

Article 28

**Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.
Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.**

Une pétition est un écrit qu'un citoyen ou un groupe de citoyens adresse à une autorité publique et par lequel il exprime une opinion sur une question particulière ou sur un thème d'intérêt général. La pétition peut être formulée sous la forme d'une requête. Il s'agit d'un procédé de démocratie directe.

L'article 28 de la Constitution permet à toute personne sans distinction, qu'elle soit belge ou étrangère, mineure ou majeure, d'adresser une pétition aux autorités publiques. Toute autorité publique, c'est-à-dire tout organe disposant d'une parcelle de la puissance publique (les assemblées parlementaires, le Roi, les ministres, les administrations, les juridictions), peut en être le destinataire.

La pétition doit être écrite. Elle doit être signée par son auteur. Ces exigences de forme se déduisent des termes mêmes de l'article 28. En disposant que seules les autorités constituées peuvent adresser des pétitions en nom collectif, l'article 28 exclut, en principe, les associations privées du bénéfice de cette prérogative. Dès lors, seules les autorités constituées – un conseil communal ou un organe juridictionnel, par exemple – peuvent adresser des pétitions au nom d'autres personnes que celles qui en sont les signataires. Il convient toutefois de relever que, depuis plusieurs années, le caractère strict de cette interdiction est battu en brèche par les autorités publiques, qui admettent sans réserve les pétitions émanant d'associations privées.

Pour le surplus, la Constitution ne fixe pas les modalités précises qui entourent l'exercice du droit de pétition. Celui-ci demeure informel, à l'exception des pétitions adressées aux assemblées parlementaires qui, elles, font l'objet d'une réglementation particulière, en vertu de l'article 57 de la Constitution et des règlements des différentes assemblées concernées.

Christine Horevoets

l'opportunité d'agir contre l'administration ou contre le fonctionnaire, voire conjointement contre les deux.

La règle prévue par l'article 31 ne porte pas préjudice au régime particulier des poursuites pénales et civiles exercées à l'encontre d'un ministre fédéral ou d'un membre d'un Gouvernement de communauté ou de région³⁶.

Cédric Molitor

Article 32

Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.

L'article 32 a été inséré dans la Constitution en 1993. Jusque là, l'action de l'administration était menée dans le secret, sauf dans les cas où un texte particulier organisait une certaine publicité. Le droit d'accès aux documents administratifs que consacre désormais la Constitution – et qu'organisent concrètement divers textes législatifs – renverse cette perspective. En attribuant à chacun le droit à l'information dans ses relations avec l'administration, il s'inscrit dans une politique d'amélioration de la « transparence administrative ».

Concrètement, toute autorité administrative est tenue d'accorder, à toute personne qui lui en fait la demande, la consultation de tout document administratif et, le cas échéant, de lui en délivrer la copie. Il s'agit ici d'une forme de publicité passive. L'administration n'est pas tenue de rassembler, d'initiative, des informations qui concernent ses activités.

Comme la Constitution l'indique, chacun dispose de cette prérogative. Ainsi, toute personne, physique ou morale, en est titulaire. Aucune condition d'âge ou de nationalité n'est, par ailleurs, requise. De même, il ne faut pas exciper d'un intérêt déterminé : le document consulté peut, ou non, concerner la personne qui en fait la demande. Les documents qui contiennent des données à caractère personnel pourraient cependant être refusés à la consultation.

³⁶ Voir les articles 103 et 125.

Quant aux documents qui peuvent être consultés, ici encore, aucune réserve n'est émise. Il peut s'agir d'un document sur support écrit ou informatique, ou encore d'un enregistrement sonore. Le document consulté peut être celui qui a servi à préparer une décision de l'administration ou à exécuter cette décision.

Toute autorité administrative est tenue de communiquer l'information demandée, qu'elle relève du pouvoir fédéral, des communautés ou des régions.

Le droit d'accès aux documents administratifs peut souffrir d'un certain nombre de restrictions. Elles touchent généralement à la sécurité de la population, à l'ordre public, au respect de la vie privée, au secret médical ou encore à l'intérêt économique et financier de l'Etat. Néanmoins, ces restrictions doivent être prévues expressément par une loi fédérale, un décret communautaire ou régional ou encore une ordonnance émanant de la Région bruxelloise, en d'autres termes par une norme ayant force de loi. Ces restrictions concernent d'autres valeurs essentielles de l'Etat démocratique, ce qui justifie l'atteinte portée ainsi au droit d'accès.

Christine Horevoets

Les parlementaires ne sont ni des accusateurs, ni des juges. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de mettre en cause. Il ne s'agit pas de juger, ni *a fortiori* de sanctionner. C'est une « enquête » dont il s'agit. L'erreur de la commission parlementaire sur l'affaire Dutroux est de ne pas l'avoir compris. Elle a, en effet, très largement outrepassé ses pouvoirs.

Depuis l'enquête sur le Heysel – qui fut exemplaire –, on assiste à un phénomène de mode. Les enquêtes parlementaires se sont multipliées. Or, d'une part, sur le plan strictement juridique, une enquête parlementaire ne peut toucher qu'à des domaines qu'il appartient aux Chambres législatives de régler ou de contrôler. D'autre part, au-delà de l'aspect strictement juridique, il faut éviter une banalisation du procédé, en y recourant à bon escient.

Le moins qu'on puisse dire est que la Constitution est très laconique sur les enquêtes parlementaires. Elle se limite à prévoir que « chaque Chambre a le droit d'enquête ». Mais comment l'enquête doit-elle être menée ? Une loi a été adoptée au XIX^e siècle qui vise à régler cette question. Elle est toujours d'application aujourd'hui. Elle a toutefois été substantiellement remaniée en 1996. Il en ressort notamment que, si une commission d'enquête n'exerce pas une mission comparable à celle d'un magistrat instructeur, elle peut cependant ordonner des mesures d'instruction : l'audition d'un témoin ou d'un expert, une perquisition, une écoute téléphonique, etc. Il en ressort également que les parlementaires ne peuvent divulguer les informations que la commission a recueillies au cours de réunions à huis clos.

Lorsqu'une enquête parlementaire porte sur des faits qui font parallèlement l'objet d'une enquête judiciaire, elle ne peut en aucun cas entraver le déroulement de cette dernière.

Marc Verdussen

Article 57

Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de

donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

Tandis que l'article 28 de la Constitution confère à chacun le droit de pétition, l'article 57 régit les pétitions adressées aux assemblées parlementaires.

Pour être recevables, ces pétitions doivent prendre la forme d'un écrit. Cette exigence s'explique par des raisons historiques. Le Constituant entendait éviter que les assemblées ne soient envahies ou soient soumises à des pressions intolérables de la part de leurs auteurs.

Les conditions et modalités d'exercice du droit de pétition sont précisées par les règlements de chaque assemblée. Elles peuvent donc varier selon qu'il s'agit de la Chambre des représentants ou du Sénat.

Par exemple, le règlement de la Chambre des représentants prévoit que la pétition doit être adressée au président de l'assemblée. Les secrétaires la renvoient soit à la commission des pétitions, soit à la commission permanente qui correspond à la matière visée par la pétition. La pétition peut ensuite être déposée sur le bureau de la Chambre. Elle peut également être classée purement et simplement ou encore être envoyée au ministre compétent afin que celui-ci fournisse toute explication que l'assemblée requiert à son sujet. Un contrôle politique peut ainsi être exercé par l'organe parlementaire sur le Gouvernement fédéral.

Christine Horevoets

Article 58

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat bénéficient d'une « immunité parlementaire ». L'expression recouvre, en réalité, deux règles distinctes : l'« irresponsabilité parlementaire », d'une part, et l'« inviolabilité parlementaire », d'autre part. Ces deux règles font l'objet respectivement des articles 58 et 59 de la Constitution.

SECTION II

*Des compétences**Sous-section I^{re}**Des compétences des communautés*

Article 127

§ 1^{er}. Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles ;

2° l'enseignement, à l'exception :

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes ;

c) du régime des pensions ;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités visées au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

L'article 127 de la Constitution, dans un *premier paragraphe*, attribue à la Communauté française et à la Communauté flamande deux domaines importants. Dans ces deux domaines, précise-t-il, l'une et l'autre peuvent agir par voie de décrets, règles qui ont une force équivalente à celle de la loi.

Tout d'abord, la Communauté française et la Communauté

flamande sont toutes deux compétentes pour adopter des décrets dans les « matières culturelles ». Mais la Constitution n'en dit pas plus sur ce qu'il faut entendre par là. Elle se contente de prévoir que ces matières doivent être définies par une loi spéciale. C'est la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui énonce ce qu'il y a lieu d'entendre par matières culturelles. Elle vise les « beaux-arts », ce qui comprend les différentes formes de création artistique, spécialement la littérature, la musique, le théâtre, le ballet, le cinéma et les arts plastiques (peinture, sculpture, photographie...). Elle vise aussi, par exemple, la défense et l'illustration de la langue, la radiodiffusion et la télévision, le soutien à la presse écrite, ou encore la politique de la jeunesse.

Ensuite, la Communauté française et la Communauté flamande sont également compétentes en matière d'enseignement, depuis l'école maternelle jusqu'à l'université. Seules trois exceptions, à interpréter de manière restrictive, ont été apportées à cette compétence générale. La collectivité fédérale reste, en effet, compétente pour fixer la durée de la scolarité obligatoire, les conditions minimales pour obtenir un diplôme – par exemple, la détermination du nombre minimum d'heures de cours à suivre – et, enfin, le régime des pensions des enseignants, qui relève de la sécurité sociale, dont on sait qu'elle est de compétence fédérale.

Dans ces deux domaines, la Communauté française et la Communauté flamande peuvent décider de coopérer entre elles. Il arrive, en effet, que l'exercice par les communautés de leurs compétences respectives pose un certain nombre de difficultés communes. Pourquoi, dès lors, ne pas se mettre autour d'une table et tenter de conclure un accord de coopération ? Les accords de coopération sont des contrats qui ont pour objet d'harmoniser les politiques mises en œuvre, notamment par les communautés, dans l'exercice de leurs compétences. Ces accords prévoient, par exemple, la création d'institutions communes ou encore le développement d'initiatives conjointes.

La Communauté française et la Communauté flamande ont également le pouvoir de conclure des traités internationaux dans les matières culturelles et d'enseignement¹²⁸.

¹²⁸ Voir l'article 167.