële) contacten met de comités;
4. de nauwere betrokkenheid van de begeleidingscommissies bij het uit eigen beweging instellen van toezichtsonderzoeken door de comités via het vereisen van hun voorafgaande instemming;
5. het beslissen over de verzoeken tot het instellen van een toezichtsonderzoek uitgaande van individuele parlementsleden;
6. het organiseren van een gedachtewisseling met de begeleidingscommissies vooraleer een verslag over een toezichtsonderzoek openbaar wordt gemaakt;
7. het waarborgen van de noodzakelijke vertrouwelijkheid;
8. het voorzien in een bijzondere regeling om de continuïteit van het toezicht te verzekeren tijdens periodes van parlementsontbinding.

*
* *

Deze aanbevelingen werden vertaald in de artikelen 8, 19 en 30. Wat punt 3 betreft, wordt evenwel voorgesteld de betrokkenheid van de begeleidingscommissies te vergroten zonder de autonomie van de comités te beknotten. Daarom wordt in de artikelen 8 en 19 bepaald dat Kamer en Senaat onverwijld op de hoogte worden gebracht wanneer de vaste comités uit eigen beweging optreden.

toucher aux compétences ni à l'indépendance des membres et sans porter préjudice au principe de la collégialité.

Les articles 25, 27 et 28 visent à exécuter cette recommandation.

*
* *

Il est à noter que l'article 27, qui redéfinit la fonction des présidents, n'entrera en vigueur qu'après le remplacement des présidents actuels des comités.

Recommandations 3, 4, 5 et 6

Ces recommandations visent à renforcer le rôle des commissions parlementaires de suivi. Elles précisent les moyens avec lesquels les commissions remplissent leur rôle de suivi parlementaire et proposent de consacrer leur fonctionnement et leurs compétences dans les règlements des chambres législatives ou, éventuellement, dans la loi.

Elles portent sur les points suivants:

1. la discussion des projets de budget des comités;
2. la discussion, avant leur publication, des rapports annuels approuvés par les comités;
3. l'organisation de contacts réguliers (trimestriels) avec les comités;
4. l'association plus étroite des commissions de suivi à l'ouverture spontanée, par les comités, d'enquêtes de contrôle, en exigeant l'accord préalable de ces commissions;
5. les décisions relatives aux demandes d'ouverture d'une enquête de contrôle formulées par des parlementaires individuels;
6. l'organisation d'un échange de vues avec les commissions de suivi avant de publier un rapport relatif à une enquête de contrôle;
7. la nécessité de garantir la confidentialité;
8. l'élaboration d'une réglementation particulière en vue d'assurer la continuité du contrôle au cours des périodes de dissolution du Parlement.

*
* *

Ces recommandations trouvent leur traduction dans les articles 8, 19 et 30. En ce qui concerne le point 3, on propose toutefois d'accroître le rôle des commissions de suivi sans restreindre l'autonomie des comités. C'est pourquoi on prévoit, aux articles 8 et 19, que la Chambre et le Sénat seront informés sans délai quand les comités permanents agissent d'initiative.

De bevoegdheid van de comités om uit eigen beweging advies te verlenen over ontwerpen van regelgevende teksten wordt uitdrukkelijk uitgesloten.

Punt 7 van de aanbeveling wordt in de wetsvoorstellen niet behandeld.

Aanbeveling 7

De werking van de comités leidde tot uiteenlopende interpretaties van de taken van de comités.

Daarom werd aanbevolen dat het onderscheid tussen het extern toezicht (door het Parlement) en het intern toezicht (door de uitvoerende macht) in de wet zelf diende gepreciseerd te worden.

Artikel 3 beoogt die aanbeveling te vertalen.

*
* *

Een lid is van oordeel dat het onderscheid tussen externe en interne controle in de tekst onduidelijk blijft. Voor een deel is dat begrijpelijk, inzoverre die interne controle niet wordt geregeld in de organieke teksten betreffende de politiediensten zelf. In politiediensten waar geen interne controle bestaat zal het comité *P de facto* de rol van interne controleur blijven vervullen.

Aanbeveling 8

Deze aanbeveling strekte ertoe de samenwerking te optimaliseren tussen de externe en interne toezichtsorganen. Aanbevolen werd dat de interne toezichtsorganen alle informatie moeten bezorgen die nodig is voor de uitvoering van de externe controle.

Deze aanbeveling werd vertaald in artikel 13 van het wetsvoorstel.

Aanbeveling 11

De begeleidingscommissies hebben al te vaak moeten vaststellen dat de gerechtelijke overheden dossiers die betrekking hebben op politiemensen systematisch toevertrouwen aan de dienst enquêtes van het comité P. Daardoor functioneert de dienst enquêtes als een soort gespecialiseerde politie van de parketten. Enerzijds leidt dit tot een feitelijke onbeschikbaarheid van de dienst enquêtes voor de uitvoering van toezichtsonderzoeken in opdracht van het comité. Anderzijds had dit ook een verzelfstandiging van de dienst enquêtes tot gevolg.

On exclut expressément que les comités puissent donner d'initiative un avis sur les projets de textes réglementaires.

Le point 7 de la recommandation n'est pas traité dans les propositions de loi.

Recommandation 7

Le fonctionnement des comités a donné lieu à des interprétations divergentes des missions des comités.

C'est pourquoi on a recommandé de préciser dans la loi elle-même la distinction entre le contrôle externe (exercé par le Parlement) et le contrôle interne (exercé par le pouvoir exécutif).

L'article 3 vise à traduire cette recommandation.

*
* *

Un membre estime que la distinction entre le contrôle externe et le contrôle interne n'est toujours pas claire dans le texte. C'est compréhensible en partie, dans la mesure où ce contrôle interne n'est pas réglé dans les textes organiques relatifs aux services de police eux-mêmes. Dans les services de police où il n'existe aucun contrôle interne, le comité P continuera *de facto* à jouer le rôle de contrôleur interne.

Recommandation 8

Cette recommandation vise à optimiser la collaboration entre les organes chargés du contrôle externe et les organes chargés du contrôle interne. On recommande que les organes de contrôle interne transmettent toutes les informations nécessaires à la réalisation du contrôle externe.

Cette recommandation se retrouve à l'article 13 de la proposition de loi.

Recommandation 11

Les commissions de suivi ont trop souvent dû constater que les autorités judiciaires confient systématiquement les dossiers concernant des policiers au service d'enquêtes du comité P, si bien que ce service fait en quelque sorte office de police spécialisée des parquets. En conséquence, le service d'enquêtes est indisponible, en fait, pour l'accomplissement des enquêtes de contrôle ordonnées par le comité. Par ailleurs, ce service a acquis ainsi une plus grande indépendance.

Ter uitvoering van deze aanbeveling wordt middels artikel 27 van het wetsvoorstel een nieuw artikel 61*bis* ingevoegd dat de voorzitter van elk comité toelaat erop toe te zien dat de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie de uitvoering van de toezichtsonderzoeken niet hindert.

*
* *

De aanbevelingen 9, 10, 12, 13 en 14 vereisten geen wetgevend initiatief. Daarop wordt dan ook in het kader van dit advies niet teruggekomen.

3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

De eventuele herkwalficatie van artikel 30 of van de wetsvoorstellen in hun geheel, werd ter sprake gebracht in het kader van de bespreking van artikel 30 (zie verder).

Artikel 2

Dit artikel beoogt een wijziging van artikel 1 van de organieke wet.

Een lid is van oordeel dat de nieuwe tekst van het eerste lid veel duidelijker is. Hij merkt evenwel op dat in tegenstelling tot wat de Raad van State in zijn tweede opmerking lijkt te veronderstellen, de woorden «in het bijzonder» betrekking hebben op beide comités.

De commissies zijn het daarmee eens. Zij zijn tevens van oordeel dat die woorden moeten worden behouden om het domein waarop het toezicht betrekking heeft niet al te zeer te beperken.

Een lid stelt voor het eerste lid in twee zinnen te splitsen.

De commissies zijn het daarmee eens en adviseren het eerste lid te herformuleren als volgt: «Er wordt enerzijds... ingesteld. Het toezicht heeft in het bijzonder betrekking op ...».

Artikel 3

Deze bepaling moet worden gelezen in het licht van onder meer het wetsontwerp houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de geplande oprichting van een centraal bureau voor de bestrijding van de corruptie.

Artikel 4

Dit artikel beoogt een wijziging van artikel 4 van de organieke wet, dat betrekking heeft op de samenstel-

L'article 27 de la proposition de loi vise, en exécution de cette recommandation, à insérer un nouvel article 61*bis*, qui prévoit que le président de chaque comité veille à ce que l'exécution des missions de police judiciaire n'entrave pas l'exécution des enquêtes de contrôle.

*
* *

Les recommandations 9, 10, 12, 13 et 14 ne requièrent aucune initiative législative. On n'y reviendra donc pas dans le cadre du présent avis.

3. DISCUSSION DES ARTICLES

Article premier

La question de la requalification éventuelle de l'article 30 ou des propositions de loi dans leur ensemble a été examinée dans le cadre de la discussion de l'article 30 (*cf. infra*).

Article 2

Cet article tend à modifier l'article 1^{er} de la loi organique.

Un membre estime que le nouveau texte du premier alinéa est beaucoup plus clair. Il fait toutefois remarquer que, contrairement à ce que laisse entendre le Conseil d'État dans sa deuxième observation, les mots «en particulier» portent sur les deux comités.

Les commissions sont d'accord sur ce point. Elles estiment en outre qu'il y a lieu de conserver ces mots afin de ne pas limiter à l'excès le domaine qui fera l'objet du contrôle.

Un membre propose de scinder le premier alinéa en deux phrases.

Les commissions sont d'accord et proposent de récrire le premier alinéa comme suit: «Il est créé, ... renseignements. Le contrôle porte en particulier ...».

Article 3

Il convient de lire cette disposition à la lumière notamment du projet de loi organique des services de renseignements et de sécurité et de la création envisagée d'un bureau central pour la lutte contre la corruption.

Article 4

Cet article vise à modifier l'article 4 de la loi organique, qui porte sur la composition du Comité P et sur

ling van het comité P en op de voorwaarden om tot lid van het comité te kunnen worden benoemd. Er wordt voorgesteld een voorwaarde toe te voegen volgens welke de leden moeten beschikken over de nodige kwaliteiten van loyaleiteit, discretie en integriteit voor de verwerking van vertrouwelijke gegevens.

In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt gepreciseerd dat de leden van de comités aan een veiligheidsonderzoek moeten worden onderworpen. In dat verband wordt erop gewezen dat de regering een wetsontwerp betreffende de veiligheidsmachtigingen heeft ingediend (Stuk Kamer, nr. 1193/1, 1996-1997).

Een lid vraagt zich af hoe men, afgezien van het veiligheidsonderzoek, *a priori* zal kunnen oordelen of iemand al dan niet de vereiste kwaliteiten van loyaleiteit, discretie en integriteit bezit.

Een ander lid is van oordeel dat de leeftijdsvoorwaarde (de leden moeten de volle leeftijd van 35 jaar hebben bereikt) moet worden geschrapt, zoals reeds in andere wetgeving is gebeurd. De leeftijd is immers op zich geen relevant criterium. Er wordt in dat verband nog opgemerkt dat die voorwaarde niets toevoegt, aangezien ook een ervaring van tien jaar wordt vereist.

Verscheidene leden zijn het met de schrapping van de leeftijdsvoorwaarde eens.

Een lid meent dat voor de nieuwe benoemingen tot lid van een van de comités hogere eisen zouden moeten worden gesteld dan tot nu toe het geval was. De kandidaten zouden zijns inziens mede wegens de functies die zij hebben uitgeoefend een zeker gezag moeten hebben verworven. Het zou moeten gaan om personen die in die functies een zekere anciënniteit en graad hebben bereikt, bijvoorbeeld een graad die kan worden gelijkgesteld met rang zestien van de loopbaan in de overheidsbesturen.

Men moet immers voor ogen houden dat de leden van de comités in de uitoefening van hun ambt veelal omgaan met ambtenaren van hiërarchisch gestructureerde korpsen. Het is uit een psychologisch oogpunt belangrijk dat zij zich als gelijken tot de hoofden van die korpsen kunnen richten.

Verscheidene leden spreken zich uit in dezelfde zin. De kandidaten zouden moeten beantwoorden aan een bepaald profiel; niet alleen de professionele ervaring en bekwaamheid, ook bepaalde karakteriële eigenschappen en de persoonlijkheid van de kandidaten moeten daarbij in aanmerking worden genomen. Er worden evenwel twee bedenkingen gemaakt. Zal men voldoende kandidaten vinden en hoe kunnen de kandidaten die geen overheidsambt hebben bekleed worden gerangschikt volgens het criterium van de graad die ze in een bepaalde functie hebben bereikt?

Een lid is van mening dat het gezag dat de leden moeten bezitten in de eerste plaats moet zijn verwor-

len conditions qu'il faut remplir pour pouvoir être nommé membre dudit comité. L'on propose d'ajouter une condition au terme de laquelle les membres doivent posséder les qualités de loyauté, de discrétion et d'intégrité indispensables au traitement d'informations confidentielles.

Il est précisé, dans les développements des propositions de loi, que les membres des comités doivent être soumis à une enquête de sécurité. Il convient de souligner, à cet égard, que le Gouvernement a déposé un projet de loi relatif aux habilitations de sécurité (doc. Chambre, n° 1193/1, 1996-1997).

Un membre se demande comment l'on pourra apprécier *a priori*, abstraction faite de l'enquête de sécurité, si un candidat possède ou non les qualités requises de loyauté, de discrétion et d'intégrité.

Selon un autre membre, il convient de supprimer la condition d'âge (les membres doivent avoir atteint l'âge de 35 ans), comme cela a déjà été fait dans d'autres législations. En soi, l'âge n'est en effet pas un critère pertinent. L'on remarque encore, à cet égard, que cette condition n'ajoute rien, puisqu'on exige également une expérience de dix ans.

Plusieurs membres donnent leur assentiment à la suppression de la condition d'âge.

Un membre est d'avis qu'il faudrait être plus exigeant que ce ne fut le cas jusqu'à présent en ce qui concerne les nouvelles nominations de membre d'un des comités. À ses yeux, les candidats devraient avoir acquis une certaine autorité, notamment en raison des fonctions qu'ils ont exercées. Ils devraient avoir atteint une certaine ancienneté et un certain grade dans ces fonctions, par exemple un grade équivalent au rang 16 de la carrière dans les administrations publiques.

Il ne faut en effet pas oublier que, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des comités ont essentiellement à faire avec des fonctionnaires de corps dotés d'une structure hiérarchique. Il est important, d'un point de vue psychologique, qu'ils puissent s'adresser en tant qu'égaux aux chefs desdits corps.

Plusieurs membres se prononcent dans le même sens. Les candidats devraient correspondre à un certain profil déterminé; il convient de tenir compte, en la matière, non seulement de l'expérience et de la compétence professionnelles des candidats, mais aussi de certains de leurs traits caractériels et de leur personnalité. Ces propos soulèvent toutefois deux questions. Trouvera-t-on suffisamment de candidats et comment les candidats qui n'ont pas rempli de fonction publique peuvent-ils être classés selon le critère du grade qu'ils ont atteint dans une fonction donnée?

Un membre estime que les membres doivent d'abord tirer leur autorité de leur action plutôt que de

ven door hun optreden en minder door een bepaalde graad die ze hebben bekleed. De vraag blijft evenwel hoe een en ander moet worden beoordeeld. Verder blijft het lid voorstander van een in de tijd beperkt mandaat, dat eenmaal kan worden verlengd.

Het principe van een in de tijd beperkt mandaat wordt door verscheidene leden onderschreven. Er wordt op gewezen dat ook voor andere overheidsfuncties een mandatenstelsel in uitzicht wordt gesteld. Een dergelijk stelsel veronderstelt evenwel dat de betrokkenen na de uitoefening van het mandaat elders een gelijkwaardige functie kunnen opnemen.

Een lid merkt in dat verband op dat de keuze van personen die op het einde van hun loopbaan zijn voordelen biedt.

Wat de benoemingsvoorwaarden betreft, wordt gesuggereerd om in ieder geval ook een universitair of daarmee gelijkgesteld diploma te vereisen (wat thans niet het geval is).

Een ander lid komt terug op het eerder door hem verdedigde standpunt dat de benoemingen in ieder geval moeten worden geobjectiveerd. Dat zou kunnen via een bijzondere selectieprocedure zoals die door de Kamer in samenwerking met het Vast Wervingssecretariaat werd uitgewerkt voor de benoeming van de ombudsmannen.

Verscheidene leden steunen het principe van een dergelijke selectieprocedure. Een lid voegt eraan toe dat men zich daarbij ook kan inspireren op selectiemethoden die in de particuliere sector worden toegepast.

Een ander lid vraagt zich af of de onverenigbaarheden niet exhaustief in de wet zouden moeten worden opgesomd.

Daartegen wordt ingebracht dat die methode een risico op vergetelheden inhoudt.

Een lid wijst erop dat het laatste lid van artikel 4 van de organieke wet voorschrijft dat ten minste één lid magistraat moet zijn. Zijns inziens is er geen reden om de keuze van het Parlement te beperken.

Verscheidene leden sluiten zich hierbij aan.

Zoals reeds in de algemene bespreking werd aangestipt, zijn de commissies het erover eens dat artikel 4 in overeenstemming moet worden gebracht met het voorgestelde artikel 30*bis* dat het aantal leden van het comité P van vijf op acht brengt.

Artikel 5

Dit artikel strekt ertoe om in artikel 5 van de wet voor de benoeming van de griffiers dezelfde voorwaarde toe te voegen als in artikel 4.

Verscheidene leden zijn van oordeel dat de vereiste nuttige ervaring van twee jaar te weinig is.

la possession d'un grade. L'on peut toutefois se demander comment il y a lieu d'apprécier les choses. L'intervenant continue également à être partisan d'un mandat limité dans le temps et renouvelable une fois seulement.

Plusieurs membres souscrivent au principe d'un mandat limité dans le temps. Ils soulignent que l'on envisage également un système de mandats pour d'autres fonctions publiques. Pareil système suppose toutefois que les intéressés puissent, après avoir exercé la fonction liée à leur mandat, remplir, ailleurs, une fonction similaire à celle-ci.

À cet égard, un intervenant fait remarquer que la désignation de personnes, qui se trouvent en fin de carrière, présente des avantages.

En ce qui concerne les conditions de nomination, l'on suggère d'exiger, en tout cas, également, un diplôme universitaire ou un titre équivalent (ce que l'on ne fait pas actuellement).

Un autre membre répète le point de vue qu'il a déjà défendu précédemment selon lequel il convient en tout cas d'objectiver les nominations. L'objectivation pourrait se faire par le biais d'une sélection particulière, comme celle qui a été élaborée par la Chambre et le Secrétariat permanent de recrutement en ce qui concerne la nomination des médiateurs.

Plusieurs membres souscrivent au principe de pareille procédure de sélection. Un membre ajoute que l'on peut également s'inspirer, en la matière, des méthodes de sélection qui sont appliquées dans le secteur privé.

Un autre membre se demande s'il ne faudrait pas inscrire dans la loi la liste exhaustive des incompatibilités.

On lui répond qu'en faisant cela, l'on risquerait certains oublis.

Un membre souligne que le dernier alinéa de l'article 4 de la loi organique prévoit qu'au moins un des membres doit être magistrat. Il n'y a aucune raison, selon lui, de limiter le choix du Parlement.

Plusieurs membres se rallient à ces propos.

Comme on l'a déjà signalé au cours de la discussion générale, les commissions partagent l'avis selon lequel il faut mettre l'article 4 en concordance avec l'article 30*bis* proposé, qui porte le nombre de membres du comité P de 5 à 8.

Article 5

Cet article vise à ajouter, à l'article 5 de la loi, concernant la nomination des greffiers, la même condition que celle qui est définie à l'article 4.

Plusieurs membres estiment que l'expérience utile requise de deux ans n'est pas suffisante.

Daarom wordt voorgesteld om, mede gelet op het feit dat de griffier voor het leven wordt benoemd, zoals voor de leden, een ervaring van tien jaar te vereisen. De leeftijdsvereiste kan eveneens worden geschrapt.

De commissies zijn het daarmee eens.

Een lid vraagt hoe de taalkennis van de griffier wordt nagegaan.

Daarop wordt geantwoord dat het Parlement zelf, als benoemende instantie, vaststelt of aan die voorwaarde wordt voldaan. In de toekomst zou dat kunnen via het Vast Wervingssecretariaat.

Een lid is van oordeel dat dezelfde taalkennis zou moeten worden vereist als voor de ombudsmannen (1).

Een ander lid stelt voor dat de griffier onder het gezag van de begeleidingscommissies zou worden geplaatst.

Wat dit laatste punt betreft, wordt betwijfeld of die formule in de praktijk wel haalbaar is; bovendien is er een juridisch bezwaar: het voorstel veronderstelt dat de begeleidingscommissies in de wet worden ingeschreven, wat door de Raad van State wordt bekritiseerd.

Artikel 6

Bij dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 7

Dit artikel beoogt een wijziging van artikel 7 van de wet waarin wordt gedefinieerd wat voor de toepassing van de organieke wet onder de bevoegde ministers moet worden verstaan.

Een lid merkt op dat punt 2° van § 1 moet worden opgeheven, aangezien het Hoog Comité van Toezicht en zijn Dienst Enquêtes worden afgeschaft. Hij vraagt zich tevens af of de rijkswacht nog opdrachten uitoefent die de veiligheid van de Staat betreffen en of punt 3°, c), ook niet moet worden opgeheven, net zoals de desbetreffende bepaling die in artikel 2, § 2, van de wet op de rijkswacht voorkwam.

Artikel 8

In dit artikel wordt voorgesteld dat wanneer het Vast Comité P uit eigen beweging optreedt, het de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat dadelijk op de hoogte brengt.

(1) Artikel 3, tweede lid, 3°, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen.

L'on propose, dès lors, eu égard notamment au fait que le greffier est nommé à vie, d'exiger une expérience de dix ans, comme on le fait pour ce qui est des membres. L'on peut également supprimer la condition relative à l'âge.

Les commissions approuvent cette modification.

Un membre demande comment l'on vérifie les connaissances linguistiques du greffier.

On lui répond qu'il appartient au Parlement de constater, en tant qu'instance procédant à la nomination, si les conditions sont réunies. À l'avenir, l'on pourrait confier cette tâche au Secrétariat permanent de recrutement.

Un membre estime qu'il faudrait exiger de l'intéressé les mêmes connaissances linguistiques que celles que l'on exige des médiateurs (1).

Un autre membre propose que le greffier soit placé sous l'autorité des commissions de suivi.

En ce qui concerne ce dernier point, il est douteux que cette formule soit applicable en pratique, d'autant plus qu'elle soulève une objection juridique: la proposition suppose l'inscription des commissions de suivi dans la loi, ce que le Conseil d'État critique.

Article 6

Cet article ne fait l'objet d'aucune observation.

Article 7

Cet article vise à modifier l'article 7 de la loi, qui définit ce qu'il faut entendre par « ministres compétents » pour l'application de la loi organique.

Un membre fait remarquer qu'il convient de supprimer le 2° du § 1^{er} étant donné que le Comité supérieur de contrôle et son service d'enquêtes vont être supprimés. Il se demande également si la gendarmerie effectue encore des missions ayant trait à la sûreté de l'État et s'il n'y a pas lieu d'abroger aussi le 3°, c), comme on l'a fait pour la disposition correspondante de l'article 2, § 2, de la loi sur la gendarmerie.

Article 8

Aux termes de cet article, lorsque le Comité permanent P agit d'initiative, il en informe aussitôt la Chambre des représentants et le Sénat.

(1) Article 3, alinéa 2, 3°, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

Een lid stelt voor te bepalen dat de voorzitters van de begeleidingscommissies worden ingelicht.

De indieners van de wetsvoorstellen verwijzen naar artikel 30, waarin wordt bepaald dat de begeleidingscommissies de bevoegdheden uitoefenen die de organieke wet opdraagt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat.

Met betrekking tot de opmerkingen die de Raad van State bij dit artikel heeft gemaakt, zijn de commissies van oordeel dat het tijdstip waarop het Comité P het Parlement inlicht voldoende precies is bepaald. Hoe het Parlement wordt ingelicht over de voortgang van het initiatief van het comité P wordt in de artikelen 8 en 9 bepaald.

Artikel 9

Artikel 9 beoogt een aanvulling van artikel 9 van de organieke wet betreffende de opdrachten van het Comité P.

Een lid vraagt zich af of het Comité P ook niet zou moeten worden belast met het uitvoeren van audits. Zij is van oordeel dat op zijn minst een inspectie van de interne controle mogelijk moet zijn en dit op geregelde tijdstippen.

Andere leden herinneren aan aanbeveling 7 die door het Parlement werd aangenomen. Daarin werd gesteld dat de audits in principe door de interne controlediensten moeten worden uitgevoerd. Het Comité P kan daartoe slechts overgaan voor zover dat past in zijn opdrachten van externe controle, omschreven in artikel 1 van de organieke wet. Zij zijn het er wel mee eens dat het Comité op geregelde tijdstippen een onderzoek rond bepaalde thema's zou verrichten.

Een lid stelt voor de door de Raad van State gesignaleerde tegenstrijdigheid op te heffen door te bepalen dat wanneer het Comité P optreedt op verzoek van de bevoegde minister, de voorzitters van de begeleidingscommissies daarvan op de hoogte worden gebracht op het ogenblik waarop het verslag aan de minister wordt overgezonden.

Artikel 10

Bij dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 11

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State stelt een lid te preciseren dat de periode tijdens welke de instemming van de bevoegde minister vereist is voor het verzenden van een onderzoeksdossier (indien het onderzoek het gevolg is van zijn verzoek) die is welke voorafgaat aan het tijdstip waarop het Comité P verslag doet overeenkomstig artikel 11, 3°.

Un membre propose de préciser que ce sont les présidents des commissions de suivi qui sont informés.

Les auteurs des propositions de loi renvoient à l'article 30, qui dispose que les commissions de suivi exercent les missions dévolues à la Chambre des représentants et au Sénat par la loi organique.

En ce qui concerne les remarques formulées par le Conseil d'État sur cet article, les commissions estiment que le moment auquel le Comité permanent P informe le Parlement est défini avec suffisamment de précision. Quant à la manière dont le Comité P informe le Parlement sur les développements de son initiative, elle est précisée aux articles 8 et 9.

Article 9

L'article 9 tend à compléter l'article 9 de la loi organique, qui concerne les missions du Comité P.

Une membre se demande s'il ne faudrait pas également charger le Comité P d'effectuer des audits. Elle estime qu'il devrait au moins y avoir une inspection du contrôle interne, et ce à intervalles réguliers.

D'autres membres rappellent la recommandation 7, que le Parlement a adoptée. Il y est dit que les audits doivent en principe être réalisés par les services de contrôle interne. Le Comité P ne peut effectuer un audit que pour autant que celui-ci entre dans le cadre de ses missions de contrôle externe, visées à l'article 1^{er} de la loi organique. Par contre, ces membres sont d'accord pour que le Comité fasse régulièrement une enquête ciblée.

Un membre propose de lever la contradiction relevée par le Conseil d'État en prévoyant que, quand le Comité P agit à la demande du ministre compétent, les présidents des commissions de suivi en sont informés au moment où le rapport est transmis au ministre.

Article 10

Aucune remarque n'est formulée sur cet article.

Article 11

En réponse à l'observation du Conseil d'État, un membre propose de préciser que la période au cours de laquelle l'accord du ministre compétent est requis pour la communication d'un dossier d'enquête (si l'enquête fait suite à sa demande) est celle qui précède le moment où le Comité P fait rapport conformément à l'article 11, 3°.

Artikel 12

Bij artikel 12 worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 13

Dit artikel strekt ertoe een nieuw artikel 14*bis* in te voegen betreffende de samenwerking van het Comité P met de inspectiediensten en de interne controlediensten.

Een lid merkt op dat de draagwijdte van het derde lid van dit artikel niet duidelijk is.

Er zou moeten worden gepreciseerd op welke wijze en op welk ogenblik de zaak bij elk van die diensten werd aangebracht.

Een ander lid is van oordeel dat de bepaling zo moet worden begrepen dat wanneer de persoon die de klacht heeft ingediend of de aangifte heeft gedaan niet uitdrukkelijk heeft gevraagd dat het Comité P zou optreden veeleer dan een algemene inspectie, een inspectiedienst of een interne controledienst, het Comité P kan besluiten niet op die klacht of op die aangifte in te gaan.

Daar wordt aan toegevoegd dat het comité in ieder geval de klacht of de aangifte zou moeten doorzenden aan de bevoegde dienst, er daarbij op toeziend dat die dienst de klacht of aangifte daadwerkelijk ook behandelt.

Een lid meent dat het daarom wellicht beter is de bepaling van het derde lid in te voegen in artikel 10 van de organieke wet, dat handelt over de mogelijkheid die het Comité P heeft om te besluiten geen gevolg te geven aan een klacht of een aangifte die kennelijk niet gegrond is.

De commissies stemmen daarmee in.

Bedenkingen worden verder geformuleerd bij het laatste lid van het voorgestelde artikel, dat de bevoegde tuchtrechtelijke autoriteiten verplicht het comité maandelijks op de hoogte te brengen van enige tuchtmaatregel of ordemaatregel die is uitgesproken tegen een lid van een politiedienst. Is dit wel in overeenstemming met het zuinigheidsbeginsel? Is die procedure niet te omslachtig, mede gelet op de waaier van sancties en ordemaatregelen die op verschillende niveaus kunnen worden genomen? Er wordt tevens op gewezen dat de mededeling van een sanctie aan de hiërarchische meerderen binnen de politiedienst of aan het Comité P voor de betrokkenen een bijkomende sanctie uitmaakt.

Een lid stelt daarom voor dat een onderscheid zou worden gemaakt tussen enerzijds sancties en ordemaatregelen die globaal worden meegedeeld, zodat kan worden vastgesteld hoeveel er werden genomen en met betrekking tot welke types van gedragingen, en anderzijds individuele gevallen. Een bijkomende

Article 12

L'article 12 ne fait l'objet d'aucune observation.

Article 13

Cet article vise à insérer un article 14*bis* nouveau relatif à la collaboration entre le Comité P, d'une part, et les services d'inspection et les services de contrôle interne, d'autre part.

Un membre fait remarquer que la portée du troisième alinéa de cet article n'est pas claire.

Il faudrait préciser comment et à quel moment chacun de ces services a été saisi de l'affaire.

Un autre membre estime qu'il faut comprendre par cette disposition que, quand le plaignant ou le dénonciateur n'a pas demandé expressément que ce soit le Comité P qui intervienne plutôt qu'une inspection générale, un service d'inspection ou un service de contrôle interne, le Comité P peut décider de ne pas donner suite à cette plainte ou à cette dénonciation.

On ajoute que le comité devrait en tout cas transmettre la plainte ou la dénonciation au service compétent et s'assurer que ce service la traite effectivement.

Un membre estime qu'il serait dès lors préférable d'insérer la disposition du troisième alinéa à l'article 10 de la loi organique, qui concerne la possibilité qu'a le Comité P de décider de ne pas donner suite à une plainte ou à une dénonciation manifestement non fondée.

Les commissions marquent leur accord.

Des critiques sont en outre formulées au sujet du dernier alinéa de l'article proposé, qui oblige les autorités disciplinaires compétentes à informer mensuellement le comité des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police. Cette disposition est-elle bien conforme au principe d'économie? Cette procédure n'est-elle pas trop fastidieuse, notamment si l'on tient compte de la diversité des sanctions et des mesures d'ordre qui peuvent être prises aux différents niveaux? On souligne également que le fait d'aviser de la sanction le supérieur hiérarchique au sein du service de police ou le Comité P, constitue pour les intéressés une sanction supplémentaire.

Un membre propose dès lors que l'on fasse la distinction entre les sanctions et les mesures d'ordre communiquées globalement pour que l'on puisse connaître leur nombre et les types de comportement qu'elles sanctionnent et, d'autre part, les cas individuels. Il convient de se demander accessoirement si

vraag is of die gegevens vooraf binnen de politiedienst zullen worden gecentraliseerd.

Inzake de ordemaatregelen zal men zich wellicht ook moeten beperken, aangezien die maatregelen zeer uiteenlopend van aard kunnen zijn.

Een ander lid is van oordeel dat de informatie toch niet te algemeen mag zijn. Het kan zijn dat bepaalde feiten zich steeds in dezelfde omstandigheden voordoen. Dergelijke informatie is belangrijk om een juiste analyse te kunnen maken.

Andere leden sluiten zich daarbij aan. Er wordt evenwel onderstreept dat het Comité P geen beroepsinstantie in tuchtzaken is. De meegedeelde informatie heeft als enige finaliteit het comité in staat te stellen een algemeen overzicht te verkrijgen om zo de structurele problemen te kunnen onderkennen.

Artikel 14

Dit artikel beoogt een wijziging van artikel 28 van de organieke wet dat betrekking heeft op de samenstelling van het Comité I en de voorwaarden om tot lid van het comité te kunnen worden benoemd. Net als voor het Comité P wordt voorgesteld om een voorwaarde toe te voegen volgens dewelke de leden moeten beschikken over de nodige loyaleiteit, discretie en integriteit voor de verwerking van vertrouwelijke gegevens.

Voor specifieke opmerkingen over de leeftijdsvereiste, de ervaring, het nodige gezag, de beperking, de duur van het mandaat van de leden, de vereiste diploma's en de objectivering van de benoeming wordt verwezen naar het advies dat werd verleend bij het artikel 4 van het wetsvoorstel.

Net als in artikel 4 stelt een lid voor dat de griffier onder het gezag van de begeleidingscommissie zou worden geplaatst.

Hoewel een dergelijke bepaling wenselijk is omdat ze de onafhankelijkheid van de griffier ten aanzien van de leden van het comité zou versterken, dient dit voorstel te worden onderzocht in het licht van de mogelijkheid om het bestaan van de begeleidingscommissies in de wet zelf op te nemen (zie advies bij artikel 30).

Een lid herinnert eraan dat het wetsvoorstel bepaalt dat het Comité P voortaan het Comité I zou omvatten. Vijf leden van het Comité P zouden zich bezighouden met het toezicht op de politiediensten en het Comité I, dat is samengesteld uit drie leden, zou belast zijn met het toezicht op de inlichtingendiensten.

Het Comité P zou dus in totaal uit acht leden bestaan, waarvan er drie zich bezighouden met de inlichtingendiensten.

ces données seront préalablement centralisées au sein du service de police.

Peut-être faudra-t-il aussi se limiter en ce qui concerne les mesures d'ordre, qui peuvent être d'une grande diversité.

Un autre membre estime qu'il ne faut quand même pas que l'information soit trop générale. Il se peut que certains faits se produisent systématiquement dans les mêmes circonstances. Une telle information est importante pour l'exactitude de l'analyse.

D'autres membres partagent cet avis. Ils soulignent cependant que le Comité P n'est pas une instance d'appel en matière disciplinaire. L'information communiquée n'a d'autre but que de permettre au comité de disposer d'une vue d'ensemble pour pouvoir identifier ensuite les problèmes structurels.

Article 14

Cet article vise à modifier l'article 28 de la loi organique qui concerne la composition du Comité R et les conditions à remplir pour pouvoir devenir membre de ce comité. Comme pour ce qui est du Comité P, l'on propose d'ajouter une condition en réclamant des membres qu'ils possèdent les qualités de loyauté, de discrétion et d'intégrité indispensables au traitement d'informations confidentielles.

Pour ce qui est des observations spécifiques sur les conditions d'âge et d'expérience, sur l'autorité nécessaire, la limitation de la durée du mandat des membres, les diplômes requis et sur l'objectivation, il y a lieu de se référer à l'avis qui a été rendu au sujet de l'article 4 de la proposition de loi.

Un membre propose de prévoir, comme à l'article 4, que le greffier soit placé sous l'autorité de la commission de suivi.

Il serait souhaitable de le faire pour accroître l'indépendance du greffier vis-à-vis des membres du comité, mais il n'en convient pas moins d'examiner cette proposition dans la perspective éventuelle de mentionner, dans le dispositif même de la loi, l'existence des commissions de suivi (*cf.* avis sur l'article 30).

Un membre rappelle que la proposition de loi prévoit que le Comité P comprendrait dorénavant le Comité R. Cinq membres du Comité P s'occuperaient du contrôle des services de police et le Comité R, composé de trois membres, serait chargé du contrôle des services de renseignements.

Le Comité P se composerait donc au total de huit membres dont trois s'occuperaient des services de renseignements.

In de gemeenschappelijke vergaderingen zullen de leden van het Comité I zetelen in een dubbele hoedanigheid, enerzijds als leden van het Comité P en anderzijds als leden van het Comité I.

De begeleidingscommissies twijfelen er ten zeerste aan of dit een werkbare formule is en menen dat ze meer na- dan voordelen zal opleveren.

Bovendien is de aard van het toezicht op de politiediensten en het toezicht op de inlichtingendiensten totaal verschillend.

De opdrachten en bevoegdheden van de politie- en inlichtingendiensten worden in verschillende wetten geregeld en in principe hebben deze diensten niets met elkaar te maken.

De organieke wet van 1991 die het toezicht op beide diensten regelt is ontstaan vanuit de bekommernis om een extern toezicht te organiseren op de activiteiten van deze diensten. Dit is echter geen reden om dit toezicht op eenzelfde leest te schoeien of aan één toezichtsorgaan toe te vertrouwen.

Verskillende leden zijn op grond van hun ervaring meer en meer tot de overtuiging gekomen dat een directer contact van de begeleidingscommissies met de enquêtediensten verkieslijk is. Dit geldt zeker voor het Comité I. Het is misschien mogelijk om de inlichtingendiensten rechtstreeks onder het toezicht van een parlementaire commissie te plaatsen waarbij deze commissie dan over een beperkte enquêtedienst zou kunnen beschikken om toezichtsonderzoeken uit te oefenen. Duidelijk is dat de bestaande symmetrie tussen beide vormen van toezicht dan verder doorbroken wordt. In principe zou men dan twee wetten kunnen uitwerken. Eén die het toezicht op de politiediensten regelt en een andere die het toezicht op de inlichtingendiensten regelt.

Artikelen 15 en 16

Deze artikelen vergen geen bijzondere commentaar.

Artikel 17

Dit artikel beoogt de integratie van de leden van het Comité I in het Comité P.

In antwoord op de opmerking van de Raad van State stellen de commissies voor artikel 30*bis* te schrappen en het eerste lid van artikel 4 te vervangen als volgt:

« Het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten, hierna het « Vast Comité P » genoemd, is samengesteld uit de leden van het Vast Comité I bedoeld in artikel 28, en uit vijf vaste leden en vijf plaatsvervangers, allen afwisselend benoemd door de Kamer van

Au cours des réunions communes, les membres du Comité R siégeront en leur double qualité de membre du Comité P et de membres du Comité R.

Les commissions de suivi mettent fortement en doute la praticabilité de cette formule et estiment qu'elle présentera plus d'inconvénients que d'avantages.

Par ailleurs, la nature du contrôle des services de police est totalement différente de celle des services de renseignements.

Les missions et les compétences des services de police et celles des services de renseignements — qui sont des services en principe indépendants — sont réglées par des lois distinctes.

La loi organique de 1991 qui règle le contrôle des deux services est issue du souci d'organiser un contrôle externe des activités de ces services. Ce n'est toutefois pas une raison de couler le contrôle en question dans un même moule ni de le confier à un organe de contrôle unique.

Plusieurs membres, qui se fient à leur expérience, se disent de plus en plus convaincus qu'il serait préférable que le contact entre les commissions de suivi et les services d'enquêtes soient plus directs. Ils en sont surtout convaincus pour ce qui est du Comité R. Il est peut-être possible de placer les services de renseignements sous le contrôle direct d'une commission parlementaire, qui disposerait d'un service d'enquête réduit chargé d'effectuer des contrôles. Il est clair que la symétrie qui existe encore entre les deux formes de contrôle serait un peu plus battue en brèche. En principe, l'on pourrait dès lors élaborer deux lois, l'une réglant le contrôle des services de police et l'autre celui des services de renseignements.

Articles 15 et 16

Ces articles n'appellent aucun commentaire particulier.

Article 17

Cet article vise à intégrer les membres du Comité R dans le Comité P.

Pour répondre à la remarque du Conseil d'État, les commissions proposent de supprimer l'article 30*bis* et de remplacer le premier alinéa de l'article 4 comme suit:

« Le Comité permanent de contrôle des services de police, ci-après dénommé le « Comité permanent P », se compose des membres du Comité permanent R visé à l'article 28, ainsi que de cinq membres effectifs et de cinq membres suppléants nommés alternativement

volksvertegenwoordigers en door de Senaat, die hen ook kunnen afzetten. De voorzitter en de ondervoorzitter van het Vast Comité P worden afwisselend door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat benoemd uit de leden van het Comité die geen lid zijn van het Vast Comité I.»

Artikel 18

De Raad van State adviseert dat dit artikel zou worden opgenomen in hoofdstuk IV dat de gezamenlijke vergaderingen betreft. Zoals uit de discussie binnen de begeleidingscommissies over dit hoofdstuk zal blijken (*cf. infra*) rijst echter de vraag of, gelet op het feit dat in de wetsvoorstellen bepaald wordt dat het Comité I een onderdeel wordt van het Comité P, dit hoofdstuk niet overbodig wordt zodat nader moet onderzocht worden waar dit artikel dan wel moet geplaatst worden.

De commissie stelt vast dat het voorgestelde artikel beantwoordt aan de algemene filosofie van de aanbevelingen zodat het zeker moet behouden blijven, zij het op een andere plaats.

Artikel 19

Dit artikel heeft tot doel het Parlement nauwer te betrekken bij de toezichtsonderzoeken die het comité van ambtswege instelt.

Een lid is van mening dat indien men de rol van de begeleidingscommissies wettelijk wil vastleggen, dit ook moet gebeuren in dit artikel.

In verband met het beginsel zelf herinnert spreekster eraan dat er dienaangaande precedënten te vinden zijn in de wet op de beperking van de verkiezingsuitgaven, waarin onder meer de werking van de commissie voor de verkiezingsuitgaven geregeld wordt.

Volgens het lid zijn er voldoende dwingende redenen om geen rekening te houden met de bezwaren van de Raad van State.

Hoewel een lid het eens is met het inschrijven in de wet van de specifieke rol van de begeleidingscommissies, meent hij dat in dit specifieke artikel niet naar de begeleidingscommissies moet worden verwezen. Het is aan de voorzitter van beide assemblees om te beslissen op welke manier deze informatie wordt verspreid.

Niet alle politieke fracties zijn vertegenwoordigd in de commissies zodat zij op geen enkele manier geïnformeerd worden als deze informatie rechtstreeks aan de begeleidingscommissies wordt meegedeeld.

De commissie is het hiermee eens.

Een lid vraagt zich af of, gelet op de ervaring van de begeleidingscommissie ter zake, het nog wenselijk is

par la Chambre des représentants et par le Sénat, qui peuvent les révoquer. Le président et le vice-président du Comité permanent P sont nommés alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat parmi les membres de ce comité qui ne sont pas membres du Comité permanent R.»

Article 18

Le Conseil d'État estime qu'il serait préférable d'intégrer cet article au chapitre IV qui concerne les réunions communes. Comme l'ont révélé les débats organisés sur ce chapitre au sein des commissions de suivi (*cf. infra*), il se pourrait que ce chapitre devienne superflu, puisque les propositions de loi prévoient l'intégration du Comité R au sein du Comité P; il convient dès lors de se demander où serait la meilleure place de cet article.

La commission constate que l'article proposé répond à la philosophie générale des recommandations et estime qu'il faut le maintenir à tout prix, quitte à le déplacer.

Article 19

Cet article vise à associer le Parlement plus étroitement aux enquêtes de contrôle que le comité ouvre d'office.

Un membre pense que si on veut inscrire le rôle des commissions de suivi dans la loi, il faut également le prévoir dans cet article.

Sur le principe même, l'intervenant rappelle qu'il y a des précédents d'organisation dans la loi des commissions parlementaires et notamment la commission des dépenses électorales.

D'après le membre, il y a suffisamment de raisons impérieuses pour ne pas tenir compte des objections du Conseil d'État.

Un membre dit approuver l'idée d'inscrire dans la loi le rôle spécifique des commissions de suivi, mais il est d'avis qu'il ne faut pas faire référence à ces commissions dans cet article-ci. Il appartient au président des deux assemblees de décider de quelle manière on diffusera cette information.

Comme tous les groupes politiques ne sont pas représentés dans les commissions, ceux qui ne le sont pas n'auront aucun moyen de connaître cette information si elle est communiquée directement aux commissions de suivi.

La commission souscrit à ce propos.

Un membre se demande si, compte tenu de l'expérience de la commission de suivi en la matière, il

dat toezichtsonderzoeken worden geopend op initiatief van één van de comités. Dit impliceert dat er nog enkel onderzoeken kunnen worden gedaan op initiatief van de minister of van het Parlement.

De begeleidingscommissies menen evenwel dat de mogelijkheid voor de comités om eigen initiatieven te nemen moet worden behouden.

Artikelen 20 tot en met 23

De voorgestelde wijzigingen vergen geen commentaar.

Artikel 24

Dit artikel beoogt de opheffing van de artikelen 53 en 55 van de organieke wet.

Een lid vraagt zich echter af of nog van echte gezamenlijke vergaderingen kan worden gesproken en of het hoofdstuk IV in zijn geheel niet overbodig wordt.

Artikel 54 van de organieke wet zal eveneens moeten worden aangepast omdat het alternerend voorzitterschap niet langer mogelijk is als het Comité I een onderdeel wordt van het Comité P.

In elk geval moeten de artikelen van dit hoofdstuk worden aangepast aan de nieuwe structuur die is voorzien in het wetsvoorstel. Zo zal er een regeling moeten worden gevonden voor de stemmingen.

Artikel 25

Ten einde rekening te houden met de opmerkingen van de Raad van State stelt een lid voor dat de griffier van de comités rechtstreeks zou ressorteren onder het Parlement (artikelen 4 en 28 van de organieke wet). Er moet worden onderzocht of men de griffier direct onder de begeleidingscommissies of onder het Parlement laat ressorteren (zie advies over artikel 30), maar vooral of het Parlement effectief toezicht zal kunnen uitoefenen op de griffier.

Artikel 26

Het advies van de Raad van State op dit artikel moet worden beschouwd als een waarschuwing (1). In het licht van deze opmerking dient de voorgestelde toevoeging opnieuw te worden bekeken.

(1) De indiener van het wetsvoorstel wordt erop gewezen dat het huishoudelijk reglement geen aangelegenheden kan regelen waarvoor alleen de wetgever bevoegd is, zoals bijvoorbeeld het beroepsgeheim, het beslag en de huiszoeking (Stuk Senaat nr. 1-390/2 — 1996/1997, blz. 5).

est encore souhaitable que des enquêtes de contrôle soient ouvertes à l'initiative d'un des comités. Cela implique qu'on ne pourra plus ouvrir d'enquêtes qu'à l'initiative du ministre ou du Parlement.

Les commissions de suivi estiment cependant qu'il faut conserver à ces comités la possibilité de prendre des initiatives.

Articles 20 à 23 (inclus)

Les modifications proposées n'appellent pas de commentaires.

Article 24

Cet article vise à supprimer les articles 53 et 55 de la loi organique.

Un membre se demande toutefois si on peut encore parler de véritables réunions conjointes et si l'ensemble du chapitre IV n'est pas devenu superflu.

On devra également adapter l'article 54 de la loi organique car, dans l'éventualité où le Comité R deviendrait une composante du Comité P, on ne pourrait plus appliquer la formule de la présidence alternée.

On doit en tout cas adapter les articles de ce chapitre à la nouvelle structure qui est prévue dans la proposition de loi. Il faudra notamment élaborer une formule pour les votes.

Article 25

Pour répondre à la remarque du Conseil d'État, un membre propose que le greffier des comités dépend directement du Parlement (articles 4 et 28 de la loi organique). Il faut examiner si on fait dépendre le greffier directement des commissions de suivi ou plutôt du Parlement (*cf.* avis sur l'article 30), mais surtout si le Parlement pourra exercer effectivement un contrôle sur le greffier.

Article 26

Il faut considérer l'avis du Conseil d'État sur cet article comme un avertissement (1). L'ajout proposé doit être réexaminé à la lumière de cette remarque.

(1) L'attention de l'auteur de la proposition est attirée sur le fait que le règlement d'ordre intérieur ne peut régler des matières réservées au législateur comme, par exemple, le secret professionnel, les saisies et les perquisitions (doc. Sénat, n° 1-390/2 — 1996/1997, p. 5).

Het is niet aan het Parlement om toe te zien op het huishoudelijk reglement. Het Parlement moet enkel het huishoudelijk reglement goed- of afkeuren.

Een lid vraagt zich trouwens af wat het statuut is van de door het Parlement aangebrachte wijzigingen. Hebben deze wijzigingen dan kracht van wet?

Om alle misverstanden te verwijzen meent de commissie dat het aangewezen is om de voorgestelde toevoeging te doen vervallen. De *ratio legis* van deze bepaling is dat op een bepaald ogenblik een van de comités heeft geweigerd het huishoudelijk reglement te wijzigen. Het is echter meer aangewezen om het huishoudelijk reglement niet goed te keuren als het bepalingen bevat die niet verenigbaar zijn met de wet.

Artikel 27

Geen opmerkingen.

Artikel 28

De begeleidingscommissies stellen vast dat er inderdaad tegenstrijdigheid is tussen dit artikel en het artikel 25. Daarom is het aangewezen om in dit artikel uitdrukkelijk te preciseren dat de griffier belast is met het beheer van het administratief personeel binnen de grenzen van het gezag dat het comité hem overdraagt overeenkomstig het voornoemde artikel 58, tweede lid.

Artikel 29

De opmerking van de Raad van State is terecht. Deze bepaling moet worden herzien.

Artikel 30

Een lid betwijfelt de noodzaak om de instelling van de parlementaire begeleidingscommissies en hun bevoegdheden in de wet in te schrijven. Aanbeveling 6 van de door Kamer en Senaat aangenomen aanbevelingen stelt trouwens de inschrijving in de reglementen van Kamer en Senaat als eerste oplossing voorop.

De reden waarom in de wetsvoorstellen toch werd geopteerd voor een wettelijke grondslag, vloeide voort uit de overweging dat de begeleidingscommissies hun rol ten aanzien van de vaste comités maar ten volle konden vervullen als hun gezag was verankerd in een norm die aan derden tegenwerpbaar is. Sedert de evaluatie heeft zich echter een evolutie voorgedaan. De begeleidingscommissies oefenen ingevolge de aanneming van de aanbevelingen de facto namens de Kamer en de Senaat een aantal bevoegdheden uit die in het voorgestelde artikel 30 worden opgesomd: de begeleidingscommissies geven onderzoeksop-

Le contrôle du respect du règlement d'ordre intérieur n'incombe pas au Parlement, qui doit se limiter à approuver ou à rejeter ce règlement.

Un membre se demande d'ailleurs quel est le statut des modifications apportées par le Parlement. Ont-elles force de loi?

Pour éviter tout malentendu, la commission estime qu'il serait judicieux de renoncer à la proposition d'ajout. La *ratio legis* de cette disposition suppose qu'à un moment donné, un des comités ait refusé de modifier le règlement d'ordre intérieur. Il est toutefois plus indiqué de ne pas approuver le règlement d'ordre intérieur s'il contient des dispositions incompatibles avec la loi.

Article 27

Pas d'observation.

Article 28

Les commissions de suivi constatent qu'il y a effectivement une contradiction entre cet article et l'article 25. Il serait par conséquent judicieux de préciser expressément dans cet article que le greffier assure la gestion du personnel administratif dans les limites de l'autorité que lui délègue le comité conformément à l'article 58, deuxième alinéa, précité.

Article 29

L'observation du Conseil d'État est judicieuse. Il convient de revoir cette disposition.

Article 30

Un membre dit douter de la nécessité d'inscrire dans la loi le principe de la création des commissions de suivi parlementaire et des compétences de celles-ci selon la sixième recommandation adoptée par la Chambre et le Sénat; la solution première est de les inscrire dans les règlements de la Chambre et du Sénat.

Si l'on a tout de même opté en faveur d'un fondement légal dans le cadre des propositions de loi, c'est parce que l'on a considéré que les commissions de suivi ne pouvaient remplir pleinement leur rôle à l'égard des comités permanents que si leur autorité était ancrée dans une norme opposable aux tiers. Cependant, depuis l'évaluation, une évolution s'est produite. À la suite de l'adoption des recommandations, les commissions de suivi exercent *de facto*, au nom de la Chambre et du Sénat, une série de compétences qui sont énumérées à l'article 30 proposé: les commissions de suivi chargent les comités d'effectuer

drachten aan de comités, onderzoeken in principe vóór publicatie de jaarverslagen van de comités, houden driemaandelijks vergaderingen tijdens welke de werkzaamheden met de leden van de comités worden besproken en zien toe op de naleving van de wet van 18 juli 1991 en van de huishoudelijke reglementen.

De spreker besluit dat er zijns inziens in de huidige stand van zaken geen afdoende argumenten zijn die een afwijking op artikel 60 van de Grondwet zouden rechtvaardigen. De opmerking van de Raad van State «dat het niet aan de wetgever toekomt om de Kamer van volksvertegenwoordigers voor te schrijven de werkwijze en de organisatie van die vaste comité te regelen» is op dat punt terecht en ligt volledig in de lijn van eerder door de raad verstrekte adviezen⁽¹⁾.

Meerdere andere leden pleiten er daarentegen voor de bevoegdheden van de begeleidingscommissies in de wet op te nemen.

Mede in het licht van de nieuwe politiestructuur moet de democratische controle op de politiediensten worden versterkt. De inschrijving van de begeleidingscommissies in de wet past in die context. Een doeltreffende controle vereist immers dat de commissies hun bevoegdheden met het nodige gezag kunnen uitoefenen en op die manier ook kunnen bijdragen tot het gezag van de comités zelf. Verder biedt die oplossing ook het voordeel dat ten aanzien van de comités een duidelijk aanspreekpunt wordt aangewezen.

Daar wordt aan toegevoegd dat men de keuze voor deze of gene oplossing niet mag laten afhangen van de op een bepaald ogenblik bestaande feitelijke verhoudingen.

Een lid merkt op dat de wetgever in het verleden het geopperde grondwettigheidsbezwaar reeds naast zich neer heeft gelegd toen hij de controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven instelde. Ook de werking van de parlementaire onderzoekscommissies en de parlementaire overlegcommissie is wettelijk geregeld, zij het dat die regelingen elk steunen op uitdrukkelijke grondwetsbepalingen. Het lid vestigt er verder de aandacht op dat de rechtsleer en de Raad van State eerder reeds het wettelijk vastleggen van bevoegdheden van parlementaire organen hebben aanvaard op

des enquêtes, elles examinent en principe les rapports annuels des comités avant leur publication, elles tiennent des réunions trimestrielles au cours desquelles l'on discute des travaux avec les membres des comités et veillent au respect de la loi du 18 juillet 1991 et des règlements d'ordre intérieur.

L'intervenant conclut que, selon lui, il n'y a pas, en l'état actuel des choses, d'arguments suffisamment convaincants pour justifier une dérogation à l'article 60 de la Constitution. La remarque du Conseil d'État selon laquelle il n'appartient pas au législateur d'imposer à la Chambre des représentants de régler le fonctionnement et l'organisation de ces commissions permanentes est pertinente et elle s'inscrit parfaitement dans le prolongement des avis émis précédemment par le conseil⁽¹⁾.

Plusieurs autres membres plaident, eux, pour que l'on inscrive les compétences des commissions de suivi dans une loi.

Il y a lieu de renforcer le contrôle démocratique des services de police notamment en tenant compte de la nouvelle structure policière. L'inscription des principes de la création des commissions de suivi dans la loi se justifie dans ce contexte. En effet, si l'on veut que le contrôle soit efficace, il faut que les commissions puissent exercer leurs compétences avec l'autorité nécessaire et qu'elles puissent contribuer à renforcer l'autorité des comités eux-mêmes. Pareille solution permet également de désigner clairement un interlocuteur au comité, ce qui est un avantage.

L'on ajoute qu'il ne faut pas faire dépendre le choix de telle ou telle solution de situations de fait existant à un certain moment.

Un membre fait observer que, lorsqu'il a créé la commission de contrôle des dépenses électorales, le législateur a passé outre à l'objection d'inconstitutionnalité qui avait été soulevé. Le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire et de la commission parlementaire de concertation fait lui aussi l'objet de réglementations légales, même si chacune d'elles repose sur des dispositions explicites de la Constitution. Ensuite, le membre attire l'attention sur le fait que la doctrine et le Conseil d'État ont déjà accepté que l'on fixe dans la loi les

(1) In zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Stuk Kamer, nr. 618/3 - 95/96), dat in artikel 2 bepaalt dat het Rekenhof de beheerscontroles uitvoert waar het bureau van de Kamer om verzoekt, stelde de raad nog: «de wijze waarop de Kamer van volksvertegenwoordigers haar bevoegdheden uitoefent, wordt krachtens artikel 60 van de Grondwet door haar reglement bepaald; het staat dus niet aan de wet om aan het bureau van deze Kamer een bijzondere bevoegdheid toe te kennen.»

(1) Dans son avis relatif à la proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (doc. Chambre n° 618/3 - 95/96), qui prévoit en son article 2 que la Cour des comptes procède aux analyses de gestion demandées par le bureau de la Chambre, le conseil a encore affirmé que le mode suivant lequel la Chambre des représentants exerce ses attributions est fixé, en vertu de l'article 60 de la Constitution, par son règlement; il n'appartient donc pas à la loi d'attribuer une compétence particulière au bureau de cette Chambre.

grond van de overweging dat een uniforme regeling in beide wetgevende kamers zulks noodzakelijk maakte.

Als men evenwel tot het besluit zou komen dat het noodzakelijk is de bevoegdheden van de commissies in de wet vast te leggen, dan zou artikel 30 van de wetsvoorstellen en misschien de wetsvoorstellen in hun geheel moeten worden geherkwalificeerd als te behandelen volgens de verplicht bicamerale procedure. De Senaat kan immers niet de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent in laatste instantie door de Kamer laten bepalen (Zie nota van de diensten van de Senaat opgenomen als bijlage 2).

De eerste spreker neemt akte van het standpunt dat door de voorgaande sprekers werd verdedigd. Hij constateert dat sommigen die aanvankelijk eerder terughoudend waren ten aanzien van een wettelijke regeling, diezelfde regeling nu verdedigen. Hij verklaart het ermee eens te zijn dat de controle op de politiediensten nog zal moeten worden versterkt. Dat moet zijns inziens echter in de eerste plaats gebeuren door een betere werking van de comités die daartoe zijn opgericht.

Artikel 31

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 32

Voor de opmerkingen bij dit artikel wordt verwezen naar de algemene bespreking van aanbeveling 1.

4. COMMENTAAR BIJ ANDERE ARTIKELEN VAN DE ORGANIEKE WET

De commissies hebben bij het onderzoek van de wetsvoorstellen ook enkele opmerkingen gemaakt over artikelen van de organieke wet die niet gewijzigd worden door de wetsvoorstellen.

Artikel 56 van de organieke wet

Hoewel dit artikel niet gewijzigd wordt door het wetsvoorstel meent een lid dat dit artikel tot enorme conflicten met de rechterlijke macht of de politiediensten kan leiden. In elk geval zullen er problemen rijzen als leden van de Comités terug moeten naar hun oorspronkelijke dienst.

Bovendien is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met «Elk Vast Comité onderzoekt de klachten ...». Wat zijn de gevolgen van dit onderzoek?

Voor de magistraat is de minister van Justitie bevoegd voor de aanwijzingen. Zal men dan een

compétences des organes parlementaires, considérant que c'était nécessaire pour qu'on puisse avoir des règles uniformes dans les deux chambres législatives.

Cependant, si l'on devait conclure qu'il y a lieu d'inscrire dans une loi les compétences des commissions, il faudrait requalifier l'article 30 des propositions de loi et peut-être l'ensemble des propositions en prévoyant qu'ils doivent être examinés selon la procédure obligatoirement bicamérale. En effet, le Sénat ne peut pas laisser la Chambre déterminer en dernière instance la manière dont il exerce ses compétences (voir note des services du Sénat en annexe 2).

Le premier intervenant prend acte du point de vue des intervenants précédents. Il constate que certains membres, qui étaient plutôt réticents, au départ, à l'inscription dans la loi, la préconisent à présent. Il déclare qu'il estime lui aussi qu'il faudra encore renforcer le contrôle des services de police et que la première chose à faire est d'améliorer le fonctionnement des comités créés à cet effet.

Article 31

Aucune observation n'a été formulée sur cet article.

Article 32

Pour les observations sur cet article, voir la discussion générale de la recommandation 1.

4. COMMENTAIRE D'AUTRES ARTICLES DE LA LOI ORGANIQUE

Lors de l'examen des propositions de loi, les commissaires ont également formulé quelques remarques concernant des articles de la loi organique qui ne sont pas modifiés par lesdites propositions.

Article 56 de la loi organique

Bien que la proposition de loi ne le modifie pas, un membre est d'avis que cet article peut donner lieu à des conflits considérables avec le pouvoir judiciaire ou les services de police. Des problèmes se poseront en tout cas si certains membres des comités doivent réintégrer leur service d'origine.

En outre, on ne comprend pas bien ce qu'il faut entendre exactement par les mots «Chaque comité permanent examine les plaintes...». Quelles sont les conséquences de ces enquêtes?

Pour le magistrat, c'est le ministre de la Justice qui est compétent pour les désignations. Si le membre ne

klacht onderzoeken lastens de minister als het lid niet terug kan naar zijn oorspronkelijke functie?

Kan het onderzoek van het comité leiden tot een burgerlijk geschil lastens de Belgische Staat?

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit artikel in de eerste plaats bedoeld was om de gewezen leden van de enquêtedienst enige bescherming te bieden.

Het comité kan dit doen door de bevoegde minister of overheid een verslag over te zenden om aan de nadelige situatie een einde te maken.

Spreker meent dat een dergelijke bepaling in de praktijk tot problemen moet leiden. Als iemand naar zijn vroegere dienst terugkeert, zal zijn vroegere plaats altijd door iemand anders zijn ingenomen.

De commissies menen dat dit artikel, zeker in zijn huidige vorm, overbodig en in de praktijk onuitvoerbaar is.

Artikel 66 van de organieke wet

De commissies menen dat dit artikel moet worden aangepast aan de nieuwe samenstelling van het Comité P.

*
* *

Dit verslag wordt eenparig goedgekeurd.

<i>De rapporteurs,</i>	<i>De voorzitters,</i>
Eric PINOIE.	Frank SWAELEN.
Pierre CHEVALIER.	Robert DELATHOUWER.

peut pas reprendre sa fonction initiale, examinera-t-on une plainte à charge du ministre?

L'enquête du comité peut-elle aboutir à une action civile contre l'État belge?

Les travaux préparatoires du Parlement indiquent manifestement que cet article visait avant tout à offrir une certaine protection aux anciens membres du service d'enquête.

Le comité peut le faire en remettant au ministre ou à l'autorité compétente un rapport en vue de mettre fin à la situation défavorable.

L'intervenant estime que, dans la pratique, une disposition de ce type posera certainement problème. Si une personne réintègre son ancien service, la fonction qu'elle occupait auparavant aura toujours été occupée par quelqu'un d'autre.

Les commissions jugent que cet article est superflu, du moins dans sa forme actuelle, et qu'il n'est pas applicable dans la pratique.

Article 66 de la loi organique

Les commissions estiment que cet article doit être adapté en fonction de la nouvelle composition du Comité P.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

<i>Les rapporteurs,</i>	<i>Les présidents,</i>
Eric PINOIE.	Frank SWAELEN.
Pierre CHEVALIER.	Robert DELATHOUWER.

BIJLAGE 1

DE BEVOEGDHEID VAN DE SENAAT INZAKE HET TOEZICHT OP DE POLITIE- EN INLICHTINGENDIENSTEN

I. Inleiding

In zijn advies van 16 oktober 1996 over het wetsvoorstel van mevrouw Milquet tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten formuleert de Raad van State een merkwaaardige bedenking aangaande de bevoegdheid van de Senaat inzake het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten (1).

Deze bedenking luidt als volgt:

« Gelet op de belangrijke taken van toezicht die aan de comités worden toegewezen om de parlementaire assemblees bij te staan bij hun politiek en bestuurlijk toezicht op de regering en haar diensten, moet rekening worden gehouden met de wijzigingen die zich sedert 1995 hebben voorgedaan inzake het toezicht op de politieke verantwoordelijkheid van ministers (artikel 101 van de Grondwet).

Artikel 26 van het voorstel van wet, dat het de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat mogelijk maakt de huishoudelijke reglementen van de Vaste Comités te wijzigen, moet derhalve worden herzien.

Het verdient aanbeveling dat ook andere bepalingen van de voornoemde wet van 18 juli 1991 worden aangepast teneinde rekening te houden met het bepaalde in artikel 101 van de Grondwet. »

2. De politieke controle op de uitvoerende macht en de bevoegdheden van Kamer en Senaat

Door de grondwetsherziening van 5 mei 1993 zijn de leden van de federale regering alleen nog politiek verantwoordelijk tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers (2). Dit betekent dat alleen de Kamer de regering ten val kan brengen. Dit kan gebeuren door het aannemen van een constructieve motie van wantrouwen of door het verwerpen van een motie van vertrouwen, waarbij een opvolger voor de Eerste minister wordt aangesteld (3) (4). De ultieme sanctie op het doen en laten van de regering komt met andere woorden toe aan de Kamer.

Deze bevoegdheid zou men de politieke controle *sensu stricto* kunnen noemen. Ze wordt ook wel omschreven als de *government making power*, de bevoegdheid om regeringen het vertrouwen te geven en te onttrekken.

(1) Advies van de Raad van State (tweede kamer) van 16 oktober 1996, Stuk Senaat, 1996-1997, nr. 1-390/2, blz. 2.

(2) Artikel 101, eerste lid, van de Grondwet.

(3) Artikel 46 en 96, tweede lid, van de Grondwet.

(4) Zie over dit systeem Alen, A. en Clement, J., «Legislaturemaking» en «legislaturemaking»: politieke gadgets of een wezenlijke innovatie?», in *Het federale België na de vierde Staatsvorming*, Alen, A. en Suetens, L.P. (ed.), Brugge, die Keure, 1993, blz. 195-226.

ANNEXE 1

LA COMPÉTENCE DU SÉNAT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE ET DE RENSEIGNEMENTS

I. Introduction

Dans son avis du 16 octobre 1996 relatif à la proposition de loi de Mme Milquet modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, le Conseil d'État a formulé une observation remarquable concernant la compétence du Sénat en matière de contrôle des services de police et de renseignements (1).

Cette observation est la suivante:

Compte tenu des importantes missions de contrôle que les comités se voient assigner pour assister les assemblées parlementaires, dans leur fonction de contrôle politique et administratif du Gouvernement et de ses services, il y a lieu de tenir compte des changements intervenus, depuis 1995, en matière de contrôle de la responsabilité politique des ministres (art. 101 de la Constitution).

Doit, dès lors, être revu l'article 26 de la proposition de loi qui prévoit la faculté pour la Chambre des représentants et le Sénat de modifier les règlements d'ordre intérieur des comités permanents.

Pour faire œuvre utile, d'autres dispositions de la loi du 18 juillet 1991 précitée doivent être amendées pour tenir compte des prescriptions de l'article 101 de la Constitution.

2. Le contrôle politique du pouvoir exécutif et les compétences de la Chambre et du Sénat

Depuis la révision de la Constitution du 5 mai 1993, les membres du Gouvernement fédéral ne sont plus responsables, politiquement, que devant la Chambre des représentants (2). Cela signifie que la Chambre seule peut faire tomber le Gouvernement, soit par l'adoption d'une motion constructive de méfiance, soit par le rejet d'une motion de confiance et en proposant un candidat à la succession du Premier ministre (3) (4). En d'autres termes, c'est la Chambre qui sanctionne en dernière instance les actes du Gouvernement.

L'on pourrait qualifier cette compétence de pouvoir de contrôle politique *stricto sensu*. On la qualifie parfois de *government making power*, c'est-à-dire compétence d'accorder ou de refuser la confiance au Gouvernement.

(1) Avis du Conseil d'État (deuxième chambre) du 16 octobre 1996, Doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-390/2, p. 2.

(2) Article 101, alinéa premier, de la Constitution.

(3) Articles 46 et 96, deuxième alinéa, de la Constitution.

(4) Au sujet de ce système, voir Alen, A. et Clément, J., «Legislaturemaking» en «legislaturemaking»: politieke gadgets of een wezenlijke innovatie?», dans *Het federale België na de vierde Staatsvorming*, Alen, A. et Suetens, L.P. (éd.), Brugge, die Keure, 1993, pp. 195-226.

De Senaat is onbevoegd om leden van de regering te interpellieren, in de mate dat hier moties van vertrouwen aan zouden kunnen worden gekoppeld (1). In die zin staan de vragen om uitleg in de Senaat (2), die kunnen worden gevolgd door moties, in een spanningsverhouding tot deze exclusieve bevoegdheid van de Kamer (3).

Anderzijds behoudt de Senaat verschillende instrumenten van politieke controle *sensu lato*. In de eerste plaats kunnen senatoren nog steeds (mondelinge en schriftelijke) vragen stellen (4). Zoals hierboven werd vermeld, kan hieruit echter in geen geval door middel van een motie een dwingend gevolg ten aanzien van de regering voortvloeien. De Senaat behoudt eveneens het recht van onderzoek (5), maar ook hier is geen dwingende sanctie ten aanzien van de regering mogelijk.

De hervorming van de verhouding tussen het Parlement en de regering wordt dan ook gekenmerkt door twee fundamentele beginselen. Enerzijds is de regering uitsluitend politiek verantwoordelijk ten aanzien van de Kamer, in de zin dat enkel de Kamer de regering ten val kan brengen (6). De politieke controle *sensu stricto* komt uitsluitend toe aan de Kamer.

De Senaat beschikt echter, net zoals de Kamer, over middelen van politieke controle *sensu lato* (7). De Senaat doet ook daadwerkelijk beroep op deze middelen: uit de parlementaire praktijk blijkt dat de Senaat in ruime mate gebruik maakt van het vragenrecht. Ook het onderzoeksrecht is niet zonder succes. De stelling, geformuleerd door F. Delpérée, dat «le Sénat est dépossédé de ses prérogatives de contrôle politique» (8), lijkt dan ook op zijn minst ongenueanceerd te zijn.

3. Het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten als een nieuwe vorm van parlementaire controle

De wet van 18 juli 1991 raakt aan het parlementair toezicht op het bestuur in het algemeen en op de politie- en inlichtingendiensten in het bijzonder (9). De toezichtsmechanismen die door de wet worden ingesteld kunnen echter niet gelijkgesteld worden en staan los van de bestaande mechanismen inzake de politieke controle op de uitvoerende macht (10), zoals het parlementair onderzoek en het vragenrecht. De wetgevende macht kan op grond van zijn residuaire bevoegdheid ten aanzien van andere machten

Le Sénat a été privé du pouvoir d'interpeller des membres du Gouvernement, dans la mesure où il ne peut déposer aucune motion de méfiance (1). À cet égard, il y a un champ de tension entre la compétence exclusive de la Chambre et le pouvoir qu'ont les sénateurs d'adresser, au Gouvernement, des demandes d'explication pouvant être suivies du dépôt de motions (2) (3).

Le Sénat conserve, par ailleurs, divers instruments de contrôle politique *lato sensu*. Pour commencer, les sénateurs peuvent toujours poser des questions (orales et écrites) (4). Comme indiqué ci-dessus, ce droit ne peut toutefois entraîner, en aucun cas, par le biais d'une motion, des conséquences obligatoires pour le Gouvernement. Le Sénat conserve également un droit d'enquête (5), mais également, sans pouvoir décider pour autant de sanctions obligatoires pour le Gouvernement.

La réforme des relations entre le Parlement et le Gouvernement repose donc sur deux principes fondamentaux. D'une part, le principe selon lequel le Gouvernement n'est responsable, politiquement, que devant la Chambre, ce qui signifie que seule la Chambre peut le faire tomber (6). Le contrôle politique *stricto sensu* est du ressort exclusif de la Chambre.

Le Sénat dispose toutefois, comme elle, d'instruments de contrôle politique *lato sensu* (7), auxquels il recourt, du reste, effectivement: il ressort de la pratique parlementaire que le Sénat fait largement usage du droit qu'il a de formuler des demandes d'explication. Le droit d'enquête est lui aussi utilisé avec succès. La thèse de F. Delpérée, suivant laquelle «le Sénat est dépossédé de ses prérogatives de contrôle politique» (8), paraît, dès lors, être une thèse assez peu nuancée.

3. Le contrôle des services de police et de renseignements en tant que nouvelle forme de contrôle parlementaire

La loi du 18 juillet 1991 touche au contrôle parlementaire sur l'administration en général et les services de police et de renseignements en particulier (9). L'on ne peut cependant pas mettre les mécanismes de contrôle qui ont été institués par la loi sur un pied d'égalité avec les mécanismes existants de contrôle politique du pouvoir exécutif (10), comme le droit d'enquête et le droit de poser des questions. Ils sont distincts de ceux-ci. Le pouvoir législatif peut faire usage de sa compétence résiduelle vis-à-vis des autres

(1) Zie Van der Hulst, M., «Vragen, interpellaties en moties na regeringsverklaringen in het federale Parlement: naar een politieke controle «nieuwe stijl», in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Leus, K. en Veny, L. (ed.), Brugge, die Keure, 1996, (11), blz. 24-28.

(2) Artikel 68 van het reglement van de Senaat.

(3) Zie Van der Hulst, M., o.c., blz. 27.

(4) Het betreft een gewoonterechtelijk beginsel, dat ten dele steunt op artikel 100 van de Grondwet. Zie Van der Hulst, M., o.c., blz. 16-23 en artikelen 66 en 67 van het reglement van de Senaat.

(5) Artikel 56 van de Grondwet. Zie Suetens, L.P., «De hervorming van het tweekamerstelsel», in *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, o.c. (141) blz. 147.

(6) Dit neemt uiteraard niet weg dat een regering zelf op eigen initiatief ontslag kan nemen. Dit kan zich voordoen als een «implosie», indien de coalitiepartners het onderling niet langer eens zijn. Het is ook mogelijk dat de Regering ontslag neemt indien zij geconfronteerd wordt met een negatieve opstelling van de Kamer of de Senaat ten aanzien van een belangrijk wetsontwerp.

(7) Zie Van der Hulst, M., o.c., blz. 56-57.

(8) Delpérée, F., «Les autorités fédérales», in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Brussel, Bruylant, 1993, (7) blz. 21.

(9) Zie het advies van de Raad van State (tweede kamer) van 8 juni 1988 over een wetsvoorstel van de heer Coveliers 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, Stuk, Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2, blz. 2.

(10) Memorie van toelichting: bij het wetsontwerp tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, Stuk, Kamer, 1990-1991, nr. 1305/1, blz. 5-7.

(1) Voir Van der Hulst, M., «Vragen, interpellaties en moties na regeringsverklaringen in het federale Parlement: naar een politieke controle «nieuwe stijl»?», dans *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Leus, K. et Veny, L. (ed.), Bruges, die Keure, 1996 (11), pp. 24-28.

(2) Article 68 du règlement du Sénat.

(3) Voir Van der Hulst, M., *op. cit.*, p. 27.

(4) Il s'agit d'un principe constitutionnel qui repose en partie sur l'article 100 de la Constitution. Voir Van der Hulst, M., *op. cit.*, 16-23 ainsi que les articles 66 et 67 du règlement du Sénat.

(5) Article 56 de la Constitution. Voir Suetens, L.P., «De hervorming van het tweekamerstelsel», dans *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, *op. cit.*, (141), p. 147.

(6) Ce qui n'empêche évidemment pas le Gouvernement de prendre lui-même l'initiative d'une démission. Cela peut arriver par exemple en cas d'«implosion», lorsque les partenaires de la coalition ne parviennent plus à s'accorder. Le Gouvernement peut aussi démissionner lorsqu'il est confronté à une attitude négative de la Chambre ou du Sénat vis-à-vis d'un projet de loi important.

(7) Voir Van der Hulst, M., *op. cit.*, 56-57.

(8) Delpérée, F., «Les autorités fédérales», dans *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, (7) 21.

(9) Voir l'avis du Conseil d'État (deuxième chambre) du 8 juin 1988 sur une proposition de loi de M. Coveliers créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section «Sûreté de l'État» de l'administration de la Sûreté publique du ministère de la Justice, doc. Chambre, S.E. 1988, n° 162/2, p. 2.

(10) Exposé des motifs du projet de loi réglant le contrôle des services de police et de renseignements, doc. Chambre, 1990-91, n° 1305/1, pp. 5-7.

bijkomende controlemechanismen instellen, voorzover het beginsel van de scheiding der machten niet in het gedrang komt.

De kernvraag is in welke mate deze bijkomende controlemechanismen verband houden met artikel 101 van de Grondwet, dat de politieke verantwoordelijkheid van de ministers bij de Kamer van volksvertegenwoordigers plaatst. De Raad van State lijkt deze bepaling in zijn advies zo ruim te interpreteren dat alle vormen van politieke controle tot het exclusieve domein van de Kamer zouden behoren. Voor de wet van 18 juli 1991 zou dit betekenen dat de Senaat geen controletaak meer zou kunnen vervullen ten aanzien van de politie- en inlichtingendiensten.

Deze interpretatie is gebaseerd op een verwarring van de politieke controle *sensu stricto* en de politieke controle *sensu lato*. Artikel 101 heeft betrekking op de politieke controle *sensu stricto*. Het houdt geen steek om deze bepaling toe te passen op vormen van politieke controle die geen sanctie op de regering impliceren. Indien men de redenering van de Raad van State doortrekt zou artikel 101 zich immers ook verzetten tegen het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen in de Senaat en tegen het recht van onderzoek voor de Senaat. De herziening van artikel 101 in 1993 had niet tot doel om de Kamer exclusief bevoegd te maken voor alle vormen van politieke controle, maar vooral om de grondwetsbepaling aan te passen aan de nieuwe bepalingen inzake de moties van vertrouwen en wantrouwen, die de *government making power* exclusief aan de Kamer toevertrouwen.

Bovendien maakt de Raad van State zelf totaal niet duidelijk in welke zin het wetsvoorstel zou moeten worden bijgestuurd met het oog op artikel 101 van de Grondwet. Is het de bedoeling van de Raad van State dat de Senaat geen rol meer kan spelen in het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten? Indien dit volgens de Raad het geval is, kon men zich toch verwachten aan een uitdrukkelijke stellingname in die zin. Men kan zich zelfs afvragen of dit wel de bedoeling was van de Raad: op andere plaatsen alludeert de Raad van State zelf op de rapportering en inlichtingen door het vast comité P aan de Kamer en aan de Senaat (1).

(1) Advies, 2 en 3.

pouvoirs, c'est-à-dire en agissant dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, pour instaurer des mécanismes de contrôle supplémentaires.

La question fondamentale qui se pose est de savoir dans quelle mesure ces mécanismes de contrôle supplémentaires se rattachent à l'article 101 de la Constitution, qui dispose que les ministres sont responsables politiquement devant la Chambre des représentants. L'interprétation que le Conseil d'État donne de ces dispositions dans son avis est tellement large que l'on pourrait en déduire que toute forme de contrôle politique est réservée à la Chambre. Cela signifierait, pour ce qui est de la loi du 18 juillet 1991, que le Sénat ne peut plus remplir aucune mission de contrôle à l'égard des services de police et de renseignements.

Cette interprétation trouve son origine dans une confusion entre le contrôle *stricto sensu* et le contrôle politique *lato sensu*. L'article 101 se rapporte au contrôle politique *stricto sensu*. Il est insensé de vouloir appliquer cette disposition aux formes de contrôle politique qui ne sont pas assorties de possibilités de sanctionner le gouvernement. Si l'on devait suivre le raisonnement du Conseil d'État jusqu'au bout, l'article 101 s'opposerait également au droit d'enquête du Sénat ainsi qu'au droit de cette assemblée d'adresser des questions écrites ou orales aux membres du gouvernement. La révision de l'article 101, qui a eu lieu en 1993, avait pour but, non pas d'attribuer à la Chambre une compétence exclusive pour toutes les formes de contrôle politique, mais surtout d'adapter cette disposition constitutionnelle aux dispositions nouvelles relatives aux motions de confiance et de méfiance qui, elles, attribuent le *government making power* à la seule Chambre.

En outre, le Conseil d'État lui-même ne dit absolument pas dans quel sens il y aurait lieu d'adapter la proposition de loi en tenant compte de l'article 101 de la Constitution. Le Conseil d'État estime-t-il que le Sénat ne doit plus jouer aucun rôle dans le contrôle des services de police et de renseignements? Dans l'affirmative, l'on serait en droit d'attendre, de lui, une prise de position univoque à cet égard. L'on pourrait même se demander si telle était bien son intention, car, en d'autres points de son avis, le Conseil d'État fait allusion au fait que le Comité permanent P informe la Chambre et le Sénat, et qu'il fait rapport aux deux (1).

(1) Avis, 2 et 3.

BIJLAGE 2

1. Inleiding

In zijn advies op het wetsvoorstel van mevrouw Milquet (Stuk Senaat, nr. 1-390/2) maakt de Raad van State een opmerking op artikel 30 dat enig nader onderzoek vergt. In dit artikel wordt de oprichting voorzien, in Kamer en Senaat, van een vaste commissie belast met de begeleiding van het Vast Comité P en het Vast Comité I. De Raad van State wijst erop dat krachtens artikel 60 van de Grondwet iedere Kamer in haar reglement bepaalt op welke wijze ze haar bevoegdheden uitoefent. Hij meent dat het bijgevolg niet aan de wetgever toekomt om de « Kamer van volksvertegenwoordigers » voor te schrijven hoe de vaste commissies dienen te worden geregeld.

In bijlage nr. 1 wordt uiteengezet waarom de Senaat, in tegenstelling tot wat de Raad van State in zijn algemene opmerkingen voorhoudt, wel degelijk bevoegd blijft voor het politiek en bestuurlijk toezicht *sensu lato* op de regering en haar diensten.

In deze nota wordt ingegaan op de mogelijke tegenstelling tussen artikel 60 van de Grondwet en artikel 30 van het wetsvoorstel.

2. Artikel 60 van de Grondwet

Terecht wees een lid er tijdens de commissievergadering van 26 oktober 1997 reeds op dat ook de « Commissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen » bij wet werd opgericht (artikel 1, 4^e, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen).

Artikel 4bis van deze wet bepaalt uitvoerig de taken waarmee de « Controlecommissie » wordt belast en artikel 12 van deze wet legt zelfs een termijn op binnen dewelke de controlecommissie uitspraak moet doen.

Ook in het ontwerp van wet tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen (Stuk Senaat, nr. 1-621/1), evenals in het ermee samenhangende ontwerp van bijzondere wet (Stuk Senaat, nr. 1-622/1) wordt respectievelijk in de artikelen 6 (gewone wet) en 5 (bijzondere wet) de oprichting voorzien van een « opvolgingscommissie ». In deze wetten wordt de opdracht van de « opvolgingscommissies » bepaald en een termijn opgelegd waarbinnen ze zich moeten uitspreken.

Ook bestaan er wettelijke bepalingen die de werking van parlementaire onderzoekscommissies en van de parlementaire overlegcommissie regelen.

De wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek berusten echter op grondwettelijke bepalingen (respectievelijk artikelen 82 en 56) en dus op een andere grondslag.

Uit artikel 60 van de Grondwet volgt dat de wetgever zich niet mag mengen in de uitoefening van de reglementaire bevoegdheid van de Kamers (J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Brussel, 1986, blz. 522). Door deze bepaling wordt de onafhankelijkheid van elke Kamer gewaarborgd: de organisatie of werking van een Kamer mag niet afhangen van de goedkeuring door de andere Kamer, de koninklijke sanctie of de beslissing van enig ander gezag.

ANNEXE 2

1. Introduction

Dans son avis relatif à la proposition de loi de Mme Milquet (doc. Sénat, n° 1-390/2), le Conseil d'État fait observer qu'il convient d'étudier l'article 30 de manière plus approfondie. Cet article prévoit la création, à la Chambre et au Sénat, d'une commission permanente chargée du suivi du Comité permanent P et du Comité permanent R. Le Conseil d'État fait remarquer qu'en vertu de l'article 60 de la Constitution, chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Il estime qu'il n'appartient dès lors pas au législateur d'imposer à la « Chambre des représentants » de régler le fonctionnement et l'organisation de ces commissions permanentes.

L'annexe 1 expose pourquoi le Sénat, contrairement à ce que prétend le Conseil d'État dans ses observations générales, reste bel et bien compétent pour le contrôle politique et administratif *lato sensu* du Gouvernement et de ses services.

La présente note traite de la possibilité d'une contradiction entre l'article 60 de la Constitution et l'article 30 de la proposition de loi.

2. Article 60 de la Constitution

C'est à juste titre qu'une commissaire a déjà souligné, au cours de la réunion de commission du 26 octobre dernier, le fait que la « Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques » a été créée par une loi (article 1^{er}, 4^e, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques).

L'article 4bis de cette loi prévoit en détail les missions dont la « Commission de contrôle » est chargée et son article 12 fixe même un délai dans lequel la commission est tenue de statuer.

L'article 6 du projet de loi exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (doc. Sénat, n° 1-621/1), ainsi que l'article 5 du projet de loi spéciale qui y est lié (doc. Sénat, n° 1-622/1) prévoient également la création d'une « commission de suivi ». Ces deux projets de loi visent à définir la mission de ces commissions et à fixer un délai dans lequel elles doivent se prononcer.

Il existe aussi des dispositions légales qui régissent le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire et de la commission parlementaire de concertation.

La loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, ainsi que la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires reposent toutefois sur des dispositions constitutionnelles (respectivement les articles 82 et 56 de la Constitution) et, partant, sur une autre base.

Il ressort de l'article 60 de la Constitution que le législateur ne peut pas s'immiscer dans l'exercice de la compétence réglementaire des Chambres (J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 522). Cette disposition garantit l'indépendance de chaque Chambre: l'organisation ou le fonctionnement d'une Chambre ne peut être fonction de l'approbation de l'autre Chambre, de la sanction royale ou de la décision de toute autre autorité.

Daaruit zou men kunnen besluiten dat deze grondwettelijke bepaling belet dat bij wet parlementaire commissies worden opgericht.

De rechtsleer — en ook de Raad van State — aanvaarden evenwel omstandigheden waarin een dergelijk initiatief grondwettelijk aanvaardbaar is.

Dit is ondermeer het geval wanneer een uniforme regeling in Kamer en Senaat noodzakelijk is (bijvoorbeeld wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen).

Ook de Raad van State heeft erkend dat de wijze van uitoefening van sommige parlementaire bevoegdheden rechtstreeks in een wet zelf kan worden bepaald: « In het onderhavige geval mag enerzijds worden aangenomen, dat de eenheid in de wijze waarop elk van beide Kamers de werkende en plaatsvervangende beheerders van een door de wet opgerichte openbare instelling zal benoemen niet kan worden gemist, anderzijds, dat die noodzakelijke eenheid en bestendigheid daarvan alleen door een wet en niet door altijd aan verandering onderhevige Kamerreglementen kunnen worden bereikt. » (Advies van de Raad van State, Stuk Senaat, gewone zitting, 1958-1959, nr. 317, blz. 29).

Tot besluit kan men stellen dat de rechtsleer en de Raad van State aanvaarden dat de wetgever tussenkomt in de reglementerende bevoegdheid van de Kamers als een uniforme situatie of procedure in beide Kamers nodig is (Velu, o.c. 523, F. Meerschaut, *Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996* in *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Mijs & Breesch, Gent, 1997).

Het komt de wetgever toe om te oordelen of zulks in dit geval nodig is. Daarbij kunnen ook andere alternatieven in aanmerking genomen worden. Zo kunnen Kamer en Senaat eventueel ook afspreken om een gezamenlijk reglement aan te nemen dat de werking van de begeleidingscommissie regelt.

De commissie kan ook zelf statuten en een huishoudelijk reglement aannemen (*cf.* controlecommissie). De begeleidingscommissies werken nu reeds met een eigen intern reglement dat afwijkt van de normale regels die gelden voor de vaste parlementaire commissies (zeven leden van Kamer en Senaat, geen plaatsvervangers, besloten karakter).

3. Verenigbaarheid van artikel 60 van de Grondwet met de kwalificatie van artikel 30 en van het wetsvoorstel

Indien de commissie besluit om het in artikel 30 bepaalde te handhaven, rijst er, vooral voor de Senaat, evenwel een ander probleem. Het wetsvoorstel werd in zijn geheel gekwalificeerd als zijnde een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, dat wil zeggen een aangelegenheid waarin de bevoegdheid van de Senaat niet dezelfde is als die van de Kamer. De vraag rijst of daardoor de waarborg die artikel 60 van de Grondwet biedt — de onafhankelijke regeling van zijn werkzaamheden door elke Kamer — niet tenminste in theorie in het gedrang komt.

Als de Senaat meent dat de grondwettelijk gewaarborgde autonome regeling van zijn werkzaamheden daardoor in het gedrang komt, zijn er verschillende oplossingen mogelijk:

1. vooralsnog beslissen om de oprichting en de werking van de begeleidingscommissies in het reglement te regelen;
2. artikel 30 herkwalficeren als een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet;
3. teneinde de gelijke bevoegdheid van de beide wetgevende vergaderingen te onderstrepen met betrekking tot de Vaste Comi-

On pourrait en conclure que cette disposition de la Constitution ne permet pas de créer des commissions parlementaires par la loi.

La doctrine — et le Conseil d'État également — admettent cependant que, dans certaines circonstances, une telle initiative est constitutionnellement acceptable.

C'est notamment le cas lorsqu'une réglementation uniforme à la Chambre et au Sénat est requise (par exemple pour la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires).

Le Conseil d'État a reconnu lui aussi qu'on pouvait régler directement dans une loi proprement dite l'exercice de certaines compétences parlementaires: « En l'espèce, on peut considérer, d'une part, qu'il y a une nécessité pratique certaine de réaliser l'uniformité dans la manière dont chacune des deux Chambres nommera les administrateurs effectifs et suppléants d'un établissement public créé par la loi et, d'autre part, que cette uniformité nécessaire et la permanence de cette uniformité ne peuvent être obtenues que par une loi et non les règlements des Chambres toujours susceptibles de modifications » (Avis du Conseil d'État, doc. Sénat, S.O. 1958-1959, n° 317, p. 29).

Pour conclure, on peut affirmer que et la doctrine et le Conseil d'État admettent que le législateur intervienne dans la compétence réglementaire des Chambres lorsqu'une situation ou une procédure uniforme est requise dans les deux Chambres (Velu, o.c., 523, F. Meerschaut, *Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996*, dans *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Mijs & Breesch, Gand, 1997).

Il appartient au législateur de juger si c'est nécessaire dans ce cas-ci. D'autres solutions peuvent également être prises en compte en la matière. C'est ainsi que la Chambre et le Sénat peuvent éventuellement convenir d'adopter un règlement commun qui s'appliquerait au fonctionnement des commissions de suivi.

La commission peut également adopter elle-même des statuts et un règlement d'ordre intérieur (*cf.* la commission de contrôle). Les commissions de suivi fonctionnent déjà sur la base d'un règlement interne qui leur est propre et qui déroge aux règles normales applicables aux commissions parlementaires permanentes (sept membres de la Chambre et du Sénat, pas de membres suppléants, huis clos).

3. Compatibilité de l'article 60 de la Constitution avec la qualification de l'article 30 et de la proposition de loi

Si la commission décide de maintenir les dispositions visées à l'article 30, il se posera toutefois, surtout pour le Sénat, un autre problème. L'ensemble de la proposition de loi a été qualifié comme étant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, c'est-à-dire une matière pour laquelle le Sénat n'a pas la même compétence que la Chambre. L'on peut se demander s'il n'est pas ainsi, en théorie tout au moins, porté atteinte à la garantie visée à l'article 60 de la Constitution — à savoir le fait que chaque Chambre peut organiser ses travaux de façon indépendante.

Si le Sénat estime qu'il est ainsi porté atteinte à son autonomie, garantie par la Constitution, d'organiser ses travaux, plusieurs solutions sont possibles:

1. l'on peut encore décider de fixer la constitution et le fonctionnement des commissions de suivi dans le règlement;
2. l'on peut requalifier l'article 30 comme étant une matière visée à l'article 77 de la Constitution;
3. l'on peut, afin de souligner les compétences identiques des deux assemblées législatives en ce qui concerne les comités perma-

tés van toezicht, het gehele wetsvoorstel herkwalficeren als zijnde een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Terwijl de oplossing voorgesteld in punt 1 geen juridische problemen veroorzaakt, is dit wel het geval voor de oplossing weerhouden in de punten 2 en 3.

Het is binnen het bestek van deze nota onmogelijk om in te gaan op de problemen die de huidige redactie van artikel 77 van de Grondwet veroorzaakt en de bevoegdheidsproblemen die hier het gevolg van zijn.

Het probleem is dat artikel 77 een limitatieve opsomming bevat van materies die bicameraal zijn waarbij een aantal domeinen die zeker in de geest van de Grondwet bicameraal hadden moeten zijn, over het hoofd werden gezien.

Om die reden vindt men dan ook geen enkel direct aanknopingspunt in artikel 77 die een herkwalficatie van het wetsvoorstel of artikel 30 rechtvaardigen.

Het is echter aannemelijk dat, wanneer de Kamers beslissen om, in afwijking van artikel 60 en om redenen die hierboven zijn uiteengezet, hun werking in een wet te regelen, artikel 30 van het wetsvoorstel moet worden geduid als vallende onder artikel 77, eerste lid, 2°, («de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld»). Dit impliceert dat het bewuste artikel wordt afgesplitst van het wetsvoorstel.

4. Herkwalficatie van het wetsvoorstel?

Het is evenwel verdedigbaar dat men zelfs een stap verder durft te gaan. Sinds de laatste wijziging van de Grondwet is de politieke controle op de uitvoerende macht *sensu strictu* door de Senaat weggefallen (artikel 96 van de Grondwet). Dit belet niet dat het toezicht op de regering en de uitvoerende macht *sensu lato* onverminderd blijft bestaan (zie bijlage nr. 1).

Een van de toezichtsinstrumenten die het Parlement voor zichzelf ontworpen heeft om specifiek toezicht te houden op het functioneren van de politie- en inlichtingendiensten, zijn de Vaste Comités van toezicht P en I. In de voorbereidende werken van de laatste grondwetsherziening is er geen enkel element te vinden dat er toe zou doen besluiten dat de bevoegdheid van de Senaat in deze verminderd is.

Er bestaan dus gegronde redenen om het geheel van het wetsvoorstel te herkwalficeren als een aangelegenheid vallende onder artikel 77, eerste lid, 2°.

Er bestaat trouwens een precedent. Artikel 1 van de wet van 30 juni 1996 tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek (*Belgisch Staatsblad* van 16 juli 1996) bepaalt dat deze wet «een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet» regelt. Tussen deze wet en de organieke wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, is er een opvallende gelijkenis. Beide hebben immers betrekking op een toezichtsinstrument van de Kamers. Net als een onderzoekscommissie zijn de Vaste Comités P en I een middel om de werking van de uitvoerende macht te toetsen — een toezicht *sensu lato* waarvoor ook de Senaat bevoegd blijft.

De rechtsleer (F. Meersschant, o.c., blz. 11 en volgende) is op zijn minst verdeeld over de kwalificatie die aan de wet van 30 juni 1996 gegeven werd:

— de minister van Justitie heeft erop gewezen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen «aangelegenheden die door beide Kamers dienen te worden geregeld» en anderzijds «aangelegenheden die beide Kamers aanbelangen» (Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 148/3, blz. 18 — Verslag Bourgeois);

nents de contrôle, requalifier l'ensemble de la proposition de loi comme étant une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

La solution proposée au point 1 ne pose pas de difficultés juridiques; il n'en va toutefois pas de même pour ce qui est des solutions proposées aux points 2 et 3.

Il est impossible, dans le cadre de la présente note, d'examiner de façon plus approfondie les problèmes que suscite, dans sa rédaction actuelle, l'article 77 de la Constitution, ni les problèmes de compétence qui s'en suivent.

La difficulté réside dans le fait que l'article 77 contient une énumération limitative des matières bicamérales, lors de l'établissement de laquelle l'on a omis un certain nombre de domaines qui auraient certainement dû être de compétence bicamérale dans l'esprit de la Constitution.

C'est pourquoi l'on ne trouve, dans l'article 77, aucun repère direct pouvant justifier une requalification de la proposition de loi ou de l'article 30.

On peut toutefois admettre que les Chambres décident, par dérogation à l'article 60 et pour les raisons exposées ci-dessus, de régler leur fonctionnement par une loi, l'article 30 de la proposition de loi doit être qualifié d'article relevant de l'article 77, premier alinéa, 2° («les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution»). Ce qui implique que l'article en question soit dissocié de la proposition de loi.

4. Requalification de la proposition de loi?

Il est néanmoins plausible que l'on ose même aller plus loin. Depuis la dernière modification de la Constitution, le Sénat a perdu le contrôle politique du pouvoir exécutif *stricto sensu* (article 96 de la Constitution). Il n'empêche que le contrôle du Gouvernement et du pouvoir exécutif demeure entier *lato sensu* (voir l'annexe 1).

L'un des instruments de contrôle que le Parlement a conçus pour lui-même en vue de surveiller spécifiquement le fonctionnement des services de police et de renseignements est constitué par les Comités permanents de contrôle P et R. On ne retrouve dans les travaux préparatoires à la dernière révision de la Constitution aucun élément qui permettrait de conclure que la compétence du Sénat a été réduite dans cette matière.

Il est donc fondé de requalifier l'ensemble de la proposition de loi en tant que matière relevant de l'article 77, premier alinéa, 2°.

Il existe d'ailleurs un précédent. L'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal (*Moniteur belge* du 16 juillet 1996) dispose que cette loi règle «une matière visée à l'article 77 de la Constitution». Cette loi et la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements présentent une similitude frappante. Toutes deux portent en effet sur un instrument de contrôle des Chambres. Tout comme une commission d'enquête, les Comités permanents P et R sont un moyen de contrôler le fonctionnement du pouvoir exécutif — un contrôle *lato sensu* pour lequel le Sénat reste, aussi, compétent.

La doctrine (F. Meersschant, o.c. p. 11 et suivantes) est à tout le moins partagée concernant la qualification qu'il convient de donner à la loi du 30 juin 1996:

— le ministre de la Justice a souligné qu'il faut faire une distinction entre, d'une part, «les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres» et, d'autre part, «celles qui intéressent les deux Chambres» (doc. Sénat, 1995-1996, n° 148/3, p. 18 — Rapport Bourgeois);

— artikel 56, evenmin als artikel 60, is niet opgenomen in de lijst van grondwetsartikelen opgesomd in artikel 77, eerste lid, 3°.

Toch werd de kwalificatie «77» zowel in Senaat als Kamer aanvaard. Het recht van onderzoek komt aan elk van beide wetgevende vergaderingen toe, bijgevolg «is het uitgesloten dat de Kamer van volksvertegenwoordigers bij voorrang zou bepalen onder welke voorwaarden en op welke wijze de Senaat zijn recht van onderzoek zou uitoefenen» (Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 148/3, blz. 8-10).

Als men aanneemt dat de organieke wet van 18 juli 1991 grondwettelijk gebaseerd is op artikel 60 waarbij Kamer en Senaat elk hun werking regelen, waarbij zij ervoor geopteerd hebben om bij wet een gemeenschappelijk instrument te creëren dat hen in hun toezicht op de uitvoerende macht moet bijstaan, kan men dan concluderen dat de kwalificatie «78» de Kamer van volksvertegenwoordigers toelaat om bij voorrang te bepalen onder welke voorwaarden en op welke wijze de Senaat zijn eigen werking regelt? Mag men dan stellen dat deze kwalificatie een impliciete schending inhoudt van de door artikel 60 gewaarborgde autonome regeling van de werking van de Senaat?

Impliceert het feit dat zowel Kamer als Senaat om beurt de leden van het Comité I en het Comité P benoemen niet de wil van de wetgever om de gelijkheid van Kamer en Senaat in deze materie te benadrukken? Kan hetzelfde niet gezegd worden van het feit dat de begeleidingscommissies steeds samen vergaderen, gezamenlijk optreden ten aanzien van de comités en werken volgens een eigen, gezamenlijk intern reglement?

Samenvattend kan men stellen dat de organieke wet van 18 juli 1991, en dus ook de thans voorliggende wetsvoorstellen, een grondwettelijk verantwoorde afwijking is van de autonome bevoegdheid van Kamer en Senaat om hun werkzaamheden te regelen.

Deze afwijking mag echter de grondwettelijk gewaarborgde autonomie van beide Kamers niet aantasten zodat de wetsvoorstellen moeten gekwalificeerd worden als regelende een materie als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

— pas plus que l'article 60, l'article 56 ne figure sur la liste des articles de la Constitution énumérés à l'article 77, premier alinéa, 3°.

Tant le Sénat que la Chambre ont pourtant accepté la qualification «77». Le droit d'enquête revient à chacune des Chambres législatives; dès lors, «il est exclu que la Chambre des représentants détermine par priorité à quelles conditions et de quelle manière le Sénat pourrait exercer son droit d'enquête» (doc. Sénat, 1995-1996, n° 148/3, pp. 8-10).

Si l'on admet que la loi organique du 18 juillet 1991 est fondée sur l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel la Chambre et le Sénat règlent leur fonctionnement propre, en vertu duquel ils ont choisi de créer, par voie de la loi, un instrument commun qui doit les assister dans leur mission de contrôle du pouvoir exécutif, faut-il en conclure que la qualification «78» permet à la Chambre des représentants de déterminer par priorité à quelles conditions et de quelle manière le Sénat règle son fonctionnement propre? Peut-on dire, dans ce cas, que cette qualification est une violation implicite de l'autonomie du Sénat quant à régler son fonctionnement, qui lui est garantie par l'article 60?

Le fait que la Chambre et le Sénat nomment à tour de rôle les membres du Comité R et ceux du Comité P ne témoigne-t-il pas de la volonté du législateur de souligner l'égalité de la Chambre et du Sénat en cette matière? Ne peut-on pas en dire autant du fait que les commissions de suivi se réunissent toujours ensemble, agissent conjointement à l'égard des comités et travaillent selon leur propre règlement interne commun?

L'on peut dire, en résumé, que la loi organique du 18 juillet 1991, et partant les propositions de loi actuellement à l'examen, constituent une dérogation constitutionnellement justifiée à la compétence autonome de la Chambre et du Sénat d'organiser leurs travaux.

Cette dérogation ne peut toutefois porter préjudice à l'autonomie que la Constitution garantit aux deux Chambres de sorte qu'il convient de qualifier les propositions de loi comme réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution.