



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1980-1981

20 MAI 1981

PROPOSITION DE MODIFICATION

DU REGLEMENT DU CONSEIL (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE

PAR M. R. CONROTTE

(1) Voir Doc. Conseil 31 (1979-1980) nos 1 à 3.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission du Règlement et de la Comptabilité a examiné la proposition de modification du règlement du Conseil, déposée par MM. van de Put et de Stexhe (Doc. Conseil (1979-1980) 31 n° 1) au cours de ses réunions des 4 et 18 décembre 1979, 4 mars 1980, 26 mars et 6 mai 1981 (1).

DISCUSSION GENERALE

A l'appui de la proposition, qui tend à modifier les articles 16 et 18 de notre règlement, l'un de ses auteurs a fait valoir qu'en sa qualité de jeune parlementaire, il a pu constater l'absence d'un contrôle du Conseil sur la portée concrète et les effets des décrets votés. Il serait important de pouvoir apprécier, d'un point de vue sociologique en quelque sorte, les changements obtenus par la mise en œuvre de législations nouvelles (RTBF, éducation permanente, par exemple).

Cette tâche d'appréciation et d'évaluation devrait revenir aux commissions; c'est la raison d'être de la modification proposée pour l'article 16 du règlement, dont le § 1^{er} serait complété comme suit :

« Elles (les commissions) prennent connaissance et se livrent à une analyse des arrêtés d'exécution des décrets. Les commissions peuvent en outre demander aux services du Conseil, ou à l'Exécutif, de leur fournir toute étude relative à la portée effective des décrets et à la réalité sociale et culturelle qu'ils sont sensés modifier. »

La proposition vise d'autre part à élargir la possibilité offerte aux commissions par l'article 18, § 1^{er}, du règlement de recourir à la procédure des *auditions* : celle-ci n'est possible à l'heure actuelle que dans le cadre de la discussion d'un projet ou d'une proposition de décret tandis que le texte nouveau qui est présenté à l'article 18, § 1^{er}, supprime cette limitation en disposant ce qui suit :

« Une commission peut décider d'entendre l'avis de personnes ou de représentants d'organismes divers. »

L'auteur a conclu en soulignant qu'il faut remédier au manque d'information des parlementaires : c'est cette carence qui explique en partie leur position d'infériorité par rapport à l'Exécutif. Le Conseil de Communauté, institution jeune, n'est-il pas le cadre approprié pour revaloriser le travail parlementaire ?

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

M. Sweert, président, MM. Bernard, Bonmariage, Mme Brenez, MM. Coen, Cugnon, Detremmerie, Devos, J. Gillet, J. Michel, Moureaux, Moock, Tilquin, Toussein, Van Gompel et M. Conrotte, rapporteur.

Votre commission s'est vivement intéressée à la procédure des auditions et a consacré une large part de ses travaux à la réforme tendant à faciliter le recours à cette procédure.

A la demande de la commission, une étude de synthèse lui a été présentée par le service des Etudes et de la Documentation du Conseil (voir annexe II du présent rapport). D'autre part, des informations ont été communiquées concernant le système en vigueur à l'Assemblée nationale du Québec où la procédure des auditions occupe une place fort importante.

La commission a relevé en outre plusieurs cas récents d'auditions ou de convocations d'experts non parlementaires devant nos assemblées législatives :

a) Au *Senat*, devant la commission de la Justice, pour l'examen de la réforme des régimes matrimoniaux.

b) A la *Chambre*, devant la commission des Affaires économiques, pour la discussion du livre blanc sur l'Energie (chaque groupe politique a pu y disposer de la présence d'un expert, *sans* droit de parole).

c) Au *Conseil de la Communauté française* (alors Conseil culturel), devant la commission de l'Enseignement, pour une discussion sur l'enseignement universitaire (audition des recteurs et d'une délégation du C.F.R.W.), et devant la commission de la Radio-Télévision, pour la discussion du budget de la RTBF (audition de l'administrateur général de cet Institut).

Certains membres se sont au début demandés si, pour répondre au souci louable des auteurs de la proposition, il fallait vraiment inscrire toute la réforme dans le règlement.

Elargir la mission de contrôle des commissions aux arrêtés et autres mesures d'exécution des décrets, ne serait-ce pas aussi créer le risque d'un encombrement sérieux de leurs travaux ?

Le but d'une disposition réglementaire est d'assurer à l'institution la stabilité de son fonctionnement; il faut donc éviter de modifier les textes sans nécessité.

MODIFICATION DE L'ARTICLE 16

A propos de la modification proposée à l'article 16 (contrôle de la portée des décrets), ne faut-il pas tenir compte du danger d'exposer notre assemblée à la critique suivante : « les parlementaires ont voté un décret; à présent, ils vont s'assurer s'il était bon ».

Par ailleurs, des procédures existantes — comme les questions, les interpellations — permettent déjà d'apprécier l'efficacité des textes votés notamment en interrogeant l'Exécutif à ce propos. Certains décrets du Conseil (comme celui qui a fixé le statut de la RTBF) ont en outre prévu qu'un rapport devait être établi annuellement pour faire le point sur leur mise en application.

Autre objection qui a été avancée : le contrôle parlementaire sur l'exécution des décrets ne risque-t-il pas d'apparaître comme un empiétement sur des prérogatives qui appartiennent à l'Exécutif ?

A noter que les services du Conseil ont dressé et tiennent à jour une liste des décrets votés par le Conseil et des arrêtés et autres mesures d'exécution : cette liste a été distribuée aux membres de la commission ainsi qu'à tous les autres membres du Conseil.

Un argument important en faveur de la modification de l'article 16 résulte du fait que le texte *actuel* de celui-ci limite dans une certaine mesure la portée de l'article 18 et limiterait par conséquent aussi tout élargissement de celle-ci, notamment ce qui est envisagé dans la seconde partie de la proposition.

L'idée qui est à la base de la proposition répond à un besoin : que la commission puisse faire le point sur l'exécution d'un décret, en ayant la possibilité d'interroger directement l'Exécutif à cet égard.

M. Lagasse a présenté un amendement (Doc. 31, n° 3) qui vise à mieux distinguer le rôle conféré aux services du Conseil, d'une part, à l'Exécutif, d'autre part.

Cet amendement était rédigé comme suit :

Remplacer la modification proposée au § 1^{er} par la phrase suivante :

« Les commissions peuvent demander aux services du Conseil de leur fournir toute étude relative à l'application des décrets et de leurs arrêtés d'exécution.

Elles peuvent interroger l'Exécutif sur l'application des décrets et des arrêtés d'exécution. »

Avant de se prononcer sur cet amendement, la commission s'est ralliée au point de vue exprimé par plusieurs membres, selon lequel le texte nouveau devrait marquer une gradation dans la mission des commissions par rapport au § 1^{er} de cet article, qui demeure inchangé.

Dans ce sens, l'amendement formerait un § 2 nouveau qui commencerait par les termes suivants :

« Elles peuvent *en outre...* »

La commission a estimé que les deux alinéas de l'amendement pouvaient sans inconvénient n'en former qu'un seul, les deux phrases étant reliées par les mots « et également ».

C'est ce texte ainsi mis au point qui a été adopté à l'unanimité des membres présents. Il constitue donc un § 2 nouveau de l'article 16, dont les §§ 2 à 5 anciens deviennent par voie de conséquence §§ 3 à 6 nouveaux.

MODIFICATION DE L'ARTICLE 18

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction de ce rapport, notre commission a largement débattu de l'organisation de la procédure des auditions.

Le principe de la réforme n'a guère été contesté de même que la nécessité de fixer la procédure dans le règlement du Conseil : un intervenant s'est cependant demandé s'il n'était pas préférable de laisser chaque commission déterminer elle-même, le moment venu, sa propre procédure. Mais le but poursuivi étant d'encourager et de multiplier le recours à cette procédure, il a paru indispensable d'inscrire la réforme dans notre règlement pour éviter les abus.

Une distinction préalable doit être rappelée : la procédure des auditions n'a pas du tout la portée des *commissions d'enquête* dont la procédure a un caractère quasi judiciaire puisque les témoins s'y présentent sous serment.

Les principes suivants ont été retenus, au départ d'un amendement présenté par M. Bonmariage (Doc. 31, n° 2) :

1^o Le champ d'application de la procédure s'étend, selon des modalités différentes, aussi bien à la discussion des décrets, qu'à l'examen de toute autre question relevant des attributions de la commission.

2^o La décision d'organiser une audition doit-elle être prise à la majorité des membres ou l'audition est-elle de droit si un tiers, par exemple, des membres de la commission le demandent ?

Cette dernière formule, proposée par M. Bonmariage, s'inspire du règlement du Conseil régional wallon et plusieurs membres ont marqué leur souci d'éviter des divergences trop prononcées entre les règlements de nos deux assemblées.

Cependant, la commission n'a pas voulu prendre le risque d'un blocage des travaux par une minorité : le recours systématique à des auditions — qui n'est certainement pas le but

poursuivi par cette proposition — pourrait constituer une entrave sérieuse au fonctionnement normal des commissions.

Pour cette raison, la commission a rejeté à l'unanimité le point *a* de l'amendement proposé et a décidé que, pour la discussion des décrets, il fallait s'en tenir au § 1^{er} de l'article 18 : il appartient donc à la majorité des membres présents de décider l'organisation d'une audition, cette décision ne pouvant être prise que si le quorum est atteint.

3° Lorsque la commission ne délibère pas sur des projets ou propositions de décrets, l'autorisation du Bureau est requise pour procéder à des auditions.

4° Pour assurer l'efficacité la plus grande aux auditions, le texte retenu par la commission prévoit le dépôt de mémoires écrits par les personnes ou les organisations dont l'avis a été sollicité. Cette procédure écrite étant achevée, la commission décide de l'opportunité d'organiser une audition et fixe la liste des personnes et organismes qu'elle souhaite entendre : cette audition a pour but de compléter l'information recueillie au moyen des mémoires écrits.

5° La commission a eu particulièrement le souci d'éviter que soit rompu le huis-clos des réunions : dans ce but, elle a voulu séparer nettement la phase des auditions, d'une part, et la discussion proprement dite, d'autre part, ceci afin d'éviter toute interférence entre la présence des experts extraparlimentaires et la dis-

cussion entre les membres de la commission. La phase des auditions conserve donc un caractère préparatoire; elle a pour but d'assurer aux membres une information technique et détaillée, qui est donnée par les experts, les personnalités ou les associations concernées. Ensuite seulement peut s'ouvrir, à huis-clos, la discussion proprement dite sur le fond.

Il est clair par conséquent que les personnes ou organismes invités, qui ont été entendus au cours d'une audition, ne participent en aucun cas aux délibérations de la commission.

C'est dans ce but que la commission a retenu des sous-amendements au texte présenté dans le Doc. 31, n° 2.

Il en résulte que dans l'article 18, le § 1^{er} actuel est maintenu, que le point *b* de l'amendement de M. Bonmariage est adopté et forme le § 2 nouveau de cet article tandis qu'un point *c* sous-amendé constitue le § 3 nouveau.

Il en découle que le § 2 ancien de l'article 18 devient le § 4 nouveau.

Le texte amendé, tel qu'il est modifié, est adopté à l'unanimité. Les textes adoptés sont reproduits en annexe I du présent rapport.

La commission a fait confiance au président et au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
R. CONROTTE.

Le Président,
A. SWEERT.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

ART. 16

1. Les commissions sont chargées d'examiner les projets et propositions de décret que le président du Conseil leur envoie.

2. Elles peuvent en outre demander aux services du Conseil de leur fournir toute étude relative à l'application des décrets et de leurs arrêtés d'exécution et également interroger l'Exécutif sur l'application des décrets et des arrêtés d'exécution.

ART. 18

1. A l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de décret, une commission peut décider d'entendre l'avis de personnes ou de représentants d'organismes extraparlimentaires.

2. Sur les autres problèmes qui sont de sa compétence, une commission peut, avec l'accord du Bureau, décider de prendre l'avis de personnes ou de représentants d'organismes extraparlimentaires et éventuellement, d'organiser une audition à ce propos.

3. A partir de mémoires écrits remis par les personnes ou les organismes extraparlimentaires ayant répondu à la demande d'avis de la commission, celle-ci décide s'il y a lieu d'organiser une audition et fixe la liste des personnes et organismes qu'elle souhaite entendre pour obtenir un complément d'information. Les personnes entendues n'assistent pas aux discussions ni aux délibérations de la commission.

4. Le § 2 ancien de l'article 18 devient le § 4.

ANNEXE II

Service des Etudes
et de la Documentation

*Document établi pour la
Commission du Règlement et de la Comptabilité*

LA PROCEDURE DES AUDITIONS DANS LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES (1)

Introduction

Une *audition* est une réunion de commission au cours de laquelle elle est invitée des personnes qui lui sont étrangères et qui ne sont pas les représentants du gouvernement, pour lui faire connaître leur point de vue, pour les interroger et pour solliciter éventuellement une instruction contradictoire, afin de recueillir les informations destinées à luser sa connaissance de cause la matière que la commission étudie.

La procédure américaine des *hearings* — fréquemment utilisée au Congrès des Etats-Unis — n'est pas exactement comparable à celle des auditions : elle s'apparente davantage aux commissions d'enquête tenues en Belgique par la loi du 3 mai 1880 et disposant d'un pouvoir juridictionnel d'enquête, semblable à celui d'un juge d'instruction. Les personnes entendues par une commission d'enquête sont de véritables témoins, au sens du Code d'instruction criminelle.

Le droit d'enquête a été conféré au Conseil culturel par l'article 394bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution combiné à l'article 40 du même texte.

Tout au contraire, la commission qui organise une audition ne peut exercer aucune pression à l'égard des personnes qu'elle demande à entendre, celles-ci ont librement le choix de répondre ou non à l'invitation qui leur est adressée.

Aucune sanction ne pourra être prise contre celles qui ne donneraient pas suite à cette invitation.

La pratique des auditions dans les assemblées législatives belges

§ 1^{er}. *Chambre des Représentants*

C'est une réforme de règlement rendue en 1935 qui a introduit le principe des consultations extra-parlementaires : cette procédure devait conserver un caractère exceptionnel.

Elle ne pouvait être organisée que dans le cadre de l'examen d'un texte législatif soumis à la commission (projet ou proposition de loi),

à la suite d'une décision favorable de la majorité absolue des membres de celle-ci et conservant de toutes manières un caractère consultatif.

En 1970, lors d'une nouvelle modification du règlement de la Chambre, un article 21 nouveau fut introduit pour régler la procédure des auditions. Il est rédigé comme suit :

1. Pour la préparation du travail législatif qui est de sa compétence spécifique, une commission peut prendre l'avis de personnes ou d'organismes extra-parlementaires, prendre des enseignements documentaires auprès d'eux, accepter ou demander leur collaboration.

Une intervention de l'espèce ne peut avoir qu'un caractère consultatif.

Elle n'est autorisée que si la commission en décide à la majorité absolue de ses membres.

Le président de la Chambre est informé de cette décision.

2. Sur proposition du président, qui aura recueilli à cet égard l'avis de la conférence des présidents, la Chambre peut décider qu'une commission entendra contradictoirement pour la préparation du travail législatif qui est de sa compétence spécifique, des représentants des groupes ou des organismes extra-parlementaires dont l'avis est de nature à éclairer ses délibérations. Cet avis ne peut avoir qu'un caractère consultatif.

La Chambre statue sur la proposition du président au moment fixé par lui. Le temps de séance est identique à celui fixé pour les questions préjudicielles (art. 31, 1, 6^o).

3. (...) » (2)

Deux innovations doivent être relevées dans ce texte :

a) L'audition peut être organisée dans le cadre de « la préparation du travail législatif ». Cette formule est plus large car elle signifie que la commission ne doit pas nécessairement être saisie d'un texte législatif : une audition peut donc désormais être organisée pour une matière déterminée sur laquelle un texte pourra, ultérieurement et le cas échéant, être déposé;

(1) Synthèse établie d'après l'étude publiée par M. le linguiste Denis Charuée de recherches au Centre Interuniversitaire de droit public, sur « La procédure des auditions dans les commissions parlementaires des pays du Benelux ».

Courrier hebdomadaire du CRISP, n^o 794-795, 28 avril 1978, 40 pages.

(2) Concerne l'avis demandé à une autre commission de la Chambre.

b) La Chambre elle-même, sur proposition de son président, peut décider qu'une de ses commissions devra procéder à des auditions. Il faut remarquer ici que cette disposition n'a pas encore reçu jusqu'à présent d'application concrète.

§ 2. Sénat

Sans qu'aucune disposition n'ait été prévue à cet effet dans le règlement jusqu'en 1974, on a pu relever quelques cas d'auditions organisées occasionnellement, notamment :

— En 1970, lors de l'examen de la loi organique de l'enseignement universitaire de l'État, la commission de l'Éducation nationale a entendu le point de vue des délégations des milieux concernés par cette réforme;

— A plusieurs reprises, la commission de l'Agriculture a procédé à l'audition de représentants des organisations professionnelles agricoles.

Une réforme du règlement du Sénat, réalisée en juillet 1974, a introduit dans l'article 57 un alinéa 7 ainsi rédigé :

« Les conditions dans lesquelles une ou plusieurs personnes qui ne sont pas membres du Sénat sont entendues par une commission sont fixées par le président de la commission, avec l'accord de celle-ci. »

Cette disposition — qui est formulée d'une manière très lapidaire — confère au président, sous réserve de l'accord de ses collègues de la commission, le pouvoir de régler les modalités d'organisation des auditions.

Ce texte en particulier ne précise pas si des consultations peuvent ou doivent être organisées si des personnalités extérieures ou des groupements le demandent. Si des organismes extérieurs sont entendus, le nombre de leurs représentants ne devrait-il pas être limité comme devrait sans doute l'être aussi la durée de leur intervention ?

§ 3. Conseil culturel de la Communauté française

L'article 18, § 1^{er}, du règlement du Conseil dispose :

« A l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de décret, une commission peut décider d'entendre l'avis de personnes ou de représentants d'organismes extraparlimentaires. »

Sur un point important, ce texte a une portée plus limitée que les dispositions comparables des règlements de la Chambre et du Sénat : l'audition ne peut avoir lieu que dans le cadre

de la discussion d'un texte législatif déjà déposé. À l'heure actuelle, la commission du règlement du Conseil examine une proposition de modification du règlement, due à l'initiative de M. J. van de Perre et de Stexhe (Doc. Conseil 1979-1980, VI - n° 1), proposition qui tend précisément à faire disparaître cette limitation.

Depuis la mise en application de ce règlement (1972), certaines commissions du Conseil ont organisé des auditions mais cette procédure a conservé un caractère exceptionnel :

— en novembre 1973, la commission des Sports a organisé des auditions sur le problème du dopage;

— En décembre de la même année, la commission de l'Enseignement a entendu des spécialistes de l'enseignement des langues à propos de propositions de décret relatives aux langues étrangères.

§ 4. Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap

La procédure des auditions y est prévue : elles peuvent être organisées sur tout objet porte à l'ordre du jour d'une commission (formule qui dépasse le cadre de la discussion d'un projet ou d'une proposition de décret) mais l'accord préalable du Bureau du Cultuurraad est nécessaire.

Plusieurs auditions ont eu lieu au sein de la commission de la promotion culturelle et du patrimoine culturel depuis 1972.

§ 5. Considérations générales sur l'organisation des auditions

Il importe de s'interroger au préalable sur le principe des auditions : celles-ci sont-elles utiles, voire indispensables à un meilleur fonctionnement de l'institution parlementaire ?

Dans l'exercice des missions qui incombent aux membres de nos assemblées, l'interlocuteur essentiel, sinon même exclusif, c'est le gouvernement.

Par la préparation des budgets, par le dépôt de ses projets de loi ou de décret, l'Exécutif joue un rôle fondamental dans les travaux des assemblées et c'est lui qui fournit aux parlementaires une part déterminante de leur information.

L'organisation d'auditions au sein des commissions a précisément pour but d'équilibrer, dans une certaine mesure, l'influence exercée par le gouvernement : il s'agit de multiplier les sources d'information des députés et des sénateurs en leur permettant d'entendre les avis de personnalités compétentes et les points de vue des groupements organisés.

Assurer une meilleure information des parlementaires, c'est aussi leur permettre d'apporter une contribution plus efficace à l'amélioration de la qualité de la législation.

Dans les assemblées législatives belges (Chambre, Sénat et conseils culturels), la procédure des auditions est utilisée peu fréquemment.

Les obstacles au recours à cette procédure sont de natures diverses :

a) Obstacle psychologique :

Dans l'esprit des parlementaires, le gouvernement reste l'informateur privilégié; ceci est particulièrement vrai pour les membres qui appartiennent à la majorité;

b) Préférence pour les contacts privés :

Des relations personnelles entretenues avec tel ou tel groupement ou personnalité compétente permettent à certains membres de disposer d'une information privilégiée, qui peut donner un avantage dans la participation à certains débats;

c) Obstacle matériel :

C'est le manque de temps. Le recours à des auditions prolonge inévitablement le temps nécessaire à l'avancement des travaux des commissions; or la durée réservée à ceux-ci dans l'agenda des travaux parlementaires reste souvent trop limitée (ceci est particulièrement vrai pour les commissions du Conseil culturel);

d) Obstacle politique :

Les auditions ne peuvent avoir lieu qu'avec l'accord de la majorité d'une commission; or la majorité gouvernementale forme aussi une

majorité dans la commission et lorsqu'elle joue son rôle de soutien de l'action gouvernementale, elle peut être amenée à s'opposer à une démarche permettant de réaliser la contre-expertise de l'information gouvernementale. Cette tentative d'explication a cependant le défaut de ne pas rendre compte du fait que le clivage majorité-opposition est moins sensible dans les travaux en commission que dans les débats en séance publique.

Les textes réglementaires relatifs aux auditions laissent aux commissions (et en particulier aux présidents de celles-ci) le soin d'en fixer la procédure. Des problèmes essentiels mériteraient cependant une solution par des dispositions expressément prises à cet effet.

Ces dispositions nouvelles devraient notamment répondre aux questions suivantes :

— L'initiative d'une audition appartient-elle seulement à la majorité des membres d'une commission ?

— Une audition ne pourrait-elle être organisée à la demande d'un ou de plusieurs groupements extra-parlementaires intéressés à la discussion d'un texte déterminé ?

— Comment la commission déterminera-t-elle le choix de ses interlocuteurs ?

— Lorsque la consultation comporte l'audition d'un groupement, la délégation désignée par celui-ci ne devrait-elle pas comporter un nombre maximum de représentants (quatre, par exemple) ?

— Chaque délégation de groupement ne devrait-elle pas être entendue après avoir déposé une note de synthèse de ses positions ?

— La durée de chaque consultation ne devrait-elle pas être limitée dans le temps (une heure par groupement, par exemple) ?