

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 juni 2008

VOORSTEL

**tot wijziging van het Reglement van
de Kamer van volksvertegenwoordigers,
teneinde de procedure te regelen op grond
waarvan de federale ombudsmannen kunnen
worden gelast een onderzoek in te stellen
naar de werking van de federale
administratieve diensten**

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE
VOOR HET REGLEMENT EN DE HERVORMING
VAN DE PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Hilde VAUTMANS**

Voorgaande documenten:

Doc 52 **0309/ (2007/2008):**

- 001: Voorstel van mevrouw Genot c.s.
- 002: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 juin 2008

PROPOSITION

**visant à modifier le Règlement
de la Chambre des représentants
en vue de régler la procédure
pour charger les médiateurs fédéraux
de mener des investigations
sur le fonctionnement des services
administratifs fédéraux**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE
DU RÈGLEMENT ET DE LA RÉFORME DU TRAVAIL
PARLEMENTAIRE
PAR
MME **Hilde VAUTMANS**

Documents précédents:

Doc 52 **0309/ (2007/2008):**

- 001: Proposition de Mme Genot et consorts.
- 002: Amendements.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport:**

Voorzitter/Président: Herman Van Rompuy

A. — Vaste leden/Membres titulaires:

CD&V - N-VA: Luc Goutry, Sarah Smeyers, Jef Van den Bergh,
Servais Verherstraeten
MR: Daniel Bacquelaine, Corinne De Permentier,
Marie-Christine Marghem
PS: Valérie Déom, Colette Burgeon
Open Vld: Herman De Croo, Hilde Vautmans
VB: Hagen Goyvaerts, Barbara Pas
sp.a+VI.Pro: Renaat Landuyt, Dirk Van der Maelen
Ecolo-Groen!: Stefaan Van Hecke
cdH: Christian Brotcorne

B. — Plaatsvervangers/Membres suppléants:

Roel Deseyn, Gerald Kindermans, Nathalie Muylle, Ilse Uyttersprot,
Herman Van Rompuy
Xavier Baeselen, François-Xavier de Donnea, Jacqueline Galant,
Olivier Maingain
André Frédéric, Thierry Giet, Yvan Mayeur
Guido De Padt, Sofie Staelraeve, Bart Tommelein
Gerolf Annemans, Francis Van den Eynde, Linda Vissers
Hans Bonte, Maya Detiège, Peter Vanvelthoven
Zoé Genot, Jean-Marc Nollet
Joseph George

cdH	:	centre démocrate Humaniste		
CD&V - N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie		
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen		
FN	:	Front National		
LDD	:	Lijst Dedecker		
MR	:	Mouvement Réformateur		
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten		
PS	:	Parti Socialiste		
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven		
VB	:	Vlaams Belang		

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers teneinde de procedure te regelen op grond waarvan de federale ombudsmannen kunnen worden gelast een onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administratieve diensten, besproken op 15 januari, 4 maart en 8 april 2008.

*
* *

Mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Groen!), mede-indienster van het voorstel, vindt dat het parlement nieuwe instrumenten moet krijgen om de uitvoerende macht beter te controleren. Naast de andere voorstellen die haar fractie heeft ingediend (zie ook het voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, teneinde de procedure te regelen op grond waarvan het Rekenhof met een beheersonderzoek wordt belast – DOC 52 0310/001), moet in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers de mogelijkheid worden opgenomen dat de federale ombudsmannen onderzoek voeren (die mogelijkheid is overigens al vervat in de wet van 22 maart 1995 betreffende de instelling van federale ombudsmannen). Daarbij is het de bedoeling zich te baseren op het model van het op 28 februari 2008 door de Kamer aangenomen verzoek aan het College van federale ombudsmannen om een audit te houden over de werking van de gesloten centra van de Dienst Vreemdelingenzaken en van de open centra van Fedasil (DOC 52 0144/005).

Dit voorstel is echter in deze zin vernieuwend dat erin wordt bepaald dat de voorzitter van de Kamer de federale ombudsmannen moet gelasten een onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administratieve dienst die ze aanwijst, wanneer ten minste één vijfde van de Kamerleden een verzoek in die zin steunt. Laatstgenoemd aspect heeft tot doel te voorkomen dat een dergelijk verzoek de instemming van de volksvertegenwoordigers van de meerderheid vereist, wat het controlewerk van de oppositieleden zou kunnen verhinderen.

De heer Herman De Croo (Open Vld) beklemtoont het belang van de technische aspecten bij de instelling van nieuwe politieke controlemechanismen: hij denkt daarbij aan de wijze van aanhangigmaking of aan het quorum voor een stemming. Hij herinnert eraan dat de stemming bij gewone meerderheid de gebruikelijke regel is; de bekommernis de minderheid te beschermen, komt meestal tot uiting in de vereiste van bijzondere of gekwalificeerde meerderheden (een tweederde meerderheid, een versterkte meerderheid binnen een taalgroep enzovoort).

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission s'est réunie les 15 janvier, 4 mars et 8 avril 2008, en vue d'examiner la proposition visant à modifier le Règlement de la Chambre des représentants en vue de régler la procédure pour charger les médiateurs fédéraux de mener des investigations sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux.

*
* *

Mme Zoé Genot (Ecolo-Groen!), coauteure de la proposition, estime qu'il convient de doter le Parlement d'outils nouveaux lui permettant d'améliorer le contrôle de l'exécutif. A cet égard, et entre autres propositions que son groupe a déposées (cf. également la proposition visant à modifier le Règlement de la Chambre des représentants en vue de régler la procédure pour charger la Cour des comptes de mener une analyse de gestion, DOC 52 0310/001), il y a lieu de consacrer dans le Règlement de la Chambre la possibilité – prévue au demeurant par la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux – de charger les médiateurs fédéraux de missions d'investigation, sur le modèle de la requête au Collège des médiateurs fédéraux de mener un audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des Étrangers et des centres ouverts de Fedasil (DOC 52 0144/005), adoptée par la Chambre le 28 février 2008.

La présente proposition entend cependant innover, dans la mesure où il est prévu que le président de la Chambre est tenu de saisir les médiateurs fédéraux de toute demande d'investigation sur le fonctionnement d'un service administratif fédéral que la Chambre désigne, lorsque cette demande est appuyée par au moins un cinquième des membres, et ce afin d'éviter qu'une telle demande ne nécessite l'aval des députés de la majorité, qui pourraient rendre impossible le travail de contrôle des députés de l'opposition.

M. Herman De Croo (Open Vld) souligne l'importance – lorsqu'on met en place de nouveaux mécanismes de contrôle politique – des aspects techniques, comme le mode de saisine ou le seuil requis de votants. Il rappelle que la règle générale est celle de la majorité simple, et que le souci de renforcer la protection de la minorité se traduit le plus souvent par l'exigence de majorités spéciales ou qualifiées: majorité des deux tiers, majorité renforcée au sein d'un groupe linguistique,...

In enkele uitzonderlijke gevallen kan een procedure op initiatief van een minderheid op gang worden gebracht, met name in verband met de verzoeken om een advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State: in dat geval moet de voorzitter zich naar dat verzoek schikken als het wordt gesteund door vijftig leden of door de meerderheid van de leden binnen een taalgroep. Een ander voorbeeld is dat van de interpellaties van algemeen of bijzonder politiek belang, die zonder meer op de agenda van de plenaire vergadering wordt geplaatst wanneer het voorstel daartoe uitgaat van leden van de Conferentie van voorzitters die ten minste één vijfde van de leden van de Kamer vertegenwoordigen.

Wat het ter bespreking voorliggende voorstel betreft, wenst de spreker dat een hoorzitting wordt gehouden met de federale ombudsmannen, teneinde hun standpunt over deze kwestie te kennen. Net als voor het voorstel betreffende het beheersonderzoek waarmee de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof kan belasten (DOC 52 0310/001), waarin eveneens wordt bepaald dat een minderheid van de leden een dergelijk verzoek kan aanbrengen, moet hier een evaluatie worden gemaakt van het risico dat de regeling voor politieke doeleinden kan worden misbruikt.

De voorzitter is het principieel eens met het verzoek om een hoorzitting te houden met de federale ombudsmannen, al kan men nu al voorspellen dat zij gewoon zullen zeggen dat het de Kamer toekomt terzake de knoop door te hakken.

Hét knelpunt blijft dat van het quorum voor de beslissing. Met andere woorden: hoe ervoor zorgen dat de bescherming van de rechten van de oppositie er niet toe leidt dat de parlementaire werkzaamheden zomaar worden gesaboteerd? Vooralsnog regelt het ter bespreking voorliggende voorstel deze kwestie niet; tevens ontbreekt het aan bepaalde nadere preciseringen omtrent de vorm van het verzoek (moet bijvoorbeeld niet worden gestipuleerd dat het verzoek als een resolutie wordt ingediend?).

Hij herinnert eraan dat de parlementsleden hoe dan ook niet van controlemiddelen verstoken zijn: wanneer de minderheid er niet in slaagt de leden van de meerderheid te sensibiliseren over vraagstukken die zij problematisch acht, kan zij nog andere controlemiddelen aanwenden.

De heer Bart Laeremans (VB) denkt dat die hoorzittingen heel nuttig kunnen zijn, omdat ze de commissie meer inzicht kunnen geven in de concrete gevolgen en de procedurele aspecten van de in het voorstel vervatte regeling.

Dans quelques cas exceptionnels, la procédure peut être déclenchée sur l'initiative d'une minorité: c'est le cas notamment en ce qui concerne les demandes d'avis à la section de législation du Conseil d'État, auxquelles le président est tenu de déférer lorsque ces demandes sont appuyées par cinquante membres ou par la majorité des membres d'un groupe linguistique, ou encore en ce qui concerne l'inscription de plein droit à l'ordre de jour de la séance plénière des interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier, désignées sur décision de membres de la Conférence des présidents représentant au moins un cinquième des membres de la Chambre.

En ce qui concerne la proposition à l'examen, l'intervenant souhaite qu'on organise une audition des médiateurs fédéraux, afin de connaître leur point de vue sur la question. Tout comme pour la proposition relative aux analyses de gestion dont la Cour des comptes peut être chargée par la Chambre (proposition DOC 52 0310), qui prévoit également la saisine à l'initiative d'une minorité de membres, on se doit d'évaluer le risque d'instrumentalisation politique.

Le président marque son accord sur le principe d'une audition des médiateurs fédéraux, même si on peut d'ores et déjà affirmer que ceux-ci se borneront à dire que c'est à la Chambre de décider sur cette question.

Le point essentiel reste celui du seuil de décision, ou comment concilier la protection des droits de l'opposition tout en prévenant le sabotage pur et simple des travaux parlementaires? A ce stade, la proposition à l'examen ne règle pas la question, de même que manquent certaines précisions tenant à la forme de la demande (ne faudrait-il pas prévoir que la demande est déposée sous la forme d'une résolution?).

Il rappelle que les parlementaires, en tout état de cause, ne sont pas dépourvus de moyens de contrôle: si la minorité ne parvient pas à sensibiliser les membres de la majorité aux questions qu'elle estime problématiques, elle peut encore se tourner vers d'autres formes de contrôle.

M. Bart Laeremans (VB) estime, concernant ces auditions, qu'elles pourraient s'avérer très utiles, en éclairant la commission sur les conséquences concrètes et les aspects procéduraux de la proposition.

Ook rapporteur *Hilde Vautmans (Open Vld)* vindt dat de procedurele en technische aspecten nader uitgewerkt moeten worden. Zij is het eens met het voorstel de ombudsmannen te horen.

Voor de heer *Thierry Giet (PS)* zijn hoorzittingen van secundair belang. Een schriftelijke bijdrage van de ombudsmannen kan volstaan. Andere aspecten zijn belangrijker: de vereiste drempel om een verzoek tot een onderzoek te kunnen gelasten, alsook de budgettaire gevolgen van het voorstel.

Wat die drempel betreft, moet worden voorkomen dat één fractie de federale ombudsmannen voortdurend met onderzoeken belast, wat – in het ergste geval – kan leiden tot een volledige blokkering van zowel de Kamer als het College van de Federale Ombudsmannen.

In verband met de budgettaire gevolgen mag niet over het hoofd worden gezien dat een toename van de werklast in een instelling die afhangt van de Kamer, er vroeg of laat toe zal leiden dat de Kamer bijkomende middelen moet vrijmaken. Ook dat aspect moet in deze bespreking aan bod komen.

De heer *Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA)* deelt dezelfde zorg; het is op zich niet nutteloos de federale ombudsmannen te horen, maar fundamenteel rijst de vraag of het voorstel werkelijk tot iets kan leiden. De spreker is in dat opzicht terughoudend, gelet op de weerslag die het voorstel dreigt te hebben op de werking van de Kamer (risico van obstructie) en op het feit dat meer middelen aan het College van de federale ombudsmannen zullen moeten worden toegekend.

Volgens de heer *Daniel Bacquelaine (MR)* doet het voorstel tal van problemen rijzen.

Ten eerste druist het in tegen artikel 53 van de Grondwet, dat luidt als volgt: «Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten.» Er bestaan weliswaar uitzonderingen op dat principe (zie de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, als een derde van de Kamerleden het verzoek steunt), maar men moet zich vragen stellen over de precieze contouren van die bepaling.

Vervolgens is de spreker terughoudend ten aanzien van iedere poging tot «uitbesteding» van de politieke controle – een functie die overigens de essentie van het parlementair werk is –, te meer omdat het niet aan

Votre rapporteure estime également que les aspects procéduraux et techniques mériteraient d'être développés, et marque son accord sur la proposition d'une audition des médiateurs.

Pour *M. Thierry Giet (PS)*, la question des auditions est secondaire; on pourrait tout aussi bien se contenter d'une contribution écrite des médiateurs. Plus importantes sont les questions liées, d'une part, au seuil de déclenchement des demandes d'investigation, et, d'autre part, aux implications budgétaires de la proposition.

En ce qui concerne le seuil de déclenchement, il faut éviter qu'un groupe ne formule en permanence des demandes auprès des médiateurs fédéraux, ce qui, en imaginant le pire, pourrait conduire au blocage complet aussi bien de la Chambre que du Collège des médiateurs fédéraux.

En ce qui concerne le second point, on ne doit pas perdre de vue qu'une augmentation de la charge de travail d'une institution dépendant de la Chambre obligera tôt ou tard celle-ci à dégager des moyens supplémentaires. Cet élément de la question doit être abordé dans le cadre du présent débat.

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) partage les mêmes préoccupations; auditionner les médiateurs fédéraux n'est pas inutile en soi, mais fondamentalement on doit se demander si la proposition a réellement des chances d'aboutir, et, à cet égard, l'intervenant ne peut manquer de faire part de ses réticences, considérant les incidences que la proposition à l'examen risque d'avoir, d'une part, sur le fonctionnement de la Chambre (risque d'obstruction), et, d'autre part, les moyens budgétaires supplémentaires qu'il faudra nécessairement allouer au Collège des médiateurs fédéraux.

Pour *M. Daniel Bacquelaine (MR)*, la proposition soulève de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, elle heurte le prescrit de l'article 53 de la Constitution, qui dispose que, sauf en ce qui concerne les élections et présentations, toute résolution des Chambres est prise à la majorité absolue des suffrages; certes, des exceptions à ce principe existent (cf. la consultation de la section de législation du Conseil d'État, lorsque la demande est appuyée par un tiers des membres de la Chambre), mais il convient de s'interroger sur les contours de cette disposition.

Ensuite, l'intervenant marque sa réticence à l'égard de toute tentative de «sous-traitance» de la fonction de contrôle politique qui est l'essence du travail parlementaire, d'autant plus que les moyens de contrôle ne man-

controlemiddelen ontbreekt (met de parlementaire onderzoekscommissie als ultiem controle-instrument).

Tot slot mag men niet uit het oog verliezen dat het College van de federale ombudsmannen werd ingesteld als een openbare dienst ten behoeve van de burgers, niet om de parlementsleden te helpen bij de uitoefening van hun taken inzake politieke controle. Men moet absoluut voorkomen dat de ombudsmannen overstelpt raken met taken die, vooral als ze er op initiatief van een of twee fracties kunnen komen, potentieel door partijpolitieke overwegingen zullen ingegeven zijn.

De voorzitter geeft aan dat het betoog van de vorige spreker de juridische en procedurele obstakels voor het voorliggende voorstel duidelijk naar voren doet komen; alvorens er nog meer energie in te steken, moet men zich dus eerst afvragen of de wil bestaat om tot een resultaat te komen over de grond van het voorstel ...

Mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Groen!) herinnert eraan dat haar voorstel tot doel heeft de controlebevoegdheid van de parlementsleden te versterken. Ze is niet gekant tegen de reflectie die aan de gang is om de krijtlijnen te trekken in verband met de indiening van de onderzoeksaanvragen bij het College van de federale ombudsmannen, want het klopt inderdaad dat moet worden voorkomen dat die instantie met aanvragen wordt overstelpt. De spreekster dringt er echter op aan dat onderzoeksaanvragen niet aan een meerderheidsbeslissing worden onderworpen.

De voorzitter verzoekt de hoofdindienster van het voorstel het in een constructieve geest te amenderen, rekening houdend met de bezwaren die tijdens deze bespreking zijn aangevoerd.

Voorts vraagt hij aan de diensten een nota over de draagwijdte van artikel 53 van de Grondwet (bijlage 1).

*
* *

De heer Herman De Croo (Open Vld) heeft kennis genomen van de nota over de reikwijdte van artikel 53 van de Grondwet (bijlage 1). Hij suggereert dat de diensten een overzicht maken van de gevallen waarin besluiten niet met een gewone meerderheid worden genomen, maar door een beslissing van een «gekwalificeerde minderheid» (de adviesaanvragen aan de Raad van State als ze worden gesteund door vijftig leden, de aanwijzing – bij beslissing van leden van de Conferentie van voorzitters die minstens één vijfde van de Kamerleden vertegenwoordigen – van de interpellaties van algemeen of van bijzonder politiek belang, die zonder meer in plenum worden behandeld enzovoort).

quent pas (avec la commission d'enquête parlementaire comme instrument ultime de contrôle).

Enfin, on ne doit pas perdre de vue que les médiateurs fédéraux ont été instaurés comme un service public en faveur des citoyens, et non pas comme auxiliaires de la fonction de contrôle politique des parlementaires, et qu'il faut absolument éviter de les noyer avec des missions qui, surtout si elles peuvent être mises en œuvre à l'initiative d'un ou deux groupes politiques, seront potentiellement motivées par des considérations politiciennes.

Pour le président, l'intervention de l'orateur précédent met clairement en exergue les obstacles juridiques et procéduraux auxquels se heurte la proposition à l'examen; on doit dès lors se demander, avant de mobiliser davantage d'énergie, s'il existe une volonté d'aboutir sur le fond de la proposition....

Mme Zoé Genot (Ecolo-Groen!) rappelle que l'objectif de sa proposition est de renforcer le pouvoir de contrôle des parlementaires; elle indique ne pas s'opposer à la réflexion en cours pour encadrer les demandes d'investigation auprès du collège des médiateurs, tant il est vrai qu'on doit éviter de submerger cette institution sous un flot de demandes. L'intervenante insiste toutefois pour qu'on ne subordonne pas les demandes d'investigation à une décision majoritaire.

Le président invite l'auteure principale de la proposition à l'amender, dans un esprit constructif, en tenant compte des objections élevées au cours de la présente discussion.

Il demande par ailleurs aux services une note sur la portée de l'article 53 de la Constitution (annexe 1).

*
* *

Après avoir pris connaissance du contenu de la note des services relative à la portée de l'article 53 de la Constitution (annexe 1), *M. Herman De Croo (Open Vld)* suggère que les services recensent les cas dans lesquels les résolutions ne sont pas prises à la majorité simple mais sur décision d'une «minorité qualifiée» (les demandes d'avis au Conseil d'État, lorsqu'elles sont appuyées par cinquante membres, la désignation – sur décision de membres de la Conférence des présidents représentant au moins un cinquième des membres de la Chambre – des interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier, développées de plein droit en séance plénière,...). Il est clair qu'on souhaite,

Het is duidelijk dat met het ter bespreking voorliggende voorstel wordt getracht een nieuwe uitzondering toe te voegen op de in artikel 53 van de Grondwet vervatte meerderheidsregel. Dat doet een principiële vraag rijzen: in hoeverre mag men afwijken van de algemene regel, in welke gevallen kan dat raadzaam zijn? Het risico dat van dergelijke procedures misbruik wordt gemaakt, mag niet uit het oog worden verloren (zie de verzoeken om te worden gehoord bij het Vlaams Parlement, die aanleiding geven tot uitwassen). Men moet de logica welke die uitzonderingen toestaat dus goed begrijpen.

De voorzitter stemt in met de suggestie van de vorige spreker om de diensten een overzicht te doen maken van de gevallen waarin *a minori* wordt afgeweken van de regel van de gewone meerderheid (bijlage 2).

Mevrouw Colette Burgeon (PS) vindt dat bovendien moet worden toegezien op de samenhang van de teksten: de wet tot instelling van het College van de federale ombudsmannen bepaalt dat het de Kamer toekomt te vragen dat de werking van de federale administratieve diensten wordt onderzocht; dan mag in het Reglement geen mechanisme van minderheidsbeslissing worden opgenomen, tenzij uiteraard de tekst van de wet wordt gewijzigd!

Bovendien schenkt de techniek die erin zou bestaan via de voorzitter te gaan, zoals dat voor de adviesaanvragen aan de Raad van State het geval is, geen volledige voldoening: waarom wordt een door een minderheid van de leden genomen beslissing naar de voorzitter doorgeschoven? Zulks impliceert een aspect van politieke verantwoordelijkheid dat moeilijk ligt ...

Volgens *mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Groen!)* wordt de positie van de voorzitter niet verzwakt door het feit dat hij een aanvraag moet verzenden die noch van hem, noch van een meerderheid van de leden uitgaat. De voorzitter moet bijwijken voorstellen of amendementen aan de Raad van State ter advies voorleggen op vraag van vijftig leden; dat wordt hem door niemand verweten, gewoon omdat hij de teksten toepast!

De spreekster stemt in met de idee van een door de diensten op te stellen nota met een overzicht van de gevallen waarin een «minderheidsbeslissing» is genomen.

Om te voorkomen dat de voorgestelde regeling wordt misbruikt, zou iedere fractie het recht kunnen krijgen elk jaar één onderzoeksaanvraag in te dienen bij het College van de federale ombudsmannen. Zo zou worden beantwoord aan de logica van haar voorstel: een dienstverlening aan de parlementsleden, veeleer dan

par la proposition à l'examen, ajouter une nouvelle exception à la règle de la majorité exprimée à l'article 53 de la Constitution, ce qui pose une question de principe: jusqu'où peut-on déroger à la règle générale, dans quels cas cela peut-il s'indiquer? On ne doit pas perdre de vue le risque d'une utilisation abusive de ce genre de procédures (cf. les demandes d'audition au Vlaams Parlement, qui donnent lieu à des excès) et il convient dès lors de bien comprendre la logique qui autorise ces exceptions.

Le président marque son accord sur la suggestion de l'intervenant précédent en ce qui concerne le recensement, par les services, des cas dans lesquels il est dérogé *a minori* à la règle de la majorité simple (annexe 2).

Pour *Mme Colette Burgeon (PS)*, il faut par ailleurs veiller à la cohérence des textes: si la loi instaurant des médiateurs fédéraux dit que c'est à la Chambre de demander des investigations sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux, on ne peut, dans le Règlement, prévoir un mécanisme de décision minoritaire, sauf à modifier le texte de la loi naturellement!

En outre, la technique qui consisterait, comme pour les demandes d'avis au Conseil d'État, à passer via le président, n'est pas entièrement satisfaisante: pourquoi faire porter sur les épaules du président une décision prise par des membres minoritaires? Il y a là un aspect de responsabilité politique qui pose problème....

Pour *Mme Zoé Genot (Ecolo-Groen!)*, la position du président n'est pas fragilisée par le fait qu'il doit se charger de transmettre une demande qui n'est pas la sienne ni celle d'une majorité de membres; le président doit de temps en temps soumettre des propositions ou des amendements à l'avis du Conseil d'État à la demande de cinquante membres, et personne ne lui en fait le reproche, puisqu'il applique simplement les textes !

L'intervenante marque son accord sur l'idée d'une note, à rédiger par les services, recensant les cas de «décision minoritaire».

Afin d'éviter une utilisation abusive du mécanisme proposé, on pourrait reconnaître à chaque groupe politique le droit d'introduire, chaque année, une demande d'investigation auprès des médiateurs fédéraux; on rencontrerait de la sorte la logique de sa proposition, qui est une logique de service au profit des parlementaires

een politieke logica waarin meerderheid en oppositie tegenover elkaar komen te staan.

Wat dat laatste punt betreft, vreest *de voorzitter* dat het geopperde voorstel het principiële probleem alleen maar erger maakt ten aanzien van artikel 53 van de Grondwet. Oorspronkelijk bepaalde het voorstel immers dat het verzoek moet worden gesteund door één vijfde van de leden, terwijl de hoofdindienster nu gewag maakt van een quorum per fractie. Dat zou de drempel voor het indienen van een onderzoeksaanvraag nog verlagen.

Volgens *de heer Daniel Bacquelaine (MR)* kan men er niet omheen dat de wet tot instelling van federale ombudsmannen uitdrukkelijk de Kamer, en niet de voorzitter ervan, belast met het indienen van de onderzoeksaanvragen.

Ingeval de procedure kan worden ingesteld door een minderheid, of, erger nog, door één enkele fractie, op grond van een jaarquotum, bestaat bovendien nog steeds een reëel risico dat de procedure verwordt tot een instrument dat elke fractie kan bespelen om een onderzoek door de federale ombudsmannen optimaal te gebruiken voor eigen rekening, op grond van een louter partijpolitiek uitgangspunt.

Tot slot wijst de spreker erop dat hij gekant is tegen elke vorm van «politieke controle in onderaanneming». Aangezien de parlementsleden reeds over het juiste instrumentarium beschikken om hun taak inzake politieke controle uit te voeren, lijkt het hem niet nodig de federale ombudsmannen daarvoor als hulpkrachten in te schakelen, temeer daar de ombudsmannen in de eerste plaats de burger moeten dienen. De door de wet aan de Kamer, als pluriform geheel, geboden mogelijkheid om onderzoeksaanvragen in te dienen, moet een uitzondering blijven.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) is het eens met de heer Bacquelaine dat de federale ombudsdienst werd ingesteld om de problemen van de burgers op te lossen, niet om de parlementaire oppositie uit het slop te helpen. Het ter bespreking voorliggende voorstel speelt de oppositie een nieuw instrument in handen, dat zij zal gebruiken om de democratisch samengestelde meerderheid in de wielen te rijden.

We mogen ook niet vergeten dat, indien de werking van een federale overheidsdienst daadwerkelijk te wensen overlaat, eender welke burger die daar last van ondervindt, zich steeds tot de federale ombudsmannen kan wenden om zich daarover te beklagen.

plutôt qu'une logique politique opposant la majorité à l'opposition.

Sur ce dernier point, *le président* craint que la suggestion avancée n'aggrave le problème de principe au regard de l'article 53 de la Constitution; initialement, la proposition prévoyait que la demande doit être soutenue par un cinquième des membres, maintenant l'auteure principale parle d'un quota par groupe politique, ce qui réduirait encore le seuil de déclenchement des demandes d'investigation.

Selon *M. Daniel Bacquelaine (MR)*, on ne peut faire abstraction du fait que la loi instaurant des médiateurs fédéraux charge expressément la Chambre, et non son président, d'introduire les demandes d'investigation.

En outre, on n'a toujours pas réglé la question du risque d'instrumentalisation de la procédure, si elle peut être enclenchée par une minorité ou, pire encore, par un seul groupe politique sur la base d'un quota annuel: chaque groupe politique recherchera en effet, pour son compte, la meilleure utilisation qu'il pourra faire des investigations des médiateurs fédéraux, dans une optique qui risque fort d'être purement politicienne.

Enfin, l'intervenant rappelle être opposé à toute forme de sous-traitance du contrôle politique: les parlementaires sont déjà correctement outillés à cette fin, et il ne lui paraît pas nécessaire de transformer les médiateurs fédéraux en auxiliaires de la fonction de contrôle politique des parlementaires, d'autant que la vocation première des médiateurs est de rendre un service aux citoyens. La possibilité offerte, dans la loi elle-même, à la Chambre dans sa pluralité de demander des investigations doit rester l'exception.

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) partage le point de vue de M. Bacquelaine en ce qui concerne la vocation des médiateurs fédéraux: ils sont là pour résoudre les problèmes des citoyens, et non pour dépanner l'opposition parlementaire; l'effet induit par la proposition est de créer un nouvel instrument d'opposition, qui sera utilisé pour gêner la majorité démocratiquement constituée.

Ne perdons pas de vue que si un réel problème se pose dans le fonctionnement d'un service administratif fédéral, les médiateurs fédéraux peuvent toujours être saisis d'une réclamation émanant de n'importe quel citoyen touché par ce problème !

Volgens het lid beschikken de parlementsleden van de oppositie over voldoende instrumenten om hun oppositietaken tot een goed einde te brengen, zonder dat er nieuwe moeten bijkomen.

Volgens de voorzitter handelt de bespreking voornamelijk over de manier waarop de beslissing tot stand moet komen: ofwel is een gewone meerderheid vereist – wat misbruik voorkomt –, ofwel hanteert men een lagere (nog te preciseren) drempel, om de parlementsleden ter wille te zijn. In dat opzicht mag niet uit het oog worden verloren dat de regel van de meerderheid de grondslag vormt van de democratie, en dat men zich derhalve zorgvuldig moet beraden over uitzonderingen daarop.

De nota van de diensten over de beslissingen die *a minori* afwijken van de regel van de gewone meerderheid kan wellicht helpen om daarover met kennis van zaken te beslissen.

Volgens mevrouw Zoé Genot (*Ecolo-Groen!*) heeft het voorstel geen enkele zin als wordt bepaald dat de onderzoeksaanvragen bij gewone meerderheid moeten worden aangenomen, aangezien dat reeds in de wet is opgenomen.

Voorts meent de spreekster dat de mogelijkheid die aan de minderheid dan wel aan elke politieke fractie wordt geboden om onderzoeksaanvragen bij de federale ombudsmannen in te dienen, een democratische vooruitgang inhoudt.

*
* *

Tijdens de vergadering van 8 april 2008 kondigt mevrouw Zoé Genot (*Ecolo-Groen!*) aan dat zij twee amendementen op haar voorstel zal indienen, om te voorzien in twee mogelijkheden om onderzoeksaanvragen bij de federale ombudsmannen in te dienen. Daarbij wordt rekening gehouden met bepaalde opmerkingen die in de vorige besprekingen zijn gemaakt, en wordt de procedure op bepaalde punten verduidelijkt:

1° elke erkende fractie zou, maximaal eenmaal per jaar, het College van de federale ombudsmannen kunnen gelasten een onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administratieve diensten;

2° de Kamer zou kunnen beslissen het College van de federale ombudsmannen te gelasten een onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administratieve diensten; die beslissing zou worden genomen in de vorm van een resolutie.

Volgens de heer Herman De Croo (*Open Vld*) brengt amendement nr. 2 niets nieuws aan; bij toepassing van

En ce qui concerne les parlementaires de l'opposition, ceux-ci disposent quand même de suffisamment d'instruments pour mener à bien leur mission d'opposition sans qu'il soit nécessaire d'en inventer de nouveaux.

Pour le président la discussion en cours porte essentiellement sur le mode de décision à retenir: c'est soit la majorité simple, qui permet d'éviter les abus, soit un seuil inférieur qui reste encore à préciser, dans une logique de service aux parlementaires. A cet égard, il ne faudra pas perdre de vue que la règle de la majorité est la base de la démocratie, et que les exceptions doivent dès lors être soigneusement réfléchies.

La note des services sur les décisions dérogeant *a minori* à la règle de la majorité simple permettra peut-être de se prononcer sur la question en connaissance de cause.

Mme Zoé Genot (*Ecolo-Groen!*) estime que la proposition est vide de sens si on prévoit que les demandes d'investigation doivent être adoptées à la majorité simple: c'est ce qui est déjà prévu dans la loi !

Par ailleurs, l'intervenante considère que la possibilité offerte à la minorité ou à chaque groupe politique de soumettre des demandes d'investigation aux médiateurs fédéraux constituera une avancée démocratique.

*
* *

Lors de la réunion du 8 avril 2008, Mme Zoé Genot (*Ecolo-Groen!*) annonce le dépôt de deux amendements à sa proposition, qui ouvrent deux voies en ce qui concerne les demandes d'investigation adressées aux médiateurs fédéraux, tout en rencontrant certaines remarques faites au cours des discussions précédentes et en apportant certains éclaircissements sur le plan de la procédure:

1° chaque groupe reconnu pourrait, au maximum une fois par an, charger le collège des médiateurs fédéraux de procéder à une investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux;

2° la Chambre pourrait décider de charger le collège des médiateurs fédéraux de procéder à une investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux; cette décision prendrait la forme d'une résolution.

Pour M. Herman De Croo (*Open Vld*), le second amendement déposé n'apporte rien de nouveau: la

artikel 53 van de Grondwet kan de Kamer immers bij gewone meerderheid over eender welke aangelegenheid beslissen. Hij vraagt zich zelfs af of het amendement de individuele aard van de resoluties niet dreigt te ondergraven.

De heer Bert Schoofs (VB) geeft aan dat zijn fractie gekant is tegen het troefkaartsysteem, dat bij amendement nr. 1 wordt ingesteld. Wat zal er gebeuren als een fractie in de loop van hetzelfde jaar op meer dan één vraagstuk stoot waarvan zij vindt dat het door de federale ombudsmannen zou moeten worden onderzocht?

De voorzitter meent dat amendement nr. 2 een node-loze herhaling inhoudt van wat al is bepaald bij artikel 144, a), van het Reglement, terwijl dat artikel zelf al enige overlapping met een andere procedure vormt, aangezien de ombudsmannen via een resolutie met een onderzoek kunnen worden belast. Wat amendement nr. 1 betreft, zal volgens hem in de commissie geen meerderheid worden gevonden om het te steunen, aangezien de aangedragen oplossing – een jaarquotum per fractie – ongunstiger uitvalt dan het oorspronkelijke voorstel, waarbij de onderzoeksaanvraag moet worden gesteund door één vijfde van de Kamerleden.

*
* *

De amendementen nrs. 1 en 2 worden achtereenvolgens verworpen met 8 stemmen tegen 1.

Artikel 1 van het voorstel tot wijziging van het Reglement wordt verworpen met 6 stemmen tegen 1 en 2 onthoudingen.

Dientengevolge wordt het gehele voorstel verworpen.

De rapporteur,

Hilde VAUTMANS

De voorzitter,

Herman VAN ROMPUY

Chambre peut toujours décider ce qu'elle veut à la majorité simple, en application de l'article 53 de la Constitution; il se demande même si la formulation de l'amendement ne risque pas de miner la nature individuelle des résolutions.

M. Bert Schoofs (VB) annonce que son groupe est opposé au système de 'carte joker' (troefkaart systeem) mis en place par l'amendement n° 1. Quid si un groupe politique est, au cours de la même année, confronté à plusieurs cas qui mériteraient, selon lui, une investigation de la part des médiateurs fédéraux?

Le président estime que l'amendement n° 2 constitue une répétition inutile de ce qui est prévu à l'article 144, a), du Règlement, qui lui-même fait un peu double emploi si on songe que les médiateurs peuvent être saisis par voie de résolution; pour ce qui est de l'amendement n° 1, il lui paraît qu'aucune majorité ne pourra être trouvée au sein de la commission pour le soutenir, dans la mesure où la solution proposée – un quota annuel par groupe – est pire que la proposition initiale – appui d'un cinquième des membres de la Chambre -.

*
* *

Les amendements n° 1 et n° 2 sont successivement rejetés par 8 voix contre et 1 voix pour.

L'article 1^{er} de la proposition de modification du Règlement est rejeté par 6 voix contre, 1 voix pour et 2 abstentions.

En conséquence, l'ensemble de la proposition est rejeté.

Le rapporteur,

Hilde VAUTMANS

Le président,

Herman VAN ROMPUY

BIJLAGE I

Juridische Dienst



Service juridique

NOTA AAN DE COMMISSIE VOOR HET REGLEMENT

via de heer H. Van Rompuy, Voorzitter

Volgnummer : SJD/2008/0013

Trefwoorden : PARL – Stemmingen – Wijze van stemmen

Cc : de heer Griffier, mevr. de Adj.-Griffier

Betreft : verzoek om advies van de commissie d.d. 15 januari 2008 met betrekking tot de voorstellen van de Ecolo-Groen! - fractie tot wijziging van het Reglement teneinde de procedure te regelen op grond waarvan de federale ombudsmannen worden belast met een onderzoek naar de werking van de federale administratieve diensten (DOC 52 0309/001) en het Rekenhof wordt belast met een beheersonderzoek (DOC 52 0310/001) - Conformiteit van deze voorstellen met artikel 53, eerste lid, van de Grondwet

Draagwijdte van artikel 53, eerste lid, van de Grondwet

1. De voorstellen tot wijziging van het Reglement houden in dat de Kamervoorzitter verplicht zou zijn het Rekenhof of de federale ombudsmannen te belasten met een onderzoek wanneer ten minste een vijfde van de Kamerleden een verzoek in die zin zou steunen.

In de commissie is de vraag gesteld of artikel 53 van de Grondwet daaraan niet in de weg staat.

Art. 53, eerste lid, van de Grondwet:

"Elk besluit wordt bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten."

2. Een "besluit" in de zin van art. 53 GW kan alleen bij 'volstreekte' - in werkelijkheid 'gewone'¹ - meerderheid van stemmen worden genomen. De enige uitzondering daarop zijn de besluiten m.b.t. verkiezingen en voordrachten, waarvoor in principe alleen de reglementen (dus niet de wet...) kunnen afwijken van de meerderheidsregel.

3. Volgens een advies van 1974 van de afdeling wetgeving van de Raad van State stelt artikel 53 "een van de grondbeginselen van de werking van het Parlement en dus van de

¹ In werkelijkheid gaat het om een gewone meerderheid, d.w.z. dat de onthoudingen alleen worden meegeteld voor het berekenen van het aanwezigheidsquorum, zodat het volstaat dat er meer positieve stemmen zijn dan negatieve opdat het besluit zou zijn genomen (zie o.m. M. VERDUSSEN (ed.) *La Constitution belge. Lignes et interlignes*. Bruxelles, Le Cri, 2004, 163).

Juridische Dienst

Service juridique

democratie” vast. De tekst ervan kan niet zo worden geïnterpreteerd dat hij alleen zou slaan op de besluiten die normaal door beide Kamers moeten worden genomen, zoals de goedkeuring van wetten. Hij is algemeen en lijkt te slaan op besluiten van alle aard².

Hoewel de Raad van State dat in zijn advies niet vermeldt, is vooral de ‘benedengrens’ een grondbeginsel van de werking van het Parlement. Versterkte meerderheden zijn wel aanvaardbaar en zijn overigens gemeengoed, niet alleen in het Belgische parlementaire stelsel, maar in het parlementair recht in het algemeen.

4. In een advies van 1988 over een wetsvoorstel dat de Kamer verplichtte op verzoek van ten minste een derde van de Kamerleden een parlementair onderzoek in te stellen³, stelt de Raad van State zich echter soepeler op dan in 1974 en laat hij enige ruimte voor interpretatie.

De Raad liet er weliswaar geen twijfel over bestaan dat het wetsvoorstel ongrondwettig was, maar voegde eraan toe, als om een tegenargument te ontzenuwen, dat de vergelijking met het “besluit” (*sic*) de Raad van State te raadplegen, niet opgaat. Artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verplicht o.m. de Kamervoorzitter het advies van de Raad van State te vragen wanneer ten minste een derde van de Kamerleden erom verzoekt. Zo’n besluit heeft immers “*louter tot doel informatie in te winnen in de vorm van een advies dat overigens niet bindend is. Op zichzelf heeft dat besluit voor de rechtsonderhorigen geen rechtsgevolgen*”. Het besluit om een parlementair onderzoek in te stellen heeft daarentegen wel (ingrijpende) rechtsgevolgen⁴, zelfs voor individuele burgers, ook al is het eveneens gericht op het inwinnen van informatie.

Anders gezegd: volgens de Raad van State zijn er wel degelijk “besluiten” denkbaar die niet hoeven te voldoen aan de meerderheidsregel van artikel 53 GW, met name “besluiten” die 1° louter tot doel hebben een niet bindend advies in te winnen en 2° geen rechtsgevolgen hebben voor de rechtsonderhorigen.⁵

5. Bij het in 1988 door de Raad van State ontwikkelde criterium kunnen zeker kanttekeningen worden geplaatst:

1° hoe moet het criterium of een besluit al dan niet rechtsgevolgen heeft concreet worden toegepast? Vallen daaronder alleen besluiten die kunnen leiden tot het aanwenden van dwang ten aanzien van hen die er geen gevolg aan geven?

2° de Raad van State legt zelf de link met het “besluit” om het advies van de Raad van State in te winnen; maar kan men in dat geval wel spreken van een echt besluit, wetende dat het wordt geïnitieerd door een telling (zonder quorumvereiste), niet door een stemming?

Het is echter het enige criterium dat beschikbaar is en dus zullen we het proberen toe te passen op de voorliggende voorstellen.

² *Parl. St. Kamer*, 1974-1975, 651/1, 34.

³ *Parl. St. Kamer*, BZ 1988, nr. 92/2, p. 2.

⁴ De rechtsgevolgen waarop de Raad doelt, zijn die welke verbonden zijn aan de uitoefening van de bevoegdheden van een onderzoekscommissie; een onderzoekscommissie kan getuigen, tolken en deskundigen, oproepen en dagvaarden, de eed afnemen enz. Daarom kan een besluit tot het instellen van een onderzoekscommissie volgens de Raad van State enkel met eerbiediging van het grondwettelijk vereiste van de volstreekte meerderheid worden genomen.

⁵ Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, 286-287.

Juridische Dienst

Service juridique

Toepassing van de criteria van de Raad van State op de voorstellen 52-309/1 en 310/1***Bindend advies?***

6. Hierover kunnen we kort zijn: het is duidelijk dat het resultaat van het onderzoek dat in opdracht van de Kamer zou worden gevoerd door de federale ombudsmannen resp. door het Rekenhof, niet bindend is voor de Kamer.

Beheersonderzoek van het Rekenhof -Rechtsgevolgen voor de rechtsonderhorigen?

7. De bevoegdheden van het Rekenhof zijn opgenomen in artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof:

"Het Rekenhof is gemachtigd om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle onderworpen zijn, te doen verstrekken. Het Rekenhof kan een controle ter plaatse organiseren.

De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand te antwoorden op de opmerkingen van het Rekenhof. Die termijn kan door het Rekenhof worden verlengd."

Het is duidelijk dat het Rekenhof, in het raam van een door de Kamer opgedragen beheersonderzoek, over bepaalde onderzoeksbevoegdheden beschikt. Maar heeft zo'n beheersonderzoek ook rechtsgevolgen in de zin van het bovenvermelde advies van de Raad van State? Mag uit het feit dat de betrokken overheid gehouden is haar medewerking te verlenen, worden afgeleid dat het besluit om aan het Rekenhof een beheersonderzoek op te dragen, voor de rechtsonderhorigen ingrijpende rechtsgevolgen heeft? Dat lijkt niet het geval te zijn, althans als het door de Raad van State gehanteerde criterium inhoudt dat medewerking kan worden afgedwongen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, dat de beleidsonderzoeken ingevoerd heeft, bepaalde aanvankelijk overigens dat het Rekenhof de beheersonderzoeken zou uitvoeren waar het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers om verzoekt. De Raad van State merkte weliswaar op dat het niet aan de wet staat om aan het bureau een bijzondere bevoegdheid toe te kennen⁶, maar niet dat er een probleem rees inzake de verenigbaarheid met artikel 53 van de Grondwet.

Onderzoek door het college van federale ombudsmannen - Rechtsgevolgen voor de rechtsonderhorigen?

8. De bevoegdheden van het college van federale ombudsmannen zijn vermeld in artikel 11 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen:

" De ombudsmannen kunnen ambtenaren of diensten waaraan zij in het kader van hun opdracht vragen richten, een dwingende termijn opleggen voor het beantwoorden van deze vragen.

Zij mogen tevens ter plaatse alle vaststellingen doen en zich alle bescheiden of inlichtingen doen meedelen die zij nodig achten en alle betrokken personen horen.

De personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, worden van hun plicht tot geheimhouding ontheven in het raam van het door de ombudsmannen ingestelde onderzoek.

De ombudsmannen kunnen zich door deskundigen laten bijstaan"

⁶Parl. St. Kamer, 1995-1996, 618/3, 10.

Juridische Dienst**Service juridique**

De onderzoeksbevoegdheden van het College van federale ombudsmannen reiken weliswaar verder dan die van het Rekenhof, maar ook hier kan niet echt sprake zijn van ingrijpende rechtsgevolgen voor personen die niet meewerken. Het onderzoek dat door de ombudsmannen wordt ingesteld heeft niet dezelfde kenmerken als het parlementair onderzoek.⁷

In de parlementaire voorbereiding van de wet tot instelling van federale ombudsmannen is dan ook de mogelijkheid geopperd om de Commissie voor de Verzoekschriften te belasten met het geven van de onderzoeksopdrachten.⁸

In het Reglement is die suggestie niet helemaal gevolgd. Ter uitvoering van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen⁹ is in artikel 144, eerste lid, a), van het Reglement bepaald dat de Commissie voor de verzoekschriften "*verslag uitbrengt, eventueel nadat het advies van andere commissies is ingewonnen, over de voorstellen van verzoeken van de Kamer aan het College van de federale ombudsmannen om een administratief onderzoek in te stellen naar de werking van federale administratieve diensten.*" Doordat de uiteindelijke beslissing genomen wordt door de Kamer, doet deze tekst van het Reglement geen probleem rijzen van verenigbaarheid met art. 53 van de Grondwet.

Een analoog geval: onderzoeken opgedragen door de commissies belast met de begeleiding van de Vaste Comités P en I

9. Artikel 66bis, § 2, tweede en derde lid, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie - en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, bepaalt dat de begeleidingscommissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat bepaalde opdrachten uitoefenen waarmee die assemblees belast zijn. Zo zijn het de begeleidingscommissies die de Vaste Comités P en I, namens hun assemblee, kunnen belasten met een onderzoek.

Ook deze besluiten worden dus niet genomen conform artikel 53 van de Grondwet. De onderzoeksbevoegdheden van de Vaste Comités P en I reiken nochtans veel verder dan die van het Rekenhof en het College van federale ombudsmannen. Zij zijn in sommige opzichten vergelijkbaar met die van onderzoekscommissies (dagvaarden en horen onder eed van getuigen, vorderen van tolken en deskundigen enz.).

In zijn advies over deze wijze van besluitvorming heeft de Raad van State alleen opgemerkt dat de wijze waarop de Kamers hun bevoegdheden uitoefenen moet worden geregeld in hun reglementen.¹⁰ De eventuele strijdigheid met artikel 53 van de Grondwet kwam in het advies niet aan de orde.

Subsidi  r : Maakt het voor de beoordeling van de conformiteit met art. 53 GW enig verschil of de Kamer rechtstreeks een advies- of audit-opdracht geeft aan een instelling, dan wel of zij haar Voorzitter opdraagt zulks te doen?

10. Sommigen zullen wellicht opperen dat het "besluit" van de Kamer om het advies van de Raad van State te (laten) vragen, geen echt besluit is in de zin van artikel 53 GW, omdat het

⁷ Parl. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1436/1, p. 4.

⁸ Parl. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1436/1, p. 4.

⁹ Parl. St. Kamer, 1996-1997, nr. 1167/1, p. 2 en 3.

¹⁰ Parl. St. Senaat 1996-97, nr. 1-390/2, p. 5.

Juridische Dienst

Service juridique

eigenlijke verzoek niet wordt gedaan door de Kamer maar door haar Voorzitter¹¹.

Bepaalt bijvoorbeeld de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof niet ook dat de Voorzitter een annulatieberoep bij dat Hof indient op verzoek van 2/3 van de leden? En wordt het feit dat het dan niet om een “besluit” gaat in de zin van art. 53 GW in dat geval niet ten overvloede geïllustreerd door de vaststelling dat het de Voorzitter, ondanks die gekwalificeerde meerderheid, nog altijd enige beoordelingsvrijheid behoudt om te oordelen over de raadzaamheid van het instellen van dergelijk beroep en over het tijdstip waarop het wordt ingesteld?

De indieners van de voorstellen 309/1 en 310/1 schijnen die redenering te hebben gevolgd nu ze in hun voorstellen uitdrukkelijk hebben bepaald dat de Voorzitter van de Kamer de ombudsmannen resp. het Rekenhof moet gelasten een onderzoek te voeren indien een vijfde van de leden daarom verzoekt...

Twee kanttekeningen verdienen daarbij te worden gemaakt:

1° vooreerst blijkt uit het bovenvermelde advies van 1988, dat de Raad van State aan dat verschil geen belang heeft gehecht;

2° vervolgens is het zeer de vraag of het wel verdedigbaar is dat het principe van art. 53 GW wordt omzeild door dergelijk ‘middellijk’ besluit te creëren? En is dat niet *a fortiori* onaanvaardbaar nu de wetten op de ombudsmannen resp. het Rekenhof uitdrukkelijk bepalen dat het “de Kamer” – dus niet de Kamervoorzitter – is die de federale ombudsmannen resp. het Rekenhof met een onderzoek kan gelasten?

Algemeen besluit i.v.m. de conformiteit met art. 53 G.W., als men de criteria van de Raad van State als uitgangspunt neemt.

11. Er zijn argumenten om aan te nemen dat het belasten van het Rekenhof of het College van federale ombudsmannen met een onderzoek volgens een besluitvormingsprocedure die afwijkt van de meerderheidsvereiste van artikel 53 van de Grondwet, niet per se in strijd is met dat artikel, zoals het in 1988 is uitgelegd door de Raad van State.

Er is in ieder geval geen reden om het onderzoek van het voorstel 52-310 stop te zetten, te meer daar de Kamer hoe dan ook de plicht heeft om aan de wet op het Rekenhof invulling te geven. Wat het voorstel 52-309 betreft, moet rekening worden gehouden met artikel 144, eerste lid, a), van het Reglement.

We hebben echter de indruk dat de Raad van State misschien niet alle gevolgen van zijn advies van 1988 heeft ingeschat en we herhalen dat het niet erg duidelijk is hoe het criterium dat door de Raad wordt gehanteerd – met name of een besluit al dan niet rechtsgevolgen heeft –, concreet moet worden toegepast.

Bovendien heeft de Raad dat criterium naar voren geschoven in verband met het enige geval waarin door een wetgevende vergadering, in afwijking van artikel 53 van de Grondwet en zonder dat daarvoor een grondwettelijke basis bestaat, een beslissing kan worden genomen op initiatief van een minderheid, met name wanneer haar voorzitter wordt verplicht de Raad van State om advies te verzoeken.

¹¹ Zie ook . M. VERDUSSEN in *Parl. St.* Kamer, 2000-2001, 797/3, 30: “l'exemple de l'article 2, § 2, des lois coordonnées (sur le Conseil d'État) n'est pas pertinent car il n'implique pas de résolution de l'assemblée. En termes juridiques, c'est une saisine de la section de législation du Conseil d'État par le président de l'assemblée, à la demande d'un tiers des membres” (wij onderstrepen).

ANNEXE I

Juridische Dienst



Service juridique

NOTE À L'ATTENTION DE LA COMMISSION DU RÈGLEMENT

aux bons soins de M. H. Van Rompuy, Président

Numéro d'ordre : SJD/2008/0013

Mots-clés : PARL – Votes – Mode de scrutin

Cc : M. le Greffier, Mme la Greffière adjointe

Objet : demande d'avis de la commission du 15 janvier 2008 concernant les propositions du groupe Ecolo-Groen! visant à modifier le Règlement en vue de régler la procédure pour charger les médiateurs fédéraux de mener des investigations sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux (DOC 52 0309/001) et de charger la Cour des comptes de mener une analyse de gestion (DOC 52 0310/001) – Conformité de ces propositions avec l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution

Portée de l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution

1. Les propositions de modification du Règlement prévoient que le président de la Chambre est tenu de charger la Cour des comptes ou les médiateurs fédéraux de procéder à une enquête lorsque la demande y afférente est appuyée par au moins un cinquième des membres de la Chambre.

Il a été demandé en commission si l'article 53 de la Constitution ne faisait pas obstacle à ces dispositions.

Art. 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution:

"Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations."

2. Une "résolution" au sens de l'article 53 de la Constitution ne peut être prise qu'à la majorité 'absolue' – en réalité 'simple'¹ - des suffrages. Les seules exceptions à ce principe sont les résolutions relatives aux élections et aux présentations, pour lesquelles seuls les règlements (et donc pas la loi...) peuvent, en principe, déroger à la règle de la majorité.

¹ Il s'agit en réalité d'une majorité simple, c'est-à-dire que les abstentions ne sont comptabilisées que dans le calcul du quorum de présence, si bien qu'il suffit qu'il y ait plus de voix positives que de négatives pour que la résolution soit prise (voir notamment M. VERDUSSEN (ed.) *La Constitution belge. Lignes et interlignes*. Bruxelles, Le Cri, 2004, 163).

Juridische Dienst

Service juridique

3. Aux termes d'un avis rendu en 1974 par la section de législation du Conseil d'État, l'article 53 établit « *une des règles fondamentales du fonctionnement du Parlement, et donc de la démocratie* ». Son texte ne peut pas être interprété comme s'il se limitait aux résolutions qui doivent normalement être prises par les deux Chambres, comme le vote des lois. Il est de portée générale et semble porter sur les résolutions de toute nature².

Même si le Conseil d'État ne l'indique pas dans son avis, c'est surtout la « limite inférieure » qui constitue une règle fondamentale du fonctionnement du Parlement, les majorités renforcées étant en revanche admises – et d'ailleurs courantes – à la fois dans le régime parlementaire belge et en droit parlementaire en général.

4. Dans un avis de 1988 sur une proposition de loi visant à contraindre la Chambre à ouvrir une enquête parlementaire à la demande d'au moins un tiers des députés³, le Conseil d'État s'est toutefois montré plus souple qu'en 1974, et a admis une certaine marge d'interprétation.

Le Conseil n'a certes laissé planer aucun doute sur le caractère non constitutionnel de cette proposition de loi, mais il a ajouté, comme pour désamorcer un contre-argument éventuel, que la comparaison avec la décision de consulter le Conseil d'État n'était pas pertinente. L'article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État oblige notamment le président de la Chambre à demander l'avis du Conseil d'État si au moins un tiers des députés le demandent, cette décision ayant « *simplement pour but de recueillir des informations sous la forme d'un avis, qui n'est du reste pas obligatoire. En soi, cette décision n'emporte aucun effet juridique pour les justiciables* ». En revanche, la décision d'ouvrir une enquête parlementaire entraîne des effets juridiques (considérables)⁴, même pour les citoyens individuels, y compris lorsqu'elle poursuit également un but d'information.

Le Conseil d'État estime, en d'autres termes, que l'on peut imaginer que certaines « résolutions » ne doivent pas être conformes à la règle de la majorité de l'article 53 de la Constitution. Il s'agit des « résolutions » qui, primo, visent exclusivement à recueillir un avis non contraignant et, secundo, ne sortissent aucun effet juridique pour les justiciables.⁵

5. En tout état de cause, certaines remarques peuvent être formulées quant au critère élaboré en 1988 par le Conseil d'État:

1° comment le critère selon lequel une résolution a des conséquences juridiques ou non doit-il être concrètement appliqué? S'agit-il uniquement des résolutions qui peuvent conduire au recours à la contrainte à l'encontre de ceux qui n'y donnent pas suite?

2° Le Conseil d'État fait lui-même le lien avec la décision de demander l'avis du Conseil d'État; mais peut-on encore, dans ce cas, parler d'une véritable « résolution », sachant qu'elle est initiée par un comptage (sans condition de quorum), et non par un vote?

C'est néanmoins le seul critère disponible et nous allons donc tenter de l'appliquer aux propositions à l'examen.

² Doc. Parl., 1974-1975, 651/1, p. 34.

³ Doc. Parl., session extraordinaire 1988, n° 92/2, p. 2.

⁴ Les effets juridiques évoqués par le Conseil d'État sont ceux liés à l'exercice des compétences de toute commission d'enquête. Chaque commission d'enquête peut convoquer des témoins, interprètes et experts et faire des citations, recevoir le serment, etc. Le Conseil d'État estime dès lors que la décision de constituer une commission d'enquête ne peut être prise que dans le respect du prescrit constitutionnel de la majorité absolue des suffrages.

⁵ Voir également J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Anvers, Maklu, 1999, 286-287.

Juridische Dienst

Service juridique

Application des critères du Conseil d'État aux propositions 52-309/1 et 310/1***Avis contraignant?***

6. Nous pouvons être brefs à ce sujet: il est clair que le résultat des investigations qui seraient menées à la demande de la Chambre respectivement par les médiateurs fédéraux et par la Cour des comptes, ne serait pas contraignant pour la Chambre.

Analyse de gestion de la Cour des comptes – Effets juridiques pour les justiciables?

7. Les compétences de la Cour des comptes sont décrites à l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes:

" La Cour des comptes peut se faire communiquer [...] tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion [...] des services [...] et organismes [...] soumis à son contrôle [...]. La Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place. L'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour des comptes dans un délai maximum d'un mois. Ce délai peut être prolongé par la Cour des comptes."

Il est clair que la Cour des comptes, dans le cadre d'une analyse de gestion demandée par la Chambre, dispose de certains pouvoirs d'investigation. Mais une telle analyse de gestion a-t-elle également des effets juridiques au sens de l'avis précité du Conseil d'État? Peut-on déduire du fait que l'autorité concernée est tenue de collaborer que la décision de charger la Cour des comptes d'une analyse de gestion entraîne des effets juridiques considérables pour les justiciables? Cela ne semble pas être le cas, du moins si le critère utilisé par le Conseil d'État implique que la collaboration peut être forcée.

La proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, qui a instauré les analyses de gestion, prévoyait d'ailleurs au départ que la Cour des comptes procéderait aux analyses de gestion qui lui sont demandées par le bureau de la Chambre des représentants. Le Conseil d'État a certes fait remarquer qu'il n'appartient pas à la loi d'attribuer une compétence particulière au bureau⁶, mais pas qu'il y avait un problème en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 53 de la Constitution.

Investigations par le collège des médiateurs fédéraux – Effets juridiques pour les justiciables?

8. Les compétences du collège des médiateurs fédéraux sont mentionnées à l'article 11 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux:

" Les médiateurs peuvent fixer des délais impératifs de réponse aux agents ou services auxquels ils adressent des questions dans l'exécution de leurs missions. Ils peuvent de même faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'ils estiment nécessaires et entendre toutes les personnes concernées. Les personnes qui, du chef de leur état ou de leur profession, ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevées de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée par les médiateurs. Les médiateurs peuvent se faire assister par des experts."

Les pouvoirs d'investigation du Collège des médiateurs fédéraux sont certes plus étendus que ceux de la Cour des comptes, mais force est de constater qu'ici non plus, le refus de coopérer à

⁶Doc. Parl., Chambre, 1995-1996, 618/3, 10.

Juridische Dienst

Service juridique

l'enquête n'entraîne pas véritablement d'effets juridiques considérables pour les personnes concernées. L'enquête ouverte par les médiateurs n'a pas les mêmes caractéristiques qu'une enquête parlementaire.⁷

Les travaux préparatoires de la loi instaurant des médiateurs fédéraux évoquent la possibilité de confier à la commission des Pétitions le soin de charger ces médiateurs de missions d'investigation.⁸

Le Règlement ne suit pas entièrement cette suggestion. En exécution de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux⁹, l'article 144, alinéa 1^{er}, a), de ce Règlement précise que la commission des Pétitions est chargée " *de faire rapport, après avoir éventuellement recueilli l'avis d'autres commissions, sur les propositions de demandes adressées par la Chambre au Collège des médiateurs fédéraux en vue de faire mener une investigation sur le fonctionnement de services administratifs fédéraux.* " Étant donné que la décision finale appartient à la Chambre, cette disposition du Règlement ne soulève aucune problème de conciliabilité avec l'article 53 de la Constitution.

Un cas analogue: les enquêtes ordonnées par les commissions chargées d'accompagner les Comités permanents P et R.

9. L'article 66bis, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace prévoit que les commissions de suivi de la Chambre et du Sénat exercent certaines missions dévolues à la Chambre et au Sénat. Ainsi, ce sont les commissions de suivi qui peuvent charger les comités permanents P et R d'une enquête, au nom de leur assemblée.

Ces décisions ne sont donc pas non plus prises conformément à l'article 53 de la Constitution. Les pouvoirs d'enquête des comités permanents P et R sont toutefois beaucoup plus étendus que ceux de la Cour des comptes et du Collège des médiateurs fédéraux. À certains égards, ils sont comparables à ceux des commissions d'enquête (citer et entendre des témoins sous serment, requérir des interprètes et des experts, etc.).

Dans son avis sur ce processus décisionnel, le Conseil d'État a uniquement fait observer que les Chambres déterminent, par leur règlement, le mode suivant lequel elles exercent leurs attributions¹⁰. L'avis n'a pas évoqué une éventuelle incompatibilité avec l'article 53 de la Constitution.

Subsidiairement, le fait que la Chambre confie directement une mission d'avis ou d'audit à un organisme ou qu'elle charge son président de le faire constitue-t-il une différence en ce qui concerne l'appréciation de la conformité à l'article 53 de la Constitution?

10. D'aucuns feront sans doute valoir que la décision de la Chambre de (faire) demander l'avis du Conseil d'État, n'est pas une véritable résolution au sens de l'article 53 de la

⁷ Doc.parl., Chambre, 1993-1994, n° 1436/1, p. 4.

⁸ Doc.parl., Chambre, 1993-1994, n° 1436/1, p. 4.

⁹ Doc.parl., Chambre, 1996-1997, n° 1167/1, p. 2 et 3.

¹⁰ Doc. Sénat 1996-97, n° 1-390/2, p. 5.

Juridische Dienst

Service juridique

Constitution, parce que la demande proprement dite n'émane pas de la Chambre mais de son président¹¹.

La loi spéciale sur la Cour constitutionnelle ne dispose-t-elle pas non plus que le président peut introduire un recours en annulation auprès de la Cour à la demande de 2/3 des membres? Et le fait qu'il ne s'agit pas alors d'une « résolution » au sens de l'article 53 de la Constitution n'est-il, dans ce cas, pas illustré à suffisance par la constatation que le président, en dépit de cette majorité qualifiée, conserve toujours une certaine liberté d'appréciation pour juger de l'opportunité d'introduire un tel recours et du moment auquel celui-ci est introduit?

Les auteurs des propositions 309/1 et 310/1 paraissent avoir suivi ce raisonnement, étant donné qu'ils ont prévu expressément dans leurs propositions que le président de la Chambre doit charger respectivement les médiateurs et la Cour des comptes de mener des investigations, si un cinquième des membres le demandent...

À cet égard, il y a lieu de formuler deux observations:

1° tout d'abord, il ressort de l'avis de 1988 susmentionné que le Conseil d'État n'a pas accordé d'importance à cette différence;

2° ensuite, on est en droit de se demander s'il est bien défendable de contourner le principe de l'article 53 de la Constitution par la création d'une telle résolution « indirecte »? Et n'est-ce pas *a fortiori* inacceptable, dans la mesure où les lois sur les médiateurs et la Cour des comptes disposent expressément que c'est « la Chambre » (et donc pas le président de la Chambre) qui peut charger les médiateurs fédéraux et la Cour des comptes de mener des investigations?

Conclusion générale concernant la conformité à l'article 53 de la Constitution, si l'on se fonde sur les critères du Conseil d'État.

11. Il existe des arguments en faveur de la thèse selon laquelle le fait de charger la Cour des comptes ou le Collège des médiateurs fédéraux d'une investigation selon une procédure décisionnelle dérogeant à la condition de majorité de l'article 53 de la Constitution, n'est pas, en soi, en contradiction avec cet article, comme le Conseil d'État l'a interprété en 1988.

En tout cas, il n'y a aucune raison d'arrêter l'examen de la proposition 52-310, d'autant plus que la Chambre est de toute façon tenue de mettre en œuvre la loi sur la Cour des comptes. En ce qui concerne la proposition 52-309, il y a lieu de tenir compte de l'article 144, alinéa 1^{er}, a), du Règlement.

Nous avons toutefois l'impression que le Conseil d'État n'a peut-être pas mesuré toutes les conséquences de son avis de 1988 et nous répétons qu'il n'est pas très évident de savoir de quelle manière le critère utilisé par le Conseil d'État – à savoir si une décision entraîne oui ou non des effets juridiques (considérables) – doit être appliqué concrètement.

De plus, le Conseil a proposé ce critère par rapport au seul cas où une décision peut être prise par une assemblée législative à l'initiative d'une minorité, par dérogation à l'article 53 de la Constitution et sans qu'il existe de base constitutionnelle en la matière, à savoir lorsque son président est obligé de demander l'avis du Conseil d'État.

¹¹ Voir aussi M. VERDUSSEN dans *Doc. parl. Chambre*, 2000-2001, 797/3, 30: « l'exemple de l'article 2, § 2, des lois coordonnées (sur le Conseil d'État) n'est pas pertinent car il n'implique pas de résolution de l'assemblée. En termes juridiques, c'est une saisine de la section de législation du Conseil d'État par le président de l'assemblée, à la demande d'un tiers des membres » (nous soulignons).

BIJLAGE II

Juridische Dienst



Service juridique

**NOTA TER ATTENTIE VAN DE LEDEN VAN DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR HET
REGLEMENT EN VOOR DE HERVORMING VAN DE PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN,
VIA DE HEER VOORZITTER**

Volgnummer: SJD/2008/0075

Trefwoorden :

PARL – Organen – Plenaire vergadering – Manier van stemmen – Meerderheid

PARL – Organen – Commissies – Vergadering – Stemmingen – Volstreekte meerderheid van stemmen

Cc : de heer griffier, mevrouw de adjunct-griffier

Betreeft: Afwijking *a minori* van de gewone-meerderheidsregel, ingevolge het verzoek van de bijzondere commissie voor het Reglement en voor de Hervorming van de Parlementaire Werkzaamheden van 4 maart 2008.

Voorafgaande opmerking: tijdens haar vergadering van 4 maart 2008 heeft de bijzondere commissie voor het Reglement en voor de Hervorming van de Parlementaire Werkzaamheden een overzicht gevraagd van de gevallen waarin beslissingen die de Kamer in haar geheel verbinden, worden aangenomen door een minderheid van de leden, in afwijking van de regel die vervat is in artikel 53 van de Grondwet.

In deze nota wordt dus niet ingegaan op de specifieke besluitvormingsregelingen die worden vastgesteld bij andere grondwetsbepalingen en die een versterkte meerderheid in deze of gene groep vereisen, voornamelijk ter bescherming van de taalgroepen (zie bijvoorbeeld artikel 54). De bijzonderheden van de stemregeling voor de verkiezing en de voordracht door de Kamers worden evenmin tegen het licht gehouden.

1. Artikel 41, eerste lid, 5°, en tweede lid, alsook artikel 130, nr. 5, van het Reglement (verzending van de interpellaties naar de plenaire vergadering):

“Art. 41

Op de agenda van de plenaire vergadering worden rechtstreeks geplaatst:

(...);

5° de interpellaties van algemeen of bijzonder politiek belang, die worden aangewezen krachtens artikel 130, nr. 5.

De beslissing inzake punt 5° is genomen door de Conferentie van voorzitters, wanneer het voorstel uitgaat van leden van de Conferentie die minstens één vijfde van de leden van de Kamer vertegenwoordigen.”

“Art. 130

5. De interpellaties worden in commissie gehouden. De voorzitter beslist over de verzending ervan.

Juridische Dienst

Service juridique

De Conferentie van voorzitters kan evenwel, overeenkomstig artikel 41, tweede lid, de interpellaties van algemeen of bijzonder politiek belang aanwijzen die in plenaire vergadering worden gehouden.”

Commentaar: Aanvankelijk was de verzending van de interpellaties een prerogatief van de voorzitter. Om evenwel de belangen van de oppositie (die doorgaans de regering interpelleert) te beschermen, alsook om de parlementaire werkzaamheden te optimaliseren, heeft men het idee opgevat dat de oppositie (die in dit geval wordt omschreven als “leden van de Conferentie die minstens één vijfde van de leden van de Kamer vertegenwoordigen”) in de Conferentie van Voorzitters in de gelegenheid moest worden gesteld bepaalde interpellaties naar de plenaire vergadering te verzenden.¹

2. Artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en artikel 98, nr. 3, van het Reglement (adviesaanvragen aan de Raad van State):

“Art. 2

(...)

§ 2. De Voorzitter van een van de in paragraaf 1 vermelde vergaderingen is verplicht het advies te vragen over de voorstellen van wet, van decreet of van ordonnantie, en over de amendementen op ontwerpen of voorstellen wanneer ten minste één derde van de leden van de betrokken vergadering erom verzoekt op de door het reglement bepaalde wijze.

(...).”

“Art. 98

(...)

3. Stelt een lid voor dat de voorzitter tot deze raadpleging overgaat in verband met wetsontwerpen of -voorstellen of met amendementen op die wetsontwerpen of -voorstellen, dan wordt dat voorstel in behandeling genomen indien dertig leden het steunen.

De voorzitter is verplicht het advies te vragen wanneer het voorstel tot raadpleging betrekking heeft op wetsvoorstellen of op amendementen op wetsontwerpen of wetsvoorstellen en gesteund wordt door ten minste vijftig leden.”

Commentaar: Artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd gewijzigd bij artikel 17 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, en artikel 98 van het Reglement geeft gevolg aan die wijziging.

¹ Kamer, *Parl. St.*, nr. 934/001, blz. 2, s.o., 1992-1993:

“Met het oog op een valorisatie van de plenaire vergadering wordt de plenaire vergadering voorbehouden voor:
(...):

- door de Conferentie van Voorzitters in aanmerking genomen debatten over actualiteits- en themakwesties, alsmede ontwerpen, voorstellen en interpellaties van groot algemeen of politiek belang.

De beslissing terzake wordt genomen door de Conferentie van Voorzitters bij de regeling der werkzaamheden, vóór de eerste verzending naar commissie, mits de vraag uitgaat van 1/5 van de Conferentie, daarbij rekening houdend met de sterkte van de politieke fracties.”

Juridische Dienst

Service juridique

De wetgever beoogde het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State uit te bouwen tot een wezenlijk onderdeel van het instrumentarium ter preventie van de bevoegdheidsconflicten tussen de diverse gezagsniveaus. Naast de reeds verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving voor de voorontwerpen van wet – ook in geval van urgentie – moest derhalve tevens worden bepaald dat de voorzitters van vergaderingen ertoe konden worden verplicht het advies van de Raad van State te vragen op initiatief van een belangrijke minderheid (één derde van de leden van de vergadering, dan wel de meerderheid van de leden van een taalgroep), teneinde te voorkomen dat de regering al te makkelijk de verplichting tot het vragen van advies aan de Raad van State kan omzeilen door parlementsleden van de meerderheid als wetsvoorstellen vermomde wetsontwerpen te doen indienen.²

3. Artikel 37bis van het Reglement (adviezen in het kader van de controle van de Europese wetgevende voorstellen ten aanzien van de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit):

“1. De diensten van de Kamer onderzoeken de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie en andere teksten van de Europese instellingen; ze stellen, op eigen initiatief, op verzoek van de voorzitter of van een derde van de leden van een vaste commissie, of op verzoek van de voorzitter van de Kamer, een nota op die onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

2. Die nota's worden overgezonden aan de leden van de bevoegde vaste commissie en aan de leden van het adviescomité voor Europese aangelegenheden.

3. Ieder lid kan vragen de bespreking van die nota's op de agenda van zijn commissie te plaatsen.

4. Op verzoek van ten minste één derde van haar leden belast de bevoegde vaste commissie de europromotor ermee binnen de door haar bepaalde termijn een ontwerpadvies op te stellen dat onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

5. De commissie keurt een advies goed, dat als parlementair document wordt gedrukt en rondgedeeld. Tenzij één derde van de leden van de commissie vraagt dat het advies op de agenda van de plenaire vergadering wordt geplaatst, wordt dit advies onmiddellijk overgezonden aan de bevoegde Europese instanties en aan de federale regering. Indien de plaatsing op de agenda van de plenaire vergadering niet is gevraagd, wordt het advies geacht dat van de Kamer te zijn.”

Commentaar : die bepaling werd op 26 april 2007 in het Reglement ingevoegd met het oog op de invoering van een mechanisme van controle van de Europese wetgevende voorstellen ten

² A. Goris, A. Grenacs, K. Muylle en M. Veys, «Adviesaanvragen van wetgevende vergaderingen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State», T.v.W. 2003/9, blz. 459.

Juridische Dienst**Service juridique**

aanzien van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ze bevat een aantal afwijkingen van de meerderheidsregel³ :

- in punt 1 wordt aangegeven dat de diensten van de Kamer op eigen initiatief adviezen kunnen formuleren; bedoeling daarvan is te zorgen voor een follow-up van de voorstellen met een “technische” dimensie. De andere wijzen van saisissering (met inbegrip van het derde van de leden van een vaste commissie) zijn geacht te zorgen voor de follow-up van de voorstellen die politiek gevoeliger liggen; er zij op gewezen dat die bepaling wordt opgevat als een mechanisme dat dient als filter – in evenwicht gehouden door het streven de rechten van de oppositie te vrijwaren - voor de adviesaanvragen, aangezien de Europese instanties jaarlijks nagenoeg 800 wetgevende voorstellen voortbrengen;
- de saisissering van de europromotor om een ontwerpadvies te formuleren, op vraag van een derde van de leden van een vaste commissie; ook dat is een filtermechanisme dat bedoeld is om de rechten van de oppositie te vrijwaren. Dat verklaart de keuze voor een significante minderheid (een derde van de leden van een vaste commissie, wat de samenwerking van verschillende politieke fracties vereist);
- de verzending naar de plenaire vergadering, nog steeds op verzoek van een derde van de leden van een vaste commissie: die bepaling heeft tot doel te voorkomen dat de adviezen van de vaste commissies in het kader van de controle van de Europese wetgevende voorstellen systematisch naar de plenaire vergadering worden verzonden, eensdeels om te voorkomen dat die laatste wordt overstelpt en anderdeels en vooral wegens de uiterst korte termijn (zes weken) waarover de nationale parlementen beschikken om de evenredigheids- en subsidiariteitstoetsing uit te voeren.

4. Artikel 5 van de statuten van de controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen (bijeenroeping van de controlecommissie):

“Art. 5

De Voorzitters roepen de commissie samen. De oproeping bevat een voorstel van agenda, dat ter goedkeuring aan de commissie wordt voorgelegd.

De Voorzitters roepen de commissie tevens binnen veertien dagen samen wanneer een derde van de leden van de commissie daarom verzoeken en op voorwaarde dat de leden die het schriftelijk verzoek daartoe hebben ondertekend tot ten minste drie verschillende politieke fracties behoren. Het verzoek bevat een voorstel van agenda.”

Commentaar : dat een minderheid van de leden ervoor kan zorgen dat de commissie wordt bijeengeroepen, wijkt af van de algemene regel (zie artikel 23, eerste lid, van het Reglement).

³ Kamer, DOC 51 2337/002.

ANNEXE II

Juridische Dienst



Service juridique

**NOTE À L'ATTENTION DES MEMBRES DE LA
COMMISSION DU RÈGLEMENT ET DE LA RÉFORME DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE,
VIA M. LE PRÉSIDENT**

Numéro d'ordre : SJD/2008/0075

Mots-clés :

PARL – Organes – Séance plénière – Manières de voter – Majorité

PARL – Organes – Commissions – Réunion – Votes – Majorité absolue des voix

Cc : M. le Greffier, Mme la Greffière adjointe

Objet : cas dérogeant *a minori* à la règle de la majorité simple. Suite à la demande de la commission du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire du 4 mars 2008.

Observation préalable : lors de sa réunion du 4 mars 2008, la commission du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire a demandé que soient recensés les cas dans lesquels des décisions engageant la Chambre dans son ensemble sont adoptées par une fraction minoritaire de membres, en dérogation à la règle exprimée à l'article 53 de la Constitution.

La présente note n'examinera donc pas les mécanismes de décisions spécifiques organisés par d'autres dispositions de la Constitution et qui, visant essentiellement à protéger les groupes linguistiques, nécessitent des majorités renforcées au sein de l'un ou l'autre groupe (par exemple, l'article 54). On n'examinera pas non plus les particularités des règles de scrutin en matière d'élections et de présentations par les Chambres.

1. Les articles 41, alinéas 1^{er}, 5^o, et 2, et 130, n^o 5, du Règlement (renvoi des interpellations en séance plénière) :

« Art. 41

Sont portés directement à l'ordre du jour de la séance plénière :

(...);

5^o les interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier désignées en application de l'article 130, n^o 5.

La décision relative au point 5^o est prise par la Conférence des présidents, si la proposition émane de membres de la Conférence représentant au moins un cinquième des membres de la Chambre. »

« Art. 130

5. Les interpellations sont développées en commission. Le président décide du renvoi des interpellations.

Conformément à l'article 41, alinéa 2, la Conférence des présidents peut cependant désigner les interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier qui sont développées en séance plénière. »

Juridische Dienst

Service juridique

Commentaire : à l'origine, le renvoi des interpellations est une prérogative du président, mais, dans le souci de protéger les intérêts de l'opposition (c'est généralement elle qui interpelle le gouvernement) et dans le cadre de l'amélioration du travail parlementaire, l'idée s'est imposée que l'opposition (celle-ci étant en l'occurrence définie comme 'des membres de la Conférence des présidents représentant au moins un cinquième des membres de la Chambre') devait pouvoir obtenir, au sein de la Conférence des présidents, le renvoi de certaines interpellations en séance plénière.¹

2. Article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et article 98, n° 3, du Règlement (demandes d'avis au Conseil d'Etat) :

« Art. 2.

(...)

§ 2. Le Président d'une des assemblées citées au § 1^{er} est tenu de demander l'avis sur les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance, et sur les amendements à des projets ou propositions, lorsqu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée en font la demande selon le mode déterminé par le règlement.

(...). »

« Art. 98

(...)

3. Lorsqu'un membre propose que le président procède à cette consultation au sujet de projets ou de propositions de loi ou d'amendements à ces projets ou propositions, cette proposition est mise en discussion si trente membres l'appuient.

Le président est tenu de demander l'avis lorsque la proposition de consultation se rapporte à des propositions de loi ou à des amendements à des projets ou propositions de loi et qu'elle est appuyée par au moins cinquante membres. »

Commentaire : l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été modifié par l'article 17 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, et l'article 98 du Règlement fait suite à cette modification.

L'objectif du législateur était de faire de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat un élément essentiel du dispositif de prévention des conflits de compétence entre les différents niveaux de pouvoirs. Dès lors, à côté de la consultation déjà obligatoire de la section de législation pour les avant-projets de loi, y compris en cas d'urgence, il convenait également de prévoir que les présidents d'assemblées puissent être contraints de demander l'avis du Conseil d'Etat à l'initiative d'une minorité conséquente (un tiers des membres de l'assemblée ou la majorité des membres d'un groupe linguistique), afin d'éviter que le gouvernement ne puisse contourner trop facilement la formalité de l'avis du Conseil d'Etat en

¹ Chambre, Doc. parl., n° 934/1, p. 2, s.o., 1992-1993 :

« Il y a lieu de revaloriser la séance plénière, qui sera à cet effet réservée aux activités suivantes :

(...);

- débats fixés par la Conférence des présidents sur des thèmes d'actualité et des questions de fond ; projets, propositions et interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier.

La décision en la matière sera prise par la Conférence des présidents lors du règlement des travaux, avant le premier renvoi en commission, si la demande émane d'au moins 1/5 des membres de la Conférence, étant entendu qu'il sera, en l'occurrence tenu compte de l'importance des groupes politiques. »

Juridische Dienst

Service juridique

faisant déposer, par des parlementaires de la majorité, des projets de loi déguisés en propositions.²

3. Article 37bis du Règlement (avis rendus dans le cadre du contrôle des propositions législatives européennes au regard des principes de proportionnalité et de subsidiarité) :

« 1. Les services de la Chambre examinent les propositions législatives de la Commission européenne et d'autres textes des institutions européennes ; ils rédigent d'initiative, à la demande du président ou d'un tiers des membres d'une commission permanente ou à la demande du président de la Chambre, une note portant entre autres sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. Ces notes sont envoyées aux membres de la commission permanente compétente et aux membres du comité d'avis chargé des Questions européennes.

3. Chaque membre peut demander de mettre la discussion de ces notes à l'ordre du jour de sa commission.

4. A la demande d'au moins un tiers de ses membres, la commission permanente compétente charge l'europromoteur, dans le délai qu'elle fixe, de formuler un projet d'avis portant entre autres sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

5. La commission adopte un avis, qui est imprimé et distribué en tant que document parlementaire. A moins qu'un tiers des membres de la commission ne demande que l'avis soit inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière, cet avis est immédiatement transmis aux institutions européennes compétentes ainsi qu'au gouvernement fédéral. Si l'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière n'a pas été demandée, l'avis de la commission est réputé être celui de la Chambre. »

Commentaire : cette disposition, insérée dans le Règlement le 26 avril 2007 dans le but d'instaurer un mécanisme de contrôle des propositions législatives européennes au regard des principes de proportionnalité et de subsidiarité, contient un certain nombre de dérogations à la règle majoritaire³ :

- au n° 1, on notera la possibilité, pour les services de la Chambre, de rédiger des avis d'initiative ; cet élément est destiné à assurer un suivi des propositions à dimension 'technique', tandis que les autres modes de saisine (en ce compris le tiers des membres d'une commission permanente) sont censés assurer le suivi de propositions plus sensibles sur un plan politique ; notons que cette disposition est pensée comme étant un mécanisme servant de filtre – contrebalancé par le souci de préserver les droits de l'opposition – aux demandes d'avis, les instances européennes produisant près de 800 propositions législatives par an !
- la saisine de l'europromoteur pour rédiger un projet d'avis, à la demande d'un tiers des membres d'une commission permanente ; il s'agit là également d'un mécanisme de filtre conçu pour ne pas léser les droits de l'opposition, ce qui explique le choix d'une *minorité significative* (un tiers des membres d'une commission permanente, ce qui nécessite le concours de plusieurs groupes politiques) ;
- le renvoi en séance plénière, toujours à la demande d'un tiers des membres d'une commission permanente : cette disposition a pour but d'éviter que les avis rendus par

² A. Goris, A. Grenacs, K. Muylle et M. Veys, « Adviesaanvragen van wetgevende vergaderingen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State », T.v.W. 2003/9, p. 459.

³ Chambre, *Doc. parl.*, n° 51 2337/002.

Juridische Dienst

Service juridique

les commissions permanentes dans le cadre du contrôle des propositions législatives européennes soient systématiquement renvoyés à la séance plénière, d'une part pour éviter l'engorgement de cette dernière, et, d'autre part et surtout en raison du délai extrêmement bref (six semaines) laissé aux parlements nationaux pour procéder au test de proportionnalité et de subsidiarité.

4. Article 5 des statuts de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (convocation de la commission de contrôle) :

« Art. 5

Les Présidents convoquent la commission. La convocation contient une proposition d'ordre du jour, qui est soumise à l'approbation de la commission.

Les Présidents la convoqueront également dans les quinze jours lorsqu'ils en seront requis par écrit par un tiers des membres de la commission et pour autant que les membres signataires d'une requête écrite appartiennent au moins à trois groupes politiques différents. La requête contient une proposition d'ordre du jour. »

Commentaire : la possibilité, pour une minorité de membres, de provoquer la convocation de la commission, déroge à la règle générale (voir article 23, alinéa 1^{er}, du Règlement).