

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

6 DECEMBER 1997

Parlementaire commissie van onderzoek
betreffende de gebeurtenissen in
Rwanda

VERSLAG

NAMENS DE ONDERZOEKSCOMMISSIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN MAHOUX EN
VERHOFSTADT

BIJLAGE 3

STUDIES OVER DE VRAAG
OF EEN PARLEMENTAIRE COMMISSIE
LEDEN VAN HET KABINET VAN
DE KONING KAN ONDERVRAGEN

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Leden:

— De heer Swaelen, voorzitter.
— De heren Mahoux en Verhofstadt, ondervoorzitters en rapporteurs.
— Mevrouw Bribosia-Picard, de heren Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, mevrouw Lizin, de heer Moens, de dames Thijs en Willame-Boonen.

2. Leden met raadgevende stem:

— De heer Anciaux, mevrouw Dua en de heer Jonckheer.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-611 - 1996/1997:

Nr. 1: Voorstel van de heer Swaelen.
Nr. 2: Amendement.
Nr. 3: Voorstel van het Bureau.
Nr. 4: Tekst aangenomen door de Senaat.

1-611 - 1997/1998:

Nr. 5: Voorstel van het Bureau aangenomen in plenaire vergadering.
Nr. 6: Voorstel van de voorzitter aangenomen in plenaire vergadering.
Nr. 7: Verslag.
Nrs. 8 en 9: Bijlagen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

6 DÉCEMBRE 1997

Commission d'enquête parlementaire
concernant les événements du Rwanda

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
PAR MM. MAHOUX ET
VERHOFSTADT

ANNEXE 3

ÉTUDES SUR LA QUESTION DE SAVOIR
SI UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE
PEUT INTERROGER DES MEMBRES
DU CABINET DU ROI

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres:

— M. Swaelen, président.
— MM. Mahoux et Verhofstadt, vice-présidents et rapporteurs.
— Mme Bribosia-Picard, MM. Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, Mme Lizin, M. Moens, Mmes Thijs et Willame-Boonen.

2. Membres avec voix consultative:

— M. Anciaux, Mme Dua et M. Jonckheer.

Voir:

Documents du Sénat:

1-611 - 1996/1997:

N° 1: Proposition de M. Swaelen.
N° 2: Amendement.
N° 3: Proposition du Bureau.
N° 4: Texte adopté par le Sénat.

1-611 - 1997/1998:

N° 5: Proposition du Bureau adoptée en séance plénière.
N° 6: Proposition du président adoptée en séance plénière.
N° 7: Rapport.
N° 8 et 9: Annexes.

**STUDIES OVER DE VRAAG OF EEN PARLEMENTAIRE
COMMISSIE LEDEN VAN HET KABINET VAN DE
KONING KAN ONDERVRAGEN**

A. Advies van prof. dr. André Alen (KU Leuven)

1. De algemene grondwettelijke beginselen

1.1. Zoals algemeen is bekend, zijn de algemene grondwettelijke beginselen, die aan de parlementaire monarchie ten grondslag liggen, goed beschreven in het «Verslag van de commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling», gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 6 augustus 1949 (blz. 7589-7600). Omwille van zijn gezag(1) is dit verslag mede een bron van grondwettelijk recht.

1.2. In voornoemd verslag wordt de onafscheidbaarheid beklemtoond van drie grondwettelijke regels: de onbekwaamheid voor de Koning om alleen te handelen op het politiek terrein, de ministeriële verantwoordelijkheid en de onschendbaarheid van de persoon van de Koning(2).

Artikel 88 van de Grondwet bepaalt: «De persoon des Konings is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk.» In deze grondwetsbepaling liggen twee fundamentele beginselen besloten: enerzijds de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de persoon des Konings, die absoluut zijn; anderzijds de politieke ministeriële verantwoordelijkheid(3) voor alle handelingen van de Koning, zodra die ook maar de geringste politieke weerslag hebben. Hieruit volgt dat de Koning niet alleen kan handelen. Dit komt eveneens tot uiting in artikel 106 van de Grondwet, luidens hetwelk «geen akte van de Koning gevolg kan hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt». Zo men zich letterlijk aan de bewoordingen van artikel 106 van de Grondwet houdt, lijkt het dat de erin opgenomen verplichting beperkt is tot geschreven akten, doch de grondwettelijke gewoonte heeft deze verplichting zeer uitgebreid: elke daad van de Koning, die rechtstreeks of onrechtstreeks een politieke weerslag kan hebben, moet door een minister gedekt worden. De grondwettelijke regel naar dewelke de Koning op het politiek terrein nooit alleen handelt, is absoluut(4).

1.3. Uit het voorgaande blijkt reeds de eenheid tussen de Koning en de regering: de daad van de Koning, in de grondwettelijke betekenis van het woord, ontstaat uit de samenloop van de wil van de minister met deze van de Koning(5). De grondwettelijke samenspraak tussen de Koning en de ministers moet geheim blijven («le colloque secret») en het aandeel van de Koning in de onder de verantwoordelijkheid der ministers genomen beslissin-

(1) De commissie werd voorgezeten door de Eerste voorzitter van het Hof van Cassatie; de procureur-generaal bij dit Hof, 16 parlementsleden en de professoren in het staatsrecht aan de vier universiteiten, maakten er deel van uit.

(2) Verslag, blz. 7590.

(3) Zie ook artikel 101, eerste lid, van de Grondwet: «De ministers zijn verantwoordelijk tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

(4) Verslag, blz. 7591-7592.

(5) Verslag, blz. 7592.

(6) *Ibidem*.

**ÉTUDE SUR LA QUESTION DES SAVOIRS SI UNE COMMISSION
PARLEMENTAIRE PEUT INTERROGER DES
MEMBRES DU CABINET DU ROI**

A. Avis du professeur André Alen (K.U. Leuven)

1. Les principes constitutionnels généraux

1.1. Comme on le sait généralement, les principes constitutionnels généraux qui sous-tendent la monarchie parlementaire sont très bien décrits dans le «Rapport de la commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux», publié au *Moniteur belge* du 6 août 1949 (pp. 7589-7600). L'autorité(1) de ce rapport lui a valu d'être l'une des sources de droit constitutionnel.

1.2. Le rapport susvisé souligne le caractère indissociable de trois règles constitutionnelles: l'incapacité pour le Roi d'agir seul dans le domaine politique, la responsabilité ministérielle et l'inviolabilité de la personne du Roi(2).

L'article 88 de la Constitution est rédigé comme suit: «La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables.» Cette disposition constitutionnelle contient deux principes fondamentaux: d'une part, l'inviolabilité et l'irresponsabilité de la personne du Roi, qui sont absolues; d'autre part, la responsabilité politique des ministres(3) pour tous les actes du Roi dès que ceux-ci ont la moindre incidence politique. Il en résulte que le Roi ne peut pas agir seul. Ce principe est également exprimé à l'article 106 de la Constitution, qui dispose qu'«aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est pas contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable». Si l'on s'en tient littéralement aux termes de l'article 106 de la Constitution, il semble que l'obligation qui y figure est limitée aux actes écrits, mais la coutume constitutionnelle a largement étendu cette obligation: tout acte du Roi susceptible d'avoir une incidence politique directe ou indirecte doit être couvert par un ministre. La règle constitutionnelle qui veut que le Roi n'agisse jamais seul dans le domaine politique est absolue(4).

1.3. L'unité entre le Roi et le gouvernement ressort déjà de ce qui précède: l'acte du Roi au sens constitutionnel du terme naît du concours de la volonté du ministre avec celle du Roi(5). Le colloque constitutionnel entre le Roi et les ministres doit rester secret («le colloque secret») et la part du Roi dans les décisions prises sous la responsabilité des ministres ne peut être connue(6). C'est pourquoi le Conseil d'État exclut du débat toute pièce qui pour-

(1) La commission était présidée par le premier président de la Cour de cassation; elle comprenait en outre le procureur général près cette cour, seize parlementaires et les professeurs de droit constitutionnel des quatre universités en faisaient partie.

(2) Rapport, p. 7590.

(3) Voir également l'article 101, premier alinéa, de la Constitution: «Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants.»

(4) Rapport, pp. 7591-7592.

(5) Rapport, p. 7592.

(6) *Ibidem*.

gen, mag niet gekend zijn(1). Om die reden weert de Raad van State uit het debat elk stuk waaruit dit aandeel zou kunnen blijken(2). De regering beslist vrij en onder haar politieke verantwoordelijkheid of en hoe zij eventuele adviezen van de Koning wenst te volgen. In elk geval vermag de regering niet zich op het oordeel van de Koning te beroepen; de grondwettelijke regel zou inderdaad omgekeerd worden, indien men de ministers door de Koning liet dekken(3).

2. Het Kabinet van de Koning

2.1. Het voornoemd verslag bevat een hoofdstuk IV, gewijd aan het Kabinet van de Koning en luidend als volgt(4):

«In de uitoefening van de machten welke hem door de Grondwet toegekend worden, heeft de Koning niet alleen het recht maar tevens de plicht zich een persoonlijke opvatting te vormen over de zaken die hem voorgelegd worden. Te dien einde moet de Koning ingelicht en voorgelicht worden. Indien zulks slechts geschiedde door de bemiddeling van zijn ministers, die zijn enige verantwoordelijke raadgevers zijn, maar die schier altijd een fractie van de politieke opvatting vertegenwoordigen, zou de koninklijke functie het gevaar lopen opgeslorpt te worden door de ministeriële functie en zou de Koning slechts moeilijk zijn hoge zending van verzoener der partijen kunnen volbrengen. Daarom moet de Koning het advies kunnen inwinnen van private medewerkers die in de politieke strijd niet betrokken zijn.

De functies van de private medewerkers van de Koning, onverschillig of zij tot het burgerlijk kabinet of tot het Militaire Huis behoren, zijn van gewoonrechtelijke oorsprong. Het Kabinet van de Koning is een raderwerk dat in hoogste mate nuttig is voor de goede werking van het regime, maar zijn leden hebben geen enkele eigenlijke macht en ook geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat.

De benoeming van de leden van het Kabinet van de Koning gebeurt niet door bemiddeling van de ministeriële medeondertekening en de Koning benoemt hen vrij. Men moet nochtans zonder voorbehoud het gebruik goedkeuren dat aan de ministers, die bescheiden geraadpleegd werden, de mogelijkheid laat de redenen te doen kennen voor dewelke een bepaalde benoeming hun ongepast zou schijnen.

Het Kabinet van de Koning heeft tot taak de Koning in te lichten en, naar zijn bevelen, de contacten tussen de Koning en de ministers te vergemakkelijken. In het vervullen van deze zending moeten de leden van het Kabinet van de Koning zich op de achtergrond houden en blijf geven van een absolute bescheidenheid. Zij zouden misbruik maken van hun hoedanigheid indien zij aanspraak maakten op een persoonlijke politiek, zo zij zich het recht zouden toe-eigenen de gepastheid te beoordelen van de audiëntieaanvragen die door de leden van de regering aan de Koning gericht worden of nog zo zij een opvatting die hun eigen is zouden voorstellen als zijnde deze van de Koning. Hun plicht van loyaliteit ten opzichte van de ministers is absoluut en deze plicht beheerst de betrekkingen die zij mogen hebben met de leden van de oppositie; en zo zij contacten hebben met de ambtenaren, zal dit slechts gebeuren met de instemming van de belanghebbende minister.

De functies van de leden van het Militair Huis van de Koning zijn van dezelfde aard als die van zijn private medewerkers; hun statuut is hetzelfde en zij hebben dezelfde verplichtingen.»

(1) *Ibidem*.

(2) Raad van State, Michielsens, nr. 1222, 19 december 1951; Meulemeester, nr. 7082, 19 mei 1959; Vandendries e.a., nr. 7888, 24 mei 1960; Leloup, nr. 8649, 8 juni 1961; Dehove, nr. 36884, 26 april 1991.

(3) Verslag, blz. 7593.

(4) Verslag, blz. 7598.

rait faire apparaître cette part(2). Le gouvernement décide librement et sous sa responsabilité politique s'il souhaite suivre d'éventuels avis du Roi et comment. En tout cas, le gouvernement ne peut pas se prévaloir de l'avis du Roi; en effet, la règle constitutionnelle serait inversée si l'on faisait couvrir les ministres par le Roi(3).

2. Le Cabinet du Roi

2.1. Le rapport susmentionné comporte un chapitre IV consacré au Cabinet du Roi et rédigé comme suit(4):

Dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la Constitution, le Roi a non seulement le droit mais aussi le devoir de se faire une opinion personnelle sur les affaires qui lui sont soumises. À cette fin, le Roi doit être informé et éclairé. S'il ne pouvait l'être par ses ministres, qui sont ses seuls conseillers responsables, mais qui presque toujours représentent une fraction de l'opinion publique, la fonction royale risquerait d'être absorbée par la fonction ministérielle et le Roi ne pourrait que difficilement remplir sa haute mission de conciliateur des partis. C'est pourquoi le Roi doit pouvoir prendre l'avis de collaborateurs privés, qui ne sont pas engagés dans les luttes politiques.

Les fonctions des collaborateurs privés du Roi, qu'ils appartiennent au cabinet civil ou à la Maison militaire, sont d'origine coutumière. Le Cabinet du Roi constitue un rouage éminemment utile au fonctionnement du régime, mais ses membres n'ont aucun pouvoir propre ni aucune responsabilité dans l'État.

La nomination des membres du Cabinet du Roi ne se fait pas sous le contreseing ministériel et le Roi les nomme librement. Il faut cependant approuver sans réserve la coutume qui laisse aux ministres, discrètement consultés, la possibilité de faire connaître les raisons pour lesquelles telle nomination leur paraîtrait inopportune.

Le Cabinet du Roi a pour tâche d'informer le Roi et de faciliter, selon ses ordres, les contacts entre le Roi et les ministres. Dans l'accomplissement de cette mission, les membres du Cabinet du Roi doivent s'effacer et faire preuve d'une discrétion absolue. Ils abuseraient de leur qualité s'ils prétendaient avoir une politique personnelle, s'ils s'arrogeaient le droit d'apprécier l'opportunité des demandes d'audiences adressées au Roi par les membres du gouvernement ou encore s'ils présentaient une opinion qui leur est personnelle comme étant celle du Roi. Leur devoir de loyauté à l'égard des ministres est absolu, et il commande les rapports qu'ils peuvent avoir avec les membres de l'opposition et s'ils ont des contacts avec les fonctionnaires, ce ne sera que de l'assentiment du ministre intéressé.

Les fonctions des membres de la Maison militaire du Roi sont de la même nature que celles de ses autres collaborateurs privés; leur statut est le même et ils sont tenus par les mêmes devoirs.

(1) *Ibidem*.

(2) Conseil d'État, Michielsens, n° 1222, 19 décembre 1951; Meulemeester, n° 7082, 19 mai 1959; Vandendries e.a., n° 7888, 24 mai 1960; Leloup, n° 8649, 8 juin 1961; Dehove, n° 36884, 26 avril 1991.

(3) Rapport, p. 7593.

(4) Rapport, p. 7598.

2.2. Deze beginselen zijn nadien overgenomen door de staatsrechtsgelerde, bijvoorbeeld A. Mast(1), J. Velu(2) en P. Wigny(3).

De heer A. Molitor kan dan ook terecht schrijven dat de persoonlijke medewerkers van de Koning niet verantwoordelijk zijn voor het Parlement, maar alleen tegenover de Koning(4). En, zoals ook *in fine* van het Verslag van de Commissie is gesteld, zijn de hierin vermelde beginselen ook van toepassing op de leden van het Militair Huis van de Koning(5), zoals overigens op alle diensten van het Huis van de Koning(6).

2.3. Uit het voorgaande onthouden we vooral dat de medewerkers van de Koning:

a) private medewerkers zijn, die vrij door de Koning benoemd worden, zonder ministeriële medeondertekening;

b) tot taak hebben de Koning in te lichten en de koninklijke bevelen te volgen;

c) niet verantwoordelijk zijn voor het Parlement, maar alleen tegenover de Koning.

3. De onmogelijkheid voor een parlementaire commissie om persoonlijke medewerkers van de Koning omtrent politieke beleidsbeslissingen te ondervragen

3.1. Gelet op het onder nr. 2.3. beschreven statuut van de persoonlijke medewerkers van de Koning zou hun ondervraging door een parlementaire commissie in feite neerkomen op een ondervraging van de Koning zelf, hetgeen vanzelfsprekend niet mogelijk is, gelet op zijn absolute onschendbaarheid (zie nr. 1.2.). Bovendien zou dergelijke ondervraging nog andere grondwettelijke beginselen schenden, met name de eenheid tussen de Koning en de regering en het hiermee samenhangend verbod om het aandeel van de Koning in de onder de verantwoordelijkheid der ministers genomen beslissingen te kennen (zie nr. 1.3.). De grondwettelijke beginselen inzake de parlementaire monarchie verzetten er zich derhalve tegen dat persoonlijke medewerkers van de Koning door een parlementaire commissie omtrent politieke beleidsbeslissingen worden ondervraagd.

Met toepassing van dezelfde grondwettelijke beginselen zouden alleen ministers, die de Koning voor elke daad moeten dekken (zie nr. 1.2.), ondervraagd kunnen worden.

3.2. Het voorgaande geldt zelfs voor een parlementaire onderzoekscommissie, gelet op de voorrang van de Grondwet op de wet die het parlementair onderzoeksrecht regelt. Op grond van de uiteengezette grondwettelijke beginselen zouden de persoonlijke medewerkers van de Koning overigens verplicht zijn elk desbetreffend getuigenis te weigeren.

B. Advies van prof. J.-C. Scholsem (Universit  de Liège) (Vertaling)

In het kader van de bijzondere commissie-Rwanda is de vraag gesteld of die commissie de naaste medewerkers van de Koning

(1) Mast A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 9e druk, nr. 255, blz. 309.

(2) Velu, J., *Notes de droit public*, volume II, Brussel, PUB, 1977-1978, tweede uitgave, nr. 649, blz. 387-388.

(3) Wigny P., *Droit constitutionnel*, tome II, Brussel, Bruylant, 1952, nr. 430, blz. 580-581.

(4) Molitor, A., *La fonction royale en Belgique*, Brussel, CRISP, 1994, tweede uitgave, blz. 135.

(5) In dezelfde zin Molitor A., *ibidem*, blz. 152.

(6) Molitor, A., *ibidem*, blz. 138.

2.2. Ces principes ont ensuite  t repris par les constitutionnalistes, par exemple A. Mast(1), J. Velu(2) et P. Wigny(3).

M. A. Molitor peut donc écrire à juste titre que les collaborateurs personnels du Roi n'ont pas de responsabilité devant le Parlement, mais devant le Roi seul(4). Et, comme il est précisé *in fine* dans le rapport de la commission, les principes qui y sont énoncés sont également applicables aux membres de la Maison militaire du Roi(5), comme, du reste, à tous les services de la Maison du Roi(6).

2.3. Nous retiendrons surtout de ce qui précède que les collaborateurs du Roi :

a) sont des collaborateurs privés qui sont nommés librement par le Roi, sans contreseing ministériel;

b) ont pour mission d'informer le Roi et de se conformer à ses ordres;

c) ne sont pas responsables devant le Parlement, mais uniquement à l'égard du Roi.

3. L'impossibilité, pour une commission parlementaire, d'interroger des collaborateurs personnels du Roi à propos de décisions politiques

3.1. Compte tenu du statut des collaborateurs personnels du Roi décrit au point 2.3., leur interrogatoire par une commission parlementaire reviendrait en fait à interroger le Roi lui-même, ce qui, bien entendu, n'est pas possible, eu égard à son inviolabilité absolue (voir le point 1.2.). En outre, un tel interrogatoire violerait encore d'autres principes constitutionnels, à savoir l'unité entre le Roi et le gouvernement et l'interdiction concomitante de connaître la part du Roi dans les décisions prises sous la responsabilité des ministres (voir le point 1.3.). Les principes constitutionnels en matière de monarchie parlementaire s'opposent donc à l'interrogatoire de collaborateurs personnels du Roi par une commission parlementaire à propos de décisions politiques.

En application des mêmes principes constitutionnels, seuls les ministres, qui couvrent le Roi pour chacun de ses actes (voir le point 1.2.), pourraient être interrogés.

3.2. Ce qui précède s'applique même à une commission d'enquête parlementaire, compte tenu de la pr minence de la Constitution par rapport à la loi qui règle le droit d'enquête parlementaire. Sur la base des principes constitutionnels exposés, les collaborateurs personnels du Roi seraient d'ailleurs tenus de refuser tout témoignage à ce propos.

B. Avis du professeur J.-C. Scholsem (Université de Li ge) (Traduction)

Dans le cadre de la commission spéciale Rwanda, la question a  t posée de savoir si la commission pourrait interroger de

(1) A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, 9e édition, n  255, p. 309.

(2) J. Velu, *Notes de droit public*, volume II, Bruxelles, P.U.B., 1977-1978, 2e édition, n  649, p.p. 387-388.

(3) P. Wigny, *Droit constitutionnel*, tome II, Bruxelles, Bruylant, 1952, n  430, pp. 580-581.

(4) A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1994, 2e édition, p. 135.

(5) Dans le même sens, A. Molitor, *ibidem*, p. 152.

(6) A. Molitor, *ibidem*, p. 138.

kan ondervragen (kabinetschef en hoofd van het Militair Huis van de Koning). Die vraag is belangrijk mocht de door de Senaat ingestelde commissie beslissen dat de normale parlementaire procedure ontoereikend is en gebruik gemaakt moet worden van de bevoegdheden waarin artikel 56 van de Grondwet en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek voorzien.

U hebt mijn advies gevraagd over dit probleem, dat de fundamentele beginselen van het Belgisch publiek recht en van ons grondwettelijk bestel aan de orde lijkt te stellen.

Ik wens mijn standpunt op de volgende manier samen te vatten.

1. In de Grondwet worden de directe medewerkers van de Koning niet genoemd. Het feit dat de Koning medewerkers heeft alsook hun statuut vallen onder het gewoonterecht(1).

Die personen worden rechtstreeks door de Koning in dienst genomen zonder dat medeondertekening van een minister daarvoor nodig is. Die personen zijn als zodanig geen rijksambtenaren. Binnen de Staat hebben zij dus geen eigen macht en dragen zij ook geen enkele verantwoordelijkheid(2). Tijdens de uitoefening van hun functie en zelfs daarna moeten zij de grootste discretie in acht nemen(3).

Met andere woorden, het gaat om directe en persoonlijke medewerkers van de Koning. Zij hebben tot taak het Staatshoofd bij te staan in de uitoefening van diens grondwettelijke opdracht. Men kan ze dus beschouwen als een «verlengstuk» van de Koning, wiens werkzaamheden zij mogelijk maken en vergemakkelijken. Volgens A. Molitor mogen de persoonlijke medewerkers van de Koning nooit vergeten dat ze officieel geen eigen bestaan hebben, dat zij zich moeten beperken tot — zoals een Belgische socioloog heeft gezegd — het «beheren» van de koninklijke taken, maar dat alles tot de Koning moet teruggaan(4).

Er is geschreven dat «het instituut van het Kabinet van de Koning] van nature tot de privé-sfeer behoort; men zou zelfs kunnen zeggen tot de sentimentele en affectieve sfeer. Men kan immers een eerste verantwoording voor die functie vinden in de natuurlijke behoefte die iedereen heeft om naast zich een vertrouwenspersoon te hebben»(5).

De taak van het Kabinet van de Koning en van het Militair Huis wordt zeer duidelijk en nauwkeurig omschreven in het verslag van de commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling(6). Die tekst, die actueel blijft, wordt hierna in zijn geheel geciteerd vanwege zijn belang voor het hier behandelde probleem.

«In de uitoefening van de machten welke hem door de Grondwet toegekend worden, heeft de Koning niet alleen het recht maar tevens de plicht zich een persoonlijke opvatting te vormen over de zaken die hem voorgelegd worden. Te dien einde moet de Koning ingelicht en voorgelicht worden. Indien zulks slechts geschiedde door de bemiddeling van zijn ministers, die zijn enige verantwoordelijke raadgevers zijn, maar die schier altijd een fractie van de politieke opvatting vertegenwoordigen, zou de koninklijke functie het gevaar lopen opgeslorpt te worden door de ministeriële

proches collaborateurs du Roi (chef de Cabinet et chef de la Maison militaire). La question se pose tout particulièrement si la commission instituée par le Sénat devait décider que, la procédure parlementaire normale n'étant pas suffisante, il est fait usage des compétences prévues à l'article 56 de la Constitution et dans la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

Vous avez bien voulu me consulter sur cette question qui me semble mettre en cause les principes les plus fondamentaux du droit public belge et de notre ordre constitutionnel.

Très honoré par votre demande, je puis résumer ma position dans les termes suivants.

1. Les collaborateurs directs du Roi ne sont pas évoqués par le texte de la Constitution. Leur origine ainsi que leur statut relèvent de la coutume constitutionnelle(1).

Ces personnes sont recrutées directement par le Roi, sans contreséing ministériel. Elles ne sont pas, en tant que telles, fonctionnaires de l'État. Elles sont donc sans pouvoir propre et sans aucune responsabilité dans l'État(2). Dans le cadre de leurs fonctions et même après la fin de celles-ci, elles sont tenues par un strict devoir de réserve(3).

En d'autres termes, il s'agit de collaborateurs directs et personnels du Roi. Leur mission consiste à assister le chef de l'État dans l'exercice de sa mission constitutionnelle. On peut donc les considérer comme une sorte de prolongement de la personne royale dont ils rendent possible et facilitent l'action. Selon A. Molitor, les membres de l'entourage du Roi ne peuvent jamais oublier qu'ils n'ont pas officiellement d'existence propre, que leur rôle est de «gérer» la fonction royale, comme le disait une sociologue belge, mais en faisant tout remonter vers le Roi(4).

On a pu écrire que «par nature, l'institution (du Cabinet du Roi) relève du domaine privé; l'on pourrait même dire, du domaine sentimental et affectif. En effet, la justification première de la fonction réside dans ce besoin naturel qui existe chez tout individu d'avoir à ses côtés un homme de confiance»(5).

Le rôle du Cabinet du roi et de la Maison militaire est évoqué de manière très claire et très précise par le rapport de la Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux(6). Ce texte, qui reste d'actualité, mérite d'être cité en entier, eu égard à son importance pour la question ici analysée.

«Dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la Constitution, le Roi a non seulement le droit mais aussi le devoir de se faire une opinion personnelle sur les affaires qui lui sont soumises. À cette fin, le Roi doit être informé et éclairé. S'il ne pouvait l'être que par ses ministres, qui sont ses seuls conseillers responsables, mais qui presque toujours, représentent une fraction de l'opinion publique, la fonction royale risquerait d'être absorbée par la fonction ministérielle et le Roi ne pourrait que difficilement remplir sa haute mission de conciliateur des partis. C'est pourquoi le Roi doit

(1) Molitor, A., *La fonction royale en Belgique*, Brussel, CRISP, 1994, tweede uitgave, 1994, blz. 137; Vanwelkenhuizen, A., v^o *Chef de l'État, RPDB, Compléments*, tome V, nr. 58.

(2) Vanwelkenhuizen, A., o.c., nr. 58.

(3) Molitor, A., o.c., blz. 163.

(4) Molitor, A., l.c.

(5) De Visscher, P., *Le Cabinet du Roi, Ann. dr. et sc. pol.*, tome X, 1950, blz. 170.

(6) *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1949, blz. 7589 en volgende.

(1) A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, 2^e édition, C.R.I.S.P., Bruxelles, 1994, p. 137, A. Vanwelkenhuizen, v^o *chef de l'État, R.P.D.B., Compléments*, tome V, n^o 58.

(2) A. Vanwelkenhuizen, *op. cit.*, n^o 58.

(3) A. Molitor, *op. cit.*, p. 163.

(4) A. Molitor, *loc. cit.*

(5) P. De Visscher, *Le Cabinet du Roi, Ann. dr. sc. pol.*, tome X, 1950, p. 170.

(6) *Moniteur belge*, 6 août 1949, pp. 7589 et suivantes.

functie en zou de Koning slechts moeilijk zijn hoge zending van verzoener der partijen kunnen volbrengen. Daarom moet de Koning het advies kunnen inwinnen van private medewerkers die in de politieke strijd niet betrokken zijn.

De functies van de private medewerkers van de Koning, onverschillig of zij tot het burgerlijk Kabinet of tot het militaire huis behoren, zijn van gewoonrechtelijke oorsprong. Het Kabinet van de Koning is een raderwerk dat in hoogste mate nuttig is voor de goede werking van het regime, maar zijn leden hebben geen enkele eigenlijke macht en ook geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat.

De benoeming van de leden van het Kabinet van de Koning gebeurt niet door bemiddeling van de ministeriële medeondertekening en de Koning benoemt hen vrij. Men moet nochtans zonder voorbehoud het gebruik goedkeuren dat aan de ministers, die bescheiden geraadpleegd werden, de mogelijkheid laat de redenen te doen kennen voor dewelke een bepaalde benoeming hun ongepast zou schijnen.

Het Kabinet van de Koning heeft tot taak de Koning in te lichten en, naar zijn bevelen, de contacten tussen de Koning en de ministers te vergemakkelijken. In het vervullen van deze zending moeten de leden van het Kabinet van de Koning zich op de achtergrond houden en blijf geven van een absolute bescheidenheid. Zij zouden misbruik maken van hun hoedanigheid indien zij aanspraak maakten op een persoonlijke politiek, zo zij zich het recht zouden toeëigenen de gepastheid te beoordelen van de audiëntieaanvragen die door de leden van de regering aan de Koning gericht worden of nog zo zij een opvatting die hun eigen is zouden voorstellen als zijnde deze van de Koning. Hun plicht van loyaliteit ten opzichte van de ministers is absoluut en deze plicht beheerst de betrekkingen die zij mogen hebben met de leden van de oppositie; en zo zij contacten hebben met de ambtenaren, zal dit slechts gebeuren met de instemming van de belanghebbende minister.

De functies van de leden van het militair Huis van de Koning zijn van dezelfde aard als die van zijn private medewerkers; hun statuut is hetzelfde en zij hebben dezelfde verplichtingen.»

II. Uit de aparte positie die de leden van het Kabinet van de Koning en van het militair Huis van de Koning innemen, volgt dat het in ons grondwettelijk bestel niet mogelijk is dat een gewone parlementaire commissie of een parlementaire onderzoekscommissie die personen ondervraagt over feiten die te maken hebben met de uitoefening van hun specifieke functies. Een dergelijk verzoek zou in strijd zijn met de fundamentele beginselen van de scheiding der machten en de onschendbaarheid van de persoon van de Koning.

Artikel 88 van de Grondwet (oud artikel 63) bepaalt: «De persoon des Konings is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk». Artikel 106 (oud artikel 64) trekt daaruit de conclusie dat «geen akte van de Koning gevolg kan hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt».

Volgens ons grondwettelijk stelsel mag bij een gemeenschappelijke beslissing van de Koning en zijn ministers het aandeel van de Koning nooit bekendgemaakt worden. De Raad van State heeft herhaaldelijk op die regel gewezen en verwerpt automatisch elk middel dat steunt op een stuk waaruit het respectieve aandeel van de Koning en van een minister bij het opstellen van een koninklijk besluit zou blijken (1).

Zo ook heeft de Raad van State geoordeeld dat «de minister de enige is die grondwettelijk verantwoordelijk is voor de daden van de Koning: dat uitlatingen toegeschreven aan personen die geacht

pouvoir prendre l'avis de collaborateurs privés, qui ne sont pas engagés dans les luttes politiques.

Les fonctions des collaborateurs privés du Roi, qu'ils appartiennent au Cabinet civil ou à la Maison militaire, sont d'origine coutumière. Le Cabinet du Roi constitue un rouage éminemment utile au fonctionnement du régime, mais ses membres n'ont aucun pouvoir propre ni aucune responsabilité dans l'État.

La nomination des membres du Cabinet du Roi ne se fait pas sous le contreseing ministériel et le Roi les nomme librement. Il faut cependant approuver sans réserve la coutume qui laisse aux ministres, discrètement consultés, la possibilité de faire connaître les raisons pour lesquelles telle nomination leur paraîtrait inopportune.

Le Cabinet du Roi a pour tâche d'informer le Roi et de faciliter, selon ses ordres, les contacts entre le Roi et les ministres. Dans l'accomplissement de cette mission, les membres du Cabinet du Roi doivent s'effacer et faire preuve d'une discrétion absolue. Ils abuseraient de leur qualité s'ils prétendaient avoir une politique personnelle, s'ils s'arrogeaient le droit d'apprécier l'opportunité des demandes d'audience adressées au Roi par les membres du Gouvernement ou encore s'ils présentaient une opinion qui leur est personnelle comme étant celle du Roi. Leur devoir de loyauté à l'égard des ministres est absolu et il commande les rapports qu'ils peuvent avoir avec les membres de l'opposition et s'ils ont des contacts avec les fonctionnaires, ce ne sera que de l'assentiment du ministre intéressé.

Les fonctions des membres de la Maison militaire du Roi sont de la même nature que celles de ses autres collaborateurs privés; leur statut est le même et ils sont tenus par les mêmes devoirs.»

II. Il découle de la position tout à fait particulière occupée par les membres du Cabinet du Roi et de la Maison militaire du Roi que, dans notre ordre constitutionnel, il n'est pas permis à une commission parlementaire ordinaire ni à une commission d'enquête parlementaire d'interroger ces personnes sur des faits qui relèvent de l'exercice de leurs fonctions spécifiques. Une telle demande se heurterait directement aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'inviolabilité de la personne royale.

Selon l'article 88 de la Constitution (ancien article 63), «la personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables». L'article 106 (ancien article 64) tire les conséquences en disant qu'«aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contre-signé par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable».

Notre régime constitutionnel exige que dans la décision commune du Roi et de ses ministres, la part prise par le Roi ne puisse jamais être dévoilée. Le Conseil d'État a rappelé cette règle à de multiples reprises en rejetant d'office le moyen tiré d'une pièce prétendant démontrer la participation respective du Roi et d'un ministre à l'élaboration d'un arrêté royal (1).

De même, le Conseil d'État a jugé que «le ministre est la seule personne constitutionnellement responsable des actes du Roi; que les propos prêtés à des personnes qui sont censées connaître la

(1) Raad van State, Michielsens, nr. 1222, 19 december 1951; Raad van State, Meulemeester, nr. 7082, 19 mei 1959.

(1) Conseil d'État, 19 décembre 1951, n° 1222, Michielsens, A.A.C.E., 1951, p. 528; Conseil d'État, 19 mai 1959, n° 7082, Meulemeester, A.A.C.E., 1959, p. 381.

worden 's Konings persoonlijke mening te kennen maar niet bevoegd zijn om deze te verkondigen, alleen die personen binden; dat die uitlatingen, zelfs al waren ze bewezen, niet vermogen aan te tonen dat er machtsafwendig is; dat het aanbod het bewijs van die feiten te leveren, niet in aanmerking kan worden genomen» (1).

De grondwettelijke samenspraak tussen de Koning en de ministers moet dus in alle omstandigheden geheim blijven (2). Volgens een vaste zegwijze kan de Kroon niet ontbloot worden (3). In het kader van een parlementaire commissie of van een onderzoekscommissie de directe medewerkers van de Koning ondervragen over feiten die met hun functie te maken hebben, zou onvermijdelijk neerkomen op een schending van dit fundamentele grondwetsbeginsel. Die personen hebben immers geen andere rol te vervullen dan de Koning te adviseren bij de uitoefening van zijn grondwettelijke taak, die er volgens de klassieke formule in bestaat de regering raad te geven, aan te moedigen en te waarschuwen. Zij nemen dus in die hoedanigheid deel aan de uitoefening van de koninklijke taken en zijn beschermd door de koninklijke onschendbaarheid.

Alleen de handelingen van de ministers kunnen ter discussie gesteld worden, aangezien de Grondwet bepaalt dat «in geen geval een mondeling of schriftelijk bevel van de Koning een minister van zijn verantwoordelijkheid kan ontheffen» (art. 102).

III. De toepassing van die beginselen moet in verband worden gebracht met de taak die aan onderzoekscommissies is opgedragen, mocht de bijzondere Senaatscommissie voor Rwanda besluiten de bevoegdheden uit te oefenen die aan dat soort commissies zijn toegewezen.

De doelstellingen van de onderzoekscommissies kunnen weliswaar zeer uitgebreid en verschillend zijn en artikel 8, derde lid, van de wet van 3 mei 1880, zoals gewijzigd door de wet van 30 juni 1996, bepaalt dat «een ieder als getuige kan worden opgeroepen».

Dat neemt niet weg dat het recht van onderzoek noch absoluut noch onbegrensd is en bovendien moet aansluiten bij het grondwettelijk bestel. Bovendien moeten niet alleen de hogere internationaalrechtelijke normen worden nageleefd, inzonderheid die met betrekking tot de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar ook de internrechtelijke normen, en voor de hier behandelde kwestie gaat het inzonderheid om het beginsel van de scheiding der machten en de onschendbaarheid van de Koning (4). Het recht van onderzoek moet bovendien worden beschouwd als een bijkomende en functionele bevoegdheid die de verschillende assemblees in staat stelt hun diverse taken beter te vervullen, zowel hun wetgevende taak (en vooral hun initiatiefrecht) als hun taak van controle op de uitvoerende macht of zelfs, binnen bepaalde perken, van controle op het gerecht of, wat veel zeldzamer is, hun rechtsprekende taak (5). Het gaat hier om een uitzonderlijke onderzoeksmethode waarvan gebruik gemaakt wordt wanneer de normale middelen die ter beschikking van de assemblees staan voor het vervullen van hun taken, ontoereikend blijken (6). Het recht van onderzoek kan onder meer dienen om

pensée personnelle du Roi, mais qui n'ont pas qualité pour la rapporter, n'engagent que leurs auteurs; que, fussent-ils prouvés, ils ne sont pas de nature à établir l'existence d'un détournement de pouvoir; que l'offre de preuve portant sur ces faits ne peut être retenue» (1).

Le secret du colloque constitutionnel doit donc être en toutes circonstances préservé (2). Selon la formule consacrée, «on ne peut découvrir la Couronne» (3). Interroger des collaborateurs directs du Roi, dans le cadre d'une commission parlementaire ou d'une commission d'enquête, sur des faits relevant de leur fonction aurait immanquablement pour effet de porter atteinte à ce principe constitutionnel fondamental. En effet, ces personnes n'ont d'autre rôle que d'être les conseillers du Souverain dans l'exercice de sa mission constitutionnelle comportant, selon la formule classique, le droit d'être consulté par ses ministres, de les stimuler et de les avertir. Elles participent donc, de ce chef, à l'exercice de la fonction royale et à son inviolabilité.

Seuls les actes des ministres peuvent être mis en cause, la Constitution précisant qu'«en aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité» (article 102).

III. L'application de ces principes doit être mise en relation avec le rôle dévolu aux commissions d'enquête, si la commission spéciale du Sénat relative au Rwanda décidait d'exercer les pouvoirs dévolus à ce type de commission.

Certes, les objets des commissions d'enquête peuvent être vastes et divers et l'article 8, alinéa 3, de la loi du 3 mai 1880, tel que modifié par la loi du 30 juin 1996, porte que «tout un chacun peut être appelé comme témoin».

Il n'en reste pas moins que le droit d'enquête n'est ni absolu ni illimité et doit s'insérer dans l'ordre constitutionnel. Il est assujéti au respect des normes supérieures de droit international, notamment celles relatives au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de droit interne, spécialement en ce qui concerne la question analysée ici, du principe de la séparation des pouvoirs et de l'inviolabilité royale (4). Le droit d'enquête doit en outre être analysé comme une compétence accessoire et fonctionnelle, permettant aux différentes assemblees de mieux exercer leurs diverses fonctions, que ce soit leur fonction législative (et plus spécialement le droit d'initiative), leur fonction de contrôle de l'exécutif ou même dans certaines limites du judiciaire ou, dans des cas plus rares, leur fonction juridictionnelle (5). Il s'agit d'une méthode exceptionnelle d'investigation utilisée lorsque les moyens normaux à la disposition des assemblees pour accomplir leurs différentes missions se révèlent insuffisants (6). Le droit d'enquête peut notamment servir à mettre en cause la responsabilité politique des ministres. Il s'agit là d'une de ses fonctions premières et unanimement reconnue (7). Par contre, il ne peut

(1) Raad van State, Leloup, nr. 8649, 8 juni 1961.

(2) Velu, J., *Notes de droit public*, ULB, 1979-1980, vol. 2, blz. 414 e.v.

(3) Over de toedracht van deze formule, zie Delpérée, F. en Dupret, B., *Nul ne peut découvrir la Couronne. Les cahiers constitutionnels*, 1989.

(4) Velu, J., *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire*, J.T., 1993, blz. 589-590.

(5) Zie Alen, A. en Meerschaut, F., *Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht, Liber Amicorum E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, blz. 10 e.v.

(6) Over de verschillen tussen de onderzoekscommissies en de gewone parlementaire commissies, zie advies Raad van State, 6 april 1990, *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 860/2.

(7) Zie onder meer de synthese van Traest, G., *Het recht van onderzoek van het Parlement*, Administratief lexicon, 1979, blz. 2 e.v.

(1) Conseil d'État, 8 juin 1961, n° 8649, Leloup, A.A.C.E., 1961, p. 491.

(2) J. Velu, *Notes de Droit public*, U.L.B., éd. 1979-1980, vol. 2, pp. 414 et suiv.

(3) Sur la portée de cette formule, voyez, sp. F. Delpérée et B. Dupret, *Nul ne peut découvrir la couronne, Les cahiers constitutionnels*, 1989.

(4) J. Velu, *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire*, J.T., 1993, pp. 589 et 590.

(5) Voy. sp. A. Alen et F. Meerschaut, *Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht, Liber Amicorum E. Krings*, Story-Scientia, Bruxelles, 1991, pp. 10 et suiv.

(6) Sur les différences entre les commissions d'enquête et les commissions parlementaires ordinaires, voy. : Avis du Conseil d'État, 6 avril 1990, *doc. parl.*, Ch. S.O. 1989-1990, n° 860/2.

(7) Voy. not. la synthèse de G. Traest, *Het recht van onderzoek van het Parlement*, Administratief lexicon, 1979, pp. 2 et suiv.

de politieke verantwoordelijkheid van de ministers ter discussie te stellen. Dat is een van zijn belangrijkste en algemeen erkende doelstellingen(1). Daarentegen zou het volkomen ongrondwettig zijn mocht men zich op het recht van onderzoek beroepen om het mogelijk te maken dat weliswaar zijdelings — doch zeker — afbreuk wordt gedaan aan de twee fundamentele pijlers van onze grondwettelijke monarchie, namelijk de verantwoordelijkheid van de ministers enerzijds en de onschendbaarheid van de persoon des Konings anderzijds.

Tot besluit menen wij dus dat het verhoren van leden van het Koninklijk Huis over handelingen die met hun functie te maken hebben door een parlementaire commissie of een onderzoekscommissie fundamentele grondwettelijke bezwaren oplevert. Een dergelijke procedure kan niet gemotiveerd worden door de doelstellingen van een parlementaire commissie, zelfs al zijn haar de bijzondere bevoegdheden opgedragen waarin artikel 56 van de Grondwet voorziet, en zou het grondbeginsel van de onschendbaarheid van het Staatshoofd in gevaar brengen.

C. Kunnen medewerkers van de Koning worden opgeroepen voor een onderzoekscommissie? (nota van de Dienst juridische zaken en documentatie van de Senaat d.d. 18 februari 1997)

Inleidende opmerking

In een advies van 13 februari 1990 definieert de Raad van State de respectieve bevoegdheden van de onderzoekscommissies en de gewone parlementscommissies, wat betreft het horen van getuigen.

De bevoegdheden van een onderzoekscommissie omvatten «het recht om deskundigen en getuigen te dagvaarden en hen onder ede te horen en hen tot getuigenis te dwingen. Op de weigering of het verzuim daaraan te voldoen, zijn straffen gesteld.»

De gewone parlementscommissies hebben deze bevoegdheden niet. Zij «kunnen personen wegens hun deskundigheid of om andere redenen uitnodigen en horen, maar zij kunnen die niet verplichten te komen en te spreken. Zij kunnen hun dan ook geen eed opleggen. Strafsancties zijn derhalve uiteraard uitgesloten(2)».

De bijzondere commissie-Rwanda beschikt momenteel niet over de bevoegdheden van een onderzoekscommissie.

Punt 4 uit het voorstel van het bureau, goedgekeurd door de Senaat, bekrachtigt dit standpunt: «4. Om haar taak uit te voeren ondervraagt de commissie personen of organiseert zij confrontaties.

Wanneer de normale parlementaire procedure ontoereikend is, de commissie haar doelstellingen beter kan bereiken, kan op verzoek van één derde van de leden, de bijzondere commissie bij meerderheid van de leden beslissen een beroep te doen op de bevoegdheden die bepaald zijn in artikel 56 van de Grondwet en in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.»(3)

De bijzondere commissie kan dus de bevoegdheden van een onderzoekscommissie — met name wat betreft het horen van getuigen — alleen uitoefenen als zij daartoe een uitdrukkelijke beslissing neemt op de wijze vastgelegd in punt 4.

(1) Zie onder meer de synthese van Traest, G., *Het recht van onderzoek van het Parlement*, Administratief lexicon, 1979, blz. 2 e.v.

(2) Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving van 13 februari 1990 over een wetsvoorstel houdende maatregelen tot verbetering van de uitoefening van het parlementaire controlerecht (Stuk Kamer, nr. 860/2 - 1988-1989, blz. 4).

(3) Voorstel van het Bureau tot instelling van een bijzondere commissie-Rwanda (Stuk Senaat, nr. 1-526/1, 1996-1997).

être question de détourner le droit d'enquête de ses finalités constitutionnelles en permettant, de manière certes indirecte mais à notre avis certaine, de porter atteinte aux deux piliers fondamentaux de notre système de monarchie constitutionnelle que sont d'une part la responsabilité ministérielle et d'autre part, l'inviolabilité de la personne royale.

En conclusion, nous croyons que l'audition de membres de la Maison royale qui seraient interrogés sur des faits de leur fonction par une commission parlementaire ou une commission d'enquête se heurte à des objections constitutionnelles d'ordre tout à fait fondamental. Une telle procédure ne trouve aucun appui dans les finalités que peut poursuivre une commission parlementaire, même dotée des pouvoirs particuliers prévus à l'article 56 de la Constitution et mettrait en péril le principe essentiel de l'inviolabilité du chef de l'État.

C. Peut-on convoquer les collaborateurs du Roi à une commission d'enquête?

Remarque préliminaire

Dans un avis du 13 février 1990, le Conseil d'État définit les pouvoirs respectifs des commissions d'enquête et des commissions parlementaires ordinaires, en ce qui concerne l'audition de témoins.

Les pouvoirs d'une commission d'enquête comportent «le droit de citer des experts et des témoins, de les entendre et de les contraindre, le cas échéant, à témoigner. Des sanctions sont prises en cas de refus ou d'omission de s'acquitter de ces devoirs».

Les commissions parlementaires ordinaires ne disposent pas de tels pouvoirs. Elles «peuvent inviter et entendre certaines personnes, en raison de leur expertise ou pour d'autres motifs, mais elles ne peuvent les contraindre ni à comparaître, ni à prendre la parole. Elles ne peuvent pas, dès lors, leur imposer le serment. Des sanctions pénales sont par conséquent nécessairement exclues(2)».

La commission spéciale Rwanda ne dispose pas actuellement des pouvoirs d'une commission d'enquête.

Le point 4 de la proposition du bureau, approuvée par le Sénat, confirme ce point de vue: «4. Pour exercer sa mission, la commission interroge des personnes et organise des confrontations.

Quand la procédure parlementaire normale n'est pas suffisante, pour mieux atteindre ses objectifs, la commission spéciale peut, à la demande d'un tiers de ses membres, décider, à la majorité de ses membres, de faire usage des compétences prévues à l'article 56 de la Constitution et dans la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.»(3)

La commission spéciale ne pourra exercer les pouvoirs d'une commission d'enquête — entre autres en matière d'audition de témoins — qu'en prenant une décision formelle en ce sens, aux conditions prévues au point 4.

(1) Voy. not. la synthèse de G. Traest, *Het recht van onderzoek van het Parlement*, Administratief lexicon, 1979, pp. 2 et suiv.

(2) Avis du Conseil d'État, section de législation, du 13 février 1990 sur une proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire (doc. Chambre, n° 860/2, session 1988-1989, p. 14).

(3) Proposition du bureau visant à instituer une commission spéciale Rwanda (doc. Sénat, n° 1-526/1, session 1996-1997).

In haar huidige vorm kan de bijzondere commissie evenmin de aanwezigheid van ministers «vorderen».

Krachtens het tweede lid van artikel 100 van de Grondwet kan de bijzondere commissie — zolang zij niet tot onderzoekscommissie is omgevormd — enkel om hun aanwezigheid «vragen». De ministers moeten echter voldoende ernstige redenen («des raisons suffisamment sérieuses») kunnen aanvoeren om niet aan deze vraag te voldoen.

Strekking van het onderzoeksrecht

Artikel 56 van de Grondwet bepaalt: «Elke Kamer heeft het recht van onderzoek».

De Grondwet legt aan het recht van het Parlement om onderzoeken in te stellen geen uitdrukkelijke beperkingen op. De beknoptheid van artikel 56 van de Grondwet toont duidelijk de wil aan om de Kamers een zo uitgebreid mogelijk — in principe zelfs absoluut — onderzoeksrecht toe te kennen.

Zo omvatten de bevoegdheden van een onderzoekscommissie «onder meer en alleszins het recht getuigen te dagvaarden en te verhoren en hen desnoods te dwingen tot getuigenis (artikelen 71, 73 en 80 van het Wetboek van Strafvordering). Uit geen enkele van deze bepalingen blijkt dat ambtsdragers van welke «macht» ook zich aan de bedoelde verplichtingen en eventuele dwangmaatregelen zouden kunnen onttrekken. Zij genieten terzake niet van een onschendbaarheid. Onschendbaarheden en voorrechten behoeven krachtens artikel 6 van de Grondwet een uitdrukkelijke wetsbepaling.» (...)

De Raad van State wijst bovendien op «de verplichting van elke titularis van een ambt, tot welke «macht» hij ook behoort en op welk niveau hij zijn functie ook uitoefent, te verschijnen en te getuigen, zonder daartoe de toelating te moeten krijgen van zijn hiërarchisch meerdere. Een parlementaire onderzoekscommissie wordt juist opgericht om haar informatie rechtstreeks in te winnen bij diegenen die zelf ambtelijk of persoonlijk bij de onderzochte toestanden zijn betrokken. De levensechte directheid van de informatie is de essentiële voorwaarden om tot een juist inzicht te komen. Geen hiërarchisch meerdere mag door middel van een weigering of van een toelating onder voorwaarde, het recht van de onderzoekscommissie om rechtstreekse inlichtingen aan de bron in te winnen, in de weg staan.»(1)

In principe kan niemand zich onttrekken aan een parlementair onderzoek. De rechtsleer onderstreept de ruime omvang van het onderzoeksrecht, vooral wanneer het betrekking heeft op de uitvoerende macht: «Die controle is ruim, en beperkt zich niet tot het vaststellen van de politieke, burgerlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, maar strekt zich uit tot ieder feit, iedere omstandigheid waarbij de uitvoerende macht *sensu lato* is betrokken»(2)

Toch moet bij het uitoefenen van het onderzoeksrecht de Grondwet worden gerespecteerd. We denken hier met name aan de rechten en vrijheden die door de Grondwet worden gewaarborgd (onschendbaarheid van de woning, vrijheid van onderwijs ...) en de fundamentele principes waarop onze instellingen gebaseerd zijn (scheiding der machten(3), bevoegdheidsverdeling tussen de politieke entiteiten).

(1) Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 3 oktober 1989 over een wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek (Stuk Kamer, nr. 675/2, 1988-1989, blz. 13 en 14).

(2) Alen, A. en Meersschaut, F., *Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht*, in *Liber Amicorum* Prof. em. E. Krings, Brussel, Story-Scientia, 1991, blz. 15.

(3) Zie in dit verband: J. Velu, *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire*, J.T., 1993, blz. 589.

La commission spéciale ne peut pas non plus, dans sa situation actuelle, «requérir» la présence des ministres.

Aux termes de l'article 100, alinéa 2 de la Constitution — et tant qu'elle ne procède pas à sa transformation en commission d'enquête — la commission spéciale ne peut que «demander» leur présence. Toutefois, les ministres devraient faire valoir des raisons suffisamment sérieuses («voldoende ernstige redenen») pour ne pas accéder à une telle demande.

L'étendue du droit d'enquête

Aux termes de l'article 56 de la Constitution, «Chaque Chambre a le droit d'enquête.»

La Constitution n'impose à la représentation parlementaire aucune restriction expresse pour effectuer des enquêtes. La concision de l'article 56 de la Constitution témoigne de l'intention d'accorder aux Chambres un droit d'enquête très étendu, voire en principe absolu.

C'est ainsi que, selon le Conseil d'État, les pouvoirs des commissions d'enquête «comprennent notamment, et en tout état de cause, le droit de citer des témoins, de les entendre et de les contraindre, le cas échéant, à témoigner (articles 71, 73 et 80 du Code d'instruction criminelle). Aucune de ces dispositions ne permet d'inférer que les titulaires de fonctions de quelque «pouvoir» que ce soit puissent se soustraire à ces obligations et mesures coercitives éventuelles. Sur ce point, ils ne peuvent invoquer quelque immunité que ce soit. En vertu de l'article 6 de la Constitution, les immunités et les privilèges requièrent une disposition législative expresse.» (...)

Le Conseil d'État rappelle en outre «l'obligation de tout titulaire de fonctions, à quelque «pouvoir» qu'il appartienne et à quelque niveau qu'il exerce ses fonctions, de comparaître et de témoigner, sans devoir y être autorisé par son supérieur hiérarchique. Une commission d'enquête parlementaire est précisément créée pour recueillir ses informations directement auprès de ceux qui sont concernés, que ce soit de par leurs fonctions ou personnellement, par les situations qui font l'objet de l'enquête. Le caractère direct d'une information donnée par la personne même constitue la condition essentielle pour aboutir à une compréhension correcte. Aucun supérieur hiérarchique ne peut, par un refus ou par une autorisation sous condition, faire entrave au droit de la commission d'enquête de recueillir des renseignements directement à la source.»(1)

Nul ne peut en principe se soustraire à une enquête parlementaire. En particulier, lorsqu'il s'exerce à l'égard du pouvoir exécutif, la doctrine souligne le caractère étendu du droit d'enquête: «Die controle is ruim, en beperkt zich niet tot het vaststellen van de politieke, burgerlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, maar strekt zich uit tot ieder feit, iedere omstandigheid waarbij de uitvoerende macht *sensu lato* is betrokken.»(2)

Toutefois, le droit d'enquête doit s'exercer dans le respect de la Constitution. L'on vise ici le respect des droits et libertés garantis par la Constitution (inviolabilité du domicile, liberté de l'enseignement ...) ainsi que des règles fondamentales qui gouvernent nos institutions (séparation des pouvoirs(3), règles répartitrices de compétences entre les collectivités politiques).

(1) Avis du Conseil d'État, section de législation, du 3 octobre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (doc. Chambre, n° 675/2, session 1988-1989, p. 27).

(2) A. Alen et F. Meersschaut, «*Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht*», in *Liber Amicorum*, Prof. em. E. Krings, Brussel, Story, 1991, p. 14.

(3) Lire à ce propos: J. Velu, «*Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire*», J.T., 1993, p. 589.

De regels aangaande het koningschap neergelegd in de artikelen 88 (beginsel van de onschendbaarheid) en 106 (beginsel van de onverantwoordelijkheid) van de Grondwet vormen onweerlegbaar een beperking op het onderzoeksrecht van de Kamers.

De eenheid van de uitvoerende macht

Het beginsel dat ten grondslag ligt aan het optreden van de uitvoerende macht — en de betrekkingen tussen de twee samenstellende delen ervan: de Koning en zijn Regering — is het eenheidsbeginsel. Het gaat om een zeer belangrijke grondregel van ons publiek recht die uit het gewoonterecht is afgeleid, zelfs indien er aansluitingspunten te vinden zijn in verschillende artikelen van onze Grondwet.

Dit beginsel wordt als volgt beschreven door professor Delpérée: «Le pouvoir exécutif, constitué au départ d'autorités distinctes — le Roi et les ministres — est et reste un. Comment cela se peut-il? Le Roi signe. Ou, plus généralement, il s'exprime, il intervient, il agit. Un ministre lui apporte le contreseing... Il ne faudrait pas déduire de cette constatation simple que le Roi et l'un des ministres expriment leurs volontés distinctement l'un de l'autre. Le chef de l'État et les membres du Gouvernement ne se situent pas dans une relation d'indépendance réciproque. Ils ne statuent pas de manière autonome. À la différence du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ne comprend pas des branches distinctes. La volonté qu'il exprime n'est pas divisible(1).»

De geheimhouding van de samenspraak tussen de Koning en de ministers

Aan dit beginsel is een belangrijk gevolg verbonden: de ministers zijn ertoe gehouden de geheimhouding van de samenspraak met de Koning te respecteren. Het verslag Soenens merkt in dit verband op: «De grondwettelijke samenspraak tussen de Koning en de ministers moet geheim blijven en het aandeel van de Koning in de onder de medeondertekening der ministers genomen beslissingen, mag niet gekend zijn. (...) De praktijken die deze beginselen over het hoofd zien, stellen de Koning bloot en kunnen hem in de onmogelijkheid stellen zijn zending te vervullen(2).» De Vorst moet zijn grondwettelijke bevoegdheden buiten de openbaarheid uitoefenen. Volgens een beroemde formule beschikt de Koning over het recht geraadpleegd te worden, te bezielen en te waarschuwen. Deze belangrijke functie van invloed en matiging oefent de Koning uit in het kader van de geheime samenspraak die hij regelmatig houdt met zijn ministers. Van de inhoud van deze gesprekken mag niets openbaar worden gemaakt, zo niet wordt de kroon «blootgesteld». De betrekkingen van de Koning met zijn ministers moeten geheim blijven: «Découvrir la Couronne, c'est compromettre le Roi. (...) C'est fractionner le pouvoir exécutif qui, au sens de l'article 29 de la Constitution(3), a vocation à s'exprimer d'une seule voix. C'est instaurer le divorce entre le Roi et les membres du Gouvernement qu'il désigne, alors que ceux-ci sont, aux termes de l'article 64 de la Constitution(4), responsables des actes et des attitudes du pouvoir exécutif. En ce sens, découvrir la Couronne, c'est altérer l'unité du pouvoir exécutif(5).» De uitvoerende macht moet in alle omstandigheden blijken geven van eenheid. Zij moet zich eenstemmig uitdrukken. Zij kan geen verdeeldheid aanvaarden.

(1) F. Delpérée en B. Dupret, *Nul ne peut découvrir la Couronne, Les Cahiers constitutionnels*, 1989, blz. 14.

(2) Verslag van de commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1949, blz. 7592.

(3) Artikel 37 van de Grondwet.

(4) Artikel 106 van de Grondwet.

(5) F. Delpérée en B. Dupret, *op. cit.*, blz. 14.

Les règles relatives à la fonction royale, contenues aux articles 88 (principe de l'inviolabilité) et 106 (principe de l'irresponsabilité) de la Constitution constituent sans conteste une limitation au droit d'enquête des Chambres.

L'unité du pouvoir exécutif

Le principe qui gouverne l'action du pouvoir exécutif — et les rapports entre ses deux composantes: le Roi et son Gouvernement — est le principe de l'unité. Il s'agit d'une règle tout à fait fondamentale de notre droit public dégagée de la coutume, même si elle trouve des points d'ancrage dans divers articles de notre Charte fondamentale.

Ce principe est énoncé comme suit par le professeur Delpérée: «Le pouvoir exécutif, constitué au départ d'autorités distinctes — le Roi et les ministres — est et reste un. Comment cela se peut-il? Le Roi signe. Ou, plus généralement, il s'exprime, il intervient, il agit. Un ministre lui apporte le contreseing... Il ne faudrait pas déduire de cette constatation simple que le Roi et l'un des ministres expriment leurs volontés distinctement l'un de l'autre. Le chef de l'État et les membres du Gouvernement ne se situent pas dans une relation d'indépendance réciproque. Ils ne statuent pas de manière autonome. À la différence du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ne comprend pas des branches distinctes. La volonté qu'il exprime n'est pas divisible(1).»

Le secret du colloque entre le Roi et les ministres

Une conséquence importante est attachée à ce principe: les ministres sont tenus de respecter le secret du colloque avec le Roi. Le rapport Soenens fait, à cet égard, les observations suivantes: «Le colloque constitutionnel entre le Roi et les ministres doit rester secret et la part du Roi dans les décisions prises sous le contreseing des ministres ne peut être connue. (...) Les pratiques qui contreviennent à ces principes découvrent le Roi et peuvent le mettre dans l'impossibilité de remplir sa mission(2).» Le Souverain doit exercer ses compétences constitutionnelles en dehors de la publicité. Selon une formule célèbre, le Roi dispose du droit d'être consulté, de suggérer et d'avertir. Le Roi exerce cette importante fonction d'influence et de modération dans le cadre du colloque secret qu'il tient régulièrement avec ses ministres. Rien du contenu de ces conversations ne peut être publié, sinon la couronne est «découverte». Les relations du Roi avec ses ministres doivent demeurer secrètes: «Découvrir la Couronne, c'est compromettre le Roi. (...) C'est fractionner le pouvoir exécutif qui, au sens de l'article 29 de la Constitution(3), a vocation à s'exprimer d'une seule voix. C'est instaurer le divorce entre le Roi et les membres du Gouvernement qu'il désigne, alors que ceux-ci sont, aux termes de l'article 64 de la Constitution(4), responsables des actes et des attitudes du pouvoir exécutif. En ce sens, découvrir la Couronne, c'est altérer l'unité du pouvoir exécutif(5).» Le pouvoir exécutif doit faire preuve d'unité en toutes circonstances. Il doit s'exprimer unanimement. Il ne peut pas accepter la division.

(1) F. Delpérée et B. Dupret, «Nul ne peut découvrir la Couronne», *Les Cahiers constitutionnels*, 1989, p. 14.

(2) Rapport de la commission chargée d'émettre un avis sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux, *Moniteur belge*, 6 août 1949, p. 7592.

(3) Article 37 de la Constitution.

(4) Article 106 de la Constitution.

(5) F. Delpérée et B. Dupret, *op. cit.*, p. 14.

Zoals zojuist is gezegd, rust de verantwoordelijkheid voor de handelingen van de uitvoerende macht uitsluitend op de schouders van de minister. In geen geval kan het Staatshoofd verantwoordelijk worden gesteld aangezien hij «gedekt» is door de medeondertekening. De eenheid van de uitvoerende macht kan slechts gehandhaafd blijven omdat een van haar samenstellende delen — de regering — volledig de politieke verantwoordelijkheid van haar daden draagt.

De geheimhoudingsplicht en de parlementsleden

De geheimhoudingsplicht van de ministers heeft eveneens invloed op het parlementaire werk.

Tot geheimhouding van de samenspraak met de Koning zijn vanzelfsprekend alle gesprekspartners van de Koning gehouden en niet alleen de leden van de regering. Een parlements lid dat door de Koning in audiëntie wordt ontvangen, kan in het halfroond zelfs geen melding maken van een persoonlijke mening die de Koning hem heeft toevertrouwd.

Anderzijds «un parlementaire ne saurait non plus inciter un ministre à découvrir le Roi, fût-ce à l'intention de l'assemblée. La motion ou la résolution d'une Chambre qui serait votée en ce sens serait dépourvue de tout fondement(1)».

Indien een parlements lid deze regel veronachtzaamt, moet de voorzitter van de assemblée hem tot de orde roepen.

De geheimhoudingsplicht en de medewerkers van de Koning

De medewerkers van de Koning zijn tot dezelfde geheimhoudingsplicht gehouden als de minister of enige andere gesprekspartner van de Koning. Deze plicht moeten zij zeker nakomen omdat zij wegens de aard van het ambt dat zij vervullen, bevoorrechte getuigen zijn van de samenspraak van de Vorst met anderen. Zij moeten het volledige vertrouwen van de Koning genieten en worden daarom door hem gekozen wegens hun kwaliteiten van absolute onafhankelijkheid en discretie.

Verhoor van de medewerkers van de Koning door een onderzoekscommissie

Ten slotte is er de vraag of het mogelijk is een medewerker van de Koning te verhoren in een commissie.

Naar onze mening is een onderzoekscommissie niet gemachtigd om de medewerkers van de Koning op te roepen voor ondervraging over feiten waarvan zij kennis hebben genomen in het kader van hun ambt(2), en dat wegens hun bijzonder statuut: de medewerkers van de Koning onderhouden bevoorrechte betrekkingen met de Vorst, iets waarover professor Delpérée de volgende opmerking maakt: «Mettre en cause les collaborateurs immédiats du Roi, à qui s'applique «une stricte obligation de discrétion», c'est mettre en cause le Roi lui-même(3).»

Er bestaat natuurlijk weinig literatuur over het statuut van de medewerkers van de Koning; het referentiewerk is dat van de heer André Molitor waaruit wij herhaaldelijk zullen citeren(4).

(1) F. Delpérée en B. Dupret, *op. cit.*, blz. 45.

(2) De zaak ligt anders wanneer een medewerker van de Koning opgeroepen wordt om verhoord te worden over een kwestie die totaal vreemd is aan de uitoefening van zijn ambt in het Kabinet van de Koning: als specialist in een of andere aangelegenheid, wegens een vroeger uitgeoefend ambt,...

(3) F. Delpérée en B. Dupret, *op. cit.*, blz. 35.

(4) A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, CRISP, Brussel, 2e uitgave, 1994.

Comme on vient de le dire, la responsabilité des actes du pouvoir exécutif repose exclusivement sur les épaules du ministre. En aucun cas, le chef de l'État ne peut être tenu responsable, puisqu'il est «couvert» par le contreseing. L'unité du pouvoir exécutif ne peut être maintenue que parce qu'une de ses composantes — le Gouvernement — porte entièrement la responsabilité politique de ses actes.

Le devoir de secret et les parlementaires

L'obligation de secret des ministres a également une incidence sur le travail parlementaire.

Il va de soi que tous les interlocuteurs du Roi, et pas uniquement les membres du Gouvernement, sont tenus au secret du colloque avec le Roi. Le parlementaire qui est reçu en audience par le Roi ne peut même pas faire état, dans l'hémicycle, d'une opinion personnelle que le Roi lui aurait confiée.

Par ailleurs, «un parlementaire ne saurait non plus inciter un ministre à découvrir le Roi, fût-ce à l'intention de l'assemblée. La motion ou la résolution d'une Chambre qui serait votée en ce sens serait dépourvue de tout fondement(1)».

Si un parlementaire manquait à cette règle, le président de l'assemblée devrait le rappeler à l'ordre.

Le devoir de secret et les collaborateurs du Roi

Quant aux collaborateurs du Roi, ils sont tenus au même devoir de secret que les ministres ou que tout autre interlocuteur du Roi. Cette obligation s'impose avec d'autant plus de force que, par la nature même des fonctions qu'ils exercent, ils sont les témoins privilégiés du colloque singulier du Souverain. Devant bénéficier de la confiance totale du Roi, ils sont choisis par ce dernier en raison de leurs qualités d'indépendance et de discrétion absolues.

Audition des collaborateurs du Roi par une commission d'enquête

Il reste à s'interroger sur la possibilité d'entendre en commission un collaborateur du Roi.

À notre estime, une commission d'enquête n'est pas autorisée à convoquer les collaborateurs du Roi, en vue de les interroger sur des faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur fonction(2), en raison de leur statut particulier: les collaborateurs du Roi entretiennent avec le Souverain des relations privilégiées, qui font dire au professeur Delpérée que «Mettre en cause les collaborateurs immédiats du Roi, à qui s'applique «une stricte obligation de discrétion», c'est mettre en cause le Roi lui-même(3).»

Il y a évidemment peu de littérature sur le statut des collaborateurs du Roi; l'ouvrage de référence est celui d'André Molitor(4) que nous citerons abondamment.

(1) F. Delpérée et B. Dupret, *op. cit.*, p. 45.

(2) Il en irait autrement d'un collaborateur du Roi convoqué pour être entendu sur une question totalement étrangère à l'exercice de ses fonctions au sein du Cabinet du Roi: en tant que spécialiste dans une matière quelconque, en raison de fonctions précédemment exercées...

(3) F. Delpérée et B. Dupret, *op. cit.*, p. 35.

(4) A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, C.R.I.S.P., Bruxelles, 2^e édition, 1994.

De persoonlijke medewerkers van de Koning zijn alleen aan de Koning verantwoording verschuldigd en worden door hem vrijelijk benoemd en ontslagen door middel van besluiten van het Koninklijk Huis, zelfs indien de Vorst voor belangrijke benoemingen het advies van de regering inwint. De benoeming van de leden van het Kabinet van de Koning hoeft niet medeondertekend te worden door de minister. De medewerkers van de Koning, die hem rechtstreeks ten dienste staan, zijn privé-medewerkers. In het verslag-Soenens wordt het aldus geformuleerd: «Zij hebben geen enkele eigenlijke macht en ook geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat.»(2)

Kenmerkend voor de medewerkers van de Koning is volgens André Molitor hun plicht van getrouwheid aan een ambt. Hij beschrijft de bijzondere band tussen de Koning en zijn medewerkers als volgt: kenmerkend voor de concrete uitoefening van de ambten in het Paleis is «la loyauté à une institution incarnée dans une personne. Ceci distingue nettement l'attitude des collaborateurs du Roi de celle des fonctionnaires vis-à-vis de l'État. Max Weber a défini l'attitude du fonctionnaire dans le système bureaucratique comme «la fidélité impersonnelle à un principe fonctionnel». On voit la différence. Sans doute les collaborateurs du Roi sont-ils au service de la monarchie, et à travers elle, au service de l'État et du pays. Mais ce service s'exprime pour eux dans une personne qui incarne véritablement l'institution. La relation qui s'établit entre le Roi et ses collaborateurs personnels est donc différente de celle qui existe entre un ministre et ses hauts fonctionnaires. Sans doute, dans ce dernier cas, peut-il aussi s'établir des liens de collaboration et de fidélité personnelle, voire d'amitié. Mais — chez nous en tout cas — le ministre ne choisit pas ses hauts fonctionnaires. Et ceux-ci devront servir et aider ses successeurs comme ils ont dû le faire pour ses prédécesseurs. (...)»

«Au surplus, dans la maison du Roi, la relation de fidélité à une personne se double d'une relation à une famille et à une lignée (...).»

«En fait, on se trouve devant une persistance typique du système traditionnel (au sens weberien du terme, opposé à bureaucratique) de rapports au sein d'une organisation de dimensions réduites, les seules d'ailleurs qui permettent ce type de relations.»(3)

En de auteur trekt verder deze belangrijke conclusie voor ons betoog: «À la vérité, les membres de la maison du Roi, à leur niveau et à leur place, connaissent dans l'exercice de leur fonction une situation analogue à celle qui est imposée au Roi lui-même (...).»

«Tout ceci entraîne pour les intéressés un devoir particulier de réserve et de discrétion. Ce devoir déborde nettement celui que la tradition impose aux fonctionnaires publics (...). Il dépasse d'ailleurs la durée de leur activité au Palais et subsiste après qu'ils l'ont quitté.»

«Les membres de l'entourage du Roi ne peuvent jamais oublier qu'ils n'ont pas officiellement d'existence propre, que leur rôle est de «gérer» la fonction royale, comme le disait un sociologue belge, mais en faisant tout remonter vers le Roi. Ils doivent savoir que par un phénomène de transfert, on attribuera au Roi tout ce qu'ils diront ou feront à l'extérieur: d'où prudence nécessaire dans les propos et les initiatives (...).»

«Il est de règle que les membres de la maison ne prennent pas la parole en public sur des sujets politiques et qu'ils s'abstiennent de publications de même nature. (...) Les interviews sont en général exclues. (...) Cela signifie qu'ils s'abstiennent de se mettre en scène et de faire des déclarations.»

(1) Molitor, A., *ibidem*, blz. 138.

(2) *Belgisch Staatsblad* van 6 augustus 1949, blz. 7598.

(3) A. Molitor, *op. cit.*, blz. 161-62.

Responsables devant le Roi seul, les collaborateurs personnels du Roi sont nommés et révoqués librement par lui par arrêtés de maison, même si pour les nominations importantes, le Souverain prend l'avis du gouvernement. La nomination des membres du Cabinet du Roi ne se fait pas sous le contreseing ministériel. Les collaborateurs du Roi, qui sont directement à son service, sont des collaborateurs privés. Comme le souligne le rapport Soenens, «Ils n'ont aucun pouvoir propre ni aucune responsabilité dans l'État.»(1)

Pour André Molitor, la situation des collaborateurs du Roi se caractérise par «une obligation de fidélité à une fonction». Il décrit les liens particuliers entre le Roi et ses collaborateurs comme suit: ce qui caractérise dans le concret l'exercice des fonctions palatines, «c'est la loyauté à une institution incarnée dans une personne. Ceci distingue nettement l'attitude des collaborateurs du Roi de celle des fonctionnaires vis-à-vis de l'État. Max Weber a défini l'attitude du fonctionnaire dans le système bureaucratique comme «la fidélité impersonnelle à un principe fonctionnel». On voit la différence. Sans doute les collaborateurs du Roi sont-ils au service de la monarchie, et à travers elle, au service de l'État et du pays. Mais ce service s'exprime pour eux dans une personne qui incarne véritablement l'institution. La relation qui s'établit entre le Roi et ses collaborateurs personnels est donc différente de celle qui existe entre un ministre et ses hauts fonctionnaires. Sans doute dans ce dernier cas, peut-il aussi s'établir des liens de collaboration et de fidélité personnelle, voire d'amitié. Mais — chez nous en tout cas — le ministre ne choisit pas ses hauts fonctionnaires. Et ceux-ci devront servir et aider ses successeurs comme ils ont dû le faire pour ses prédécesseurs. (...)»

«Au surplus, dans la maison du Roi, la relation de fidélité à une personne se double d'une relation à une famille et à une lignée (...).»

«En fait, on se trouve devant une persistance typique du système traditionnel (au sens weberien du terme, opposé à bureaucratique) de rapports au sein d'une organisation de dimensions réduites, les seules d'ailleurs qui permettent ce type de relations.»(3)

Et l'auteur de tirer cette importante conclusion pour notre propos: «À la vérité, les membres de la maison du Roi, à leur niveau et à leur place, connaissent dans l'exercice de leur fonction une situation analogue à celle qui est imposée au Roi lui-même (...).»

«Tout ceci entraîne pour les intéressés un devoir particulier de réserve et de discrétion. Ce devoir déborde nettement celui que la tradition impose aux fonctionnaires publics (...). Il dépasse d'ailleurs la durée de leur activité au Palais et subsiste après qu'ils l'ont quitté.»

«Les membres de l'entourage du Roi ne peuvent jamais oublier qu'ils n'ont pas officiellement d'existence propre, que leur rôle est de «gérer» la fonction royale, comme le disait un sociologue belge, mais en faisant tout remonter vers le Roi. Ils doivent savoir que par un phénomène de transfert, on attribuera au Roi tout ce qu'ils diront ou feront à l'extérieur: d'où prudence nécessaire dans les propos et les initiatives (...).»

«Il est de règle que les membres de la maison ne prennent pas la parole en public sur des sujets politiques et qu'ils s'abstiennent de publications de même nature. (...) Les interviews sont en général exclues. (...) Cela signifie qu'ils s'abstiennent de se mettre en scène et de faire des déclarations.»

(1) A. Molitor, *ibidem*, p. 138.

(2) *Moniteur belge* du 6 août 1949, p. 7598.

(3) A. Molitor, *op. cit.*, pp. 161-62.

«La règle de réserve va plus loin. Elle impose une certaine retenue dans les propos mêmes privés et officiels. Il ne s'agirait pas qu'un dignitaire critique (...) l'action du gouvernement qui a la confiance du Roi et des Chambres, ou tienne des propos dont le contenu ou l'orientation pourraient être attribués au Roi.» (1)

Het volstrekt private en officieuze karakter van het personeel dat aan het Paleis verbonden is, de banden van loyauté en trouw van de medewerkers met de Koning, het feit dat zij alleen aan de Koning rekenschap verschuldigd zijn, de bijzondere verplichting van discretie en terughoudendheid waardoor zij in de onmogelijkheid verkeren om in het openbaar of in het privé-leven een mening te uiten, dat alles leidt ertoe dat alles wat zij aan de buitenwereld zeggen, toegeschreven wordt aan de Koning. De Koning en zijn medewerkers zijn zo nauw verbonden dat dezelfde auteur niet aarzelt om te besluiten als volgt: «les membres de la Maison du Roi, à leur niveau et à leur place, connaissent dans l'exercice de leur fonction une situation analogue à celle qui est imposée au Roi lui-même.» Professor Delpérée formuleerde het zo: «Mettre en cause les collaborateurs immédiats du Roi, (...) c'est mettre en cause le Roi lui-même.» (2)

Door deze gelijkschakeling straalt de politieke onverantwoordelijkheid van de Koning af op zijn medewerkers: op dezelfde manier als voor de Koning is het ondenkbaar, krachtens het beginsel van de onverantwoordelijkheid die met het ambt verbonden is, dat een medewerker voor een parlementaire commissie wordt opgeroepen om toelichting te geven bij de rol die de Koning of een van zijn medewerkers heeft kunnen spelen in een besluitvormingsproces.

Moet het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht trouwens ook niet gelden voor de medewerkers van de Koning? Het respectievelijke aandeel van de minister, van de Koning en — eigenlijk ook — van de medewerkers van de Koning in het ontstaan van een beslissing mag niet openbaar gemaakt worden. In alle gevallen draagt alleen de minister, door de medeondertekening, de volledige politieke verantwoordelijkheid. Alleen hij kan verzocht of gedwongen worden hiervan rekenschap af te leggen.

«La règle de réserve va plus loin. Elle impose une certaine retenue dans les propos mêmes privés et officiels. Il ne s'agirait pas qu'un dignitaire critique (...) l'action du gouvernement qui a la confiance du Roi et des Chambres, ou tienne des propos dont le contenu ou l'orientation pourraient être attribués au Roi.» (1)

Le caractère tout à fait privé et officieux du personnel attaché au Palais, les liens de loyauté et de fidélité qui unissent les collaborateurs au Roi, le fait qu'ils ne répondent que devant le Roi seul, les obligations particulières de discrétion et d'effacement qui leur interdisent d'exprimer une opinion en public et en privé, tout cela conduit à opérer, pour reprendre l'expression d'André Molitor, un «transfert» par lequel on attribuera au Roi tout ce qu'ils diront à l'extérieur. Le Roi et ses collaborateurs sont si étroitement associés que le même auteur n'hésite pas à conclure que «les membres de la Maison du Roi, à leur niveau et à leur place, connaissent dans l'exercice de leur fonction une situation analogue à celle qui est imposée au Roi lui-même.» Ou encore, pour reprendre l'expression du professeur Delpérée, «Mettre en cause les collaborateurs immédiats du Roi, (...) c'est mettre en cause le Roi lui-même.» (3)

C'est en vertu de cette assimilation même que l'irresponsabilité politique du Roi rejaillit sur ses collaborateurs: au même titre que pour le Roi, il semble inconcevable, en vertu du principe de l'irresponsabilité qui s'attache à la fonction, qu'un collaborateur soit convoqué devant une commission parlementaire pour s'expliquer sur le rôle qu'a pu jouer dans un processus décisionnel le Roi ou un de ses collaborateurs.

Par ailleurs, le principe de l'unité de l'exécutif ne doit-il pas jouer également pour les collaborateurs du Roi? Il n'y a pas lieu de révéler la part prise respectivement par le ministre, par le Roi et — peut-on ajouter — par les collaborateurs du Roi dans la genèse d'une décision. Dans tous les cas de figure, le ministre seul, par le contreseing, en assume l'entière responsabilité politique. Seul aussi, il peut être invité ou contraint à en répondre.

(1) A. Molitor, *op. cit.*, blz. 163-164.

(2) Men moet hier onmiddellijk een belangrijk voorbehoud aan toevoegen: de verantwoordelijkheid van het Staatshoofd kan niet in het geding worden gebracht indien zij hun ambtsverplichtingen niet nakomen.

(3) Molitor, A., *o.c.*, blz. 163.

(1) A. Molitor, *op. cit.*, pp. 163-164.

(2) Tout en ajoutant immédiatement une réserve importante: s'ils manquent à leurs obligations de fonction, ils ne sauraient engager la responsabilité du chef de l'État.

(3) A. Molitor, *op. cit.*, p. 163.