

- 1922 / 1 - 98 / 99

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

12 JANVIER 1998

PROPOSITION DE DÉCLARATION

de révision des articles 53, 56 et 142 de la Constitution

(Déposée par M. Geert Bourgeois)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est à juste titre que la Constitution garantit le droit d'enquête dans le chef des représentants de la nation. Avec le droit de poser des questions et celui d'interpeller, il s'agit d'un des instruments permettant à la Chambre et au Sénat de contrôler le pouvoir exécutif.

Ce moyen de contrôle est utilisé de plus en plus fréquemment ces derniers temps. Force est toutefois de constater qu'il ne se dégage que très rarement une majorité, en Belgique, pour mener une enquête parlementaire portant sur l'action du gouvernement ou de ministres individuels. Cela tient indubitablement à l'emprise qu'ont les partis sur le gouvernement et le parlement, toute véritable culture parlementaire faisant dès lors défaut.

L'enquête parlementaire revêt pourtant une importance cruciale pour le fonctionnement de la démocratie et constitue un pendant logique de la responsabilité ministérielle. Dans ces matières, il importe que,

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

- 1922 / 1 - 98 / 99

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

12 JANUARI 1998

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van de artikelen 53, 56 en 142 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Geert Bourgeois)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het recht van onderzoek door de volksvertegenwoordiging werd terecht in de Grondwet opgenomen. Het is, naast het vragen- en interpellatierecht, een van de middelen waarover Kamer en Senaat beschikken ter controle van de uitvoerende macht.

De jongste tijd wordt meer en meer gebruik gemaakt van dit controlemiddel. Daarbij kan men niet om de vaststelling heen dat in dit land zeer zelden een meerderheid gevonden wordt om een parlementair onderzoek over het optreden van de regering of van individuele ministers te organiseren. De oorzaak is ongetwijfeld de grote greep van de partijen op regering en parlement, waardoor een ware parlementaire cultuur ontbreekt.

Nochtans is het parlementaire onderzoek van vitaal belang voor de werking van de democratie, een logische tegenhanger van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het parlement moet in dergelijke aange-

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

par delà les clivages entre majorité et minorité, le parlement veille au fonctionnement des institutions démocratiques et partant de la démocratie même. Tout comme l'opposition ne peut à tout bout de champ réclamer la démission d'un ministre pour des questions insignifiantes, la majorité ne peut protéger un ministre pour des raisons partisans.

L'enquête parlementaire est également importante dans le cadre de la fonction législative du parlement, dès lors qu'elle doit mener aux informations et à la compréhension indispensables à la prise d'initiatives législatives. Il va sans dire que de nombreuses données échappent aux commissions parlementaires qui ne sont pas investies d'une mission d'enquête.

Afin de remédier à ce déficit démocratique fondamental, nous proposons, à l'instar du modèle allemand, de permettre l'organisation d'une enquête de minorité.

Depuis 1948, l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution allemande accorde le droit d'enquête au *Bundestag* et oblige celui-ci à instituer une commission d'enquête parlementaire dès qu'un quart des députés en font la demande. Lorsque la majorité des membres du *Bundestag* décide de mener une enquête, on parle d'une enquête de majorité; dans l'autre cas, l'enquête est dite de minorité.

L'exécution d'une décision de mener une enquête prise par la majorité ne pose aucun problème: dès que la commission est constituée, celle-ci détermine elle-même, à la majorité des voix, la procédure à suivre.

Les choses se compliquent lorsqu'il s'agit d'une enquête de minorité. Si une commission d'enquête parlementaire instituée à la demande d'une minorité qualifiée pouvait également prendre des décisions à la majorité, dans la pratique, ce droit de la minorité serait quasi annihilé.

Il est donc indispensable de protéger la minorité au sein d'une telle commission. Cette protection est assurée de deux manières:

* lorsqu'elle estime que la majorité du *Bundestag* ou de la commission d'enquête bloque ses travaux, une minorité des membres du *Bundestag* peut demander au *Bundesverfassungsgericht* de prendre une décision. Il va de soi que les décisions de cette cour constitutionnelle lient également la majorité du *Bundestag*;

* la minorité qualifiée qui souhaite instituer une commission d'enquête doit préciser dans sa proposition quel est l'objet de l'enquête et quelles sont ses

legenheden de werking van de democratische instellingen en dus de werking van de democratie zelf voor ogen houden, over de grenzen van meerderheid en minderheid heen. Net zomin als de oppositie om de haverklap en voor banale aangelegenheden het ontslag van een minister mag eisen, mag de meerderheid om partijpolitieke redenen een minister beschermen.

Het parlementaire onderzoek is ook belangrijk met het oog op de wetgevende functie van het parlement, vermits het moet leiden tot informatie en inzicht die noodzakelijk zijn om wetgevende initiatieven te nemen. Het hoeft geen betoog dat tal van gegevens niet naar boven komen in parlementaire commissies die niet met een onderzoeksopdracht bekleed zijn.

Teneinde dit wezenlijke democratische deficit te verhelpen, wordt voorgesteld om naar Duits voorbeeld een minderheidsenquête mogelijk te maken.

Artikel 44, eerste lid, van de Duitse grondwet kent de bondsdag sinds 1948 het recht van enquête toe én verplicht hem een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen wanneer een vierde van de afgevaardigden dit verlangt. Wanneer de meerderheid van de leden van de bondsdag besluit een enquête te houden, spreekt men van een meerderheidsenquête, in het andere geval van een minderheidsenquête.

Een besluit van de meerderheid om een enquête te houden, kan zonder problemen uitgevoerd worden: wanneer een commissie is samengesteld, bepaalt deze commissie zelf, bij meerderheid van stemmen, de te volgen weg.

Dat ligt moeilijker bij een minderheidsenquête. Wanneer een parlementaire onderzoekscommissie, ingesteld op vraag van een gekwalificeerde minderheid, eveneens bij meerderheid van stemmen beslissingen zou kunnen nemen, zou er in de praktijk weinig overblijven van dit minderheidsrecht.

Een bescherming van de minderheid is dus noodzakelijk in zo'n commissie. Deze bescherming wordt op twee wijzen geboden:

* de minderheid van de bondsdagleden kan, wanneer zij meent dat de meerderheid in de bondsdag of in de onderzoekscommissie haar blokkeert, een beslissing van het *Bundesverfassungsgericht* vragen. Uitspraken van dit grondwettelijke hof zijn - vanzelfsprekend - ook voor de meerderheid van de bondsdag bindend;

* de gekwalificeerde minderheid die een enquête verlangt, moet in haar voorstel nauwkeurig het voorwerp van onderzoek en de grenzen ervan aangeven.

limites. L'assemblée plénière ne peut ensuite plus s'immiscer dans la mission de cette commission, si ce n'est pour préciser cette mission et la compléter quelque peu.

En Allemagne, il est unanimement admis que l'opposition dispose de cette faculté. L'opposition même considère que le droit d'enquête d'une minorité constitue un instrument indispensable pour exercer correctement son activité de contrôle. Il appartient au premier chef à l'opposition d'exercer le contrôle sur la politique gouvernementale. Si l'on estime qu'un contrôle parlementaire sérieux revêt une importance capitale, il faut donner à l'opposition les moyens d'exercer un tel contrôle.

Il semble préférable de prévoir qu'une majorité qualifiée d'un tiers peut demander l'institution d'une commission d'enquête. Avant de modifier la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, il convient tout d'abord de réviser les articles 53 et 56 de la Constitution.

L'article 53, alinéa 1^{er}, pourrait être libellé comme suit:

«Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par le règlement des Chambres à l'égard des élections et présentations et sauf ce qui est prévu à l'article 56.»

L'article 56 de la Constitution pourrait, quant à lui, être libellé comme suit:

«Chaque Chambre a le droit et, à la demande d'un tiers de ses membres, l'obligation d'instituer une commission d'enquête.»

Afin d'étendre également la compétence de la Cour d'arbitrage, il conviendrait d'adapter la loi spéciale du 6 janvier 1989 et, au préalable, de réviser l'article 142 de la Constitution. Cet article pourrait être complété par une disposition libellée comme suit:

«Dans le cadre de l'article 56, la Cour statue par voie d'arrêt sur les demandes formulées par une minorité des membres d'une Chambre, lorsque cette minorité estime que la majorité au sein de la Chambre concernée ou d'une commission d'enquête parlementaire bloque ses travaux.»

De plenaire vergadering kan zich dan niet meer mengen in de opdracht van die commissie, behalve door die opdracht te verduidelijken en enigszins aan te vullen.

In Duitsland wordt algemeen aanvaard dat de oppositie over deze mogelijkheid beschikt. De oppositie zelf beschouwt het minderheidsrecht op enquête als een noodzakelijk instrument om haar controlerende activiteit naar behoren te verrichten. De controle op het regeringsbeleid moet nu eenmaal primair van de oppositie komen. Vindt men serieuze parlementaire controle van belang, dan moet men de oppositie daartoe ook de middelen geven.

Een gekwalificeerde minderheid van een derde lijkt de voorkeur te verdienen. Vóór de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek gewijzigd kan worden, dienen eerst de artikelen 53 en 56 van de Grondwet te worden herzien.

Artikel 53, eerste lid, zou dan als volgt kunnen luiden:

«Elk besluit wordt bij volstreckte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten en behoudens het bepaalde in artikel 56.»

Artikel 56 van de Grondwet kan als volgt geformuleerd worden:

«Elke Kamer heeft het recht en, op verzoek van een derde van haar leden, de verplichting om een onderzoekscommissie in te stellen.»

Teneinde ook de bevoegdheid van het Arbitragehof uit te breiden, moet de bijzondere wet van 6 januari 1989 aangepast worden en voorafgaandelijk hieraan moet artikel 142 van de Grondwet herzien worden. Aan dit artikel zou een bepaling kunnen worden toegevoegd:

«In het kader van artikel 56 doet dit Hof, bij wege van arrest, uitspraak over de vragen van een minderheid van de leden van een Kamer, wanneer deze minderheid meent dat de meerderheid in de betrokken Kamer of in een parlementaire onderzoekscommissie haar blokkeert.»

G. BOURGEOIS

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser les articles 53, 56 et 142 de la Constitution.

10 décembre 1998

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van de artikelen 53, 56 en 142 van de Grondwet.

10 december 1998

G. BOURGEOIS