

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

24 JANVIER 1992

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 3 mai 1880
sur les enquêtes parlementaires**

(Déposée par Mme Onkelinx)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 1988 était institué, auprès de la Chambre des Représentants, une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée en Belgique.

L'article 40 de la Constitution établit explicitement que chaque Chambre a le droit d'enquête. Ce droit d'enquête est absolu (Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, Tome II, N° 501).

Ce caractère absolu s'applique au choix des matières que chaque Chambre peut soumettre à enquête, et qui peut s'étendre au contrôle de l'administration et du pouvoir judiciaire.

Il reste toutefois entendu qu'une « enquête parlementaire ne peut avoir pour objet ou pour effet d'habiliter une des Chambres à exercer les fonctions qui reviennent en propre à d'autres autorités publiques » (F. Delpérée. Droit constitutionnel. Tome II.2, N° 525, p. 358).

Cet empêchement du pouvoir législatif d'exercer les fonctions qui reviennent en propre aux autres pouvoirs ou autorités, ne peut, en contrepartie, être invoqué pour limiter le droit de contrôle dont chacune des deux Chambres est constitutionnellement in-

cf. : La proposition de loi n° 675/1-88/89 et l'avis du Conseil d'Etat n° 675/2-88/89.

(*) Première session de la législature n° 48.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

24 JANUARI 1992

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 3 mei
1880 op het parlementair onderzoek**

(Ingediend door Mevr. Onkelinx)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In 1988 was in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de wijze waarop in België de bestrijding van het banditisme en het terrorisme is georganiseerd.

Artikel 40 van de Grondwet stelt uitdrukkelijk dat elke Kamer het recht van onderzoek heeft. Dat onderzoeksrecht is onbeperkt (Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, Deel II, N° 501).

Dat onbeperkte karakter geldt voor de aangelegenheden die elke Kamer aan een onderzoek kan onderwerpen en omvat ook het toezicht op de administratie en de rechterlijke macht.

Niettemin mag een parlementair onderzoek niet tot doel of tot gevolg hebben dat een van de Kamers gerechtigd wordt de taak van andere overheidsorganen uit te oefenen (F. Delpérée. Droit constitutionnel. Deel II. 2. N° 525, blz. 358).

Dat verbod voor de wetgevende macht om de eigen taken van andere machten of gezagsorganen uit te oefenen kan evenwel niet worden ingeroepen om het recht van toezicht waarmee elk van beide Kamers krachtens de Grondwet bekleed is, te beperken, wan-

cf. : Wetsvoorstel n° 675/1-88/89 en het advies van de Raad van State n° 675/2-88/89.

(*) Eerste zitting van de legislatuur n° 48.

vestie, quand celui-ci a pour objet la manière dont sont exercées ces fonctions par ces autres pouvoirs ou autorités.

Il y va, sur ce point, d'une correcte interprétation du principe de la séparation des pouvoirs, en vertu de laquelle « il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (Montesquieu).

Entre autres conséquences du caractère absolu du droit d'enquête parlementaire, son exercice doit être, sauf les cas contraires prévus par la loi ou par l'acte de constitution de la commission d'enquête, illimité quant aux personnes que la commission veut entendre d'une part, et quant aux renseignements qu'elle juge utile de recueillir, d'autre part.

Aucune commission d'enquête parlementaire n'ayant eu, jusqu'à ce jour, à en faire l'épreuve, ces évidences de principe n'avaient pas soulevé encore de difficulté pratique de mise en œuvre, ou de respect dans le chef des autres pouvoirs et autorités.

Il n'en va plus de même depuis l'institution de la commission d'enquête chargée d'examiner la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée en Belgique.

La Chambre des Représentants a, par l'institution même de cette commission, confirmé la libre appréciation de chacune des Assemblées quant à l'application du droit d'enquête parlementaire au contrôle de l'exercice du pouvoir judiciaire, même si, en l'occurrence, elle a choisi de retirer à la commission le pouvoir d'enquêter au sujet d'une instruction ou d'une procédure judiciaire en cours.

Cette limitation du pouvoir de la commission tire sa source de l'article 4, second alinéa de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires :

« Art. 4. — Les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle, appartiennent à la Chambre ou à la commission d'enquête, ainsi qu'à leur président.

Toutefois, la Chambre a le droit, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, de restreindre ces pouvoirs. »

Cette restriction des pouvoirs de la commission d'enquête sur le banditisme et le terrorisme est de source légale. Elle ne s'applique donc qu'en l'espèce, conformément à la décision de la Chambre, et n'affecte en rien le caractère absolu du droit d'enquête parlementaire établi par la Constitution.

Certaines autorités considèrent toutefois aujourd'hui que le droit d'enquête parlementaire peut être limité par d'autres voies. Celles-ci visent à restreindre les moyens d'investigations de la Chambre ou de la commission formée en son sein.

Trois problèmes distincts s'étaient posés à la commission d'enquête chargée d'examiner la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée en Belgique :

— La commission peut-elle avoir accès, dans les limites qui ont été fixées à sa mission par la Chambre

neer dat toezicht betrekking heeft op de wijze waarop die andere machten of gezagsorganen hun taak vervullen.

Het gaat hier om een juiste interpretatie van het beginsel van de scheiding der machten, krachtens welke de dingen zo geregeid moeten zijn dat macht door macht wordt gestuit (Montesquieu).

Uit de onbeperkte van het parlementair recht van onderzoek vloeit onder meer voort dat de uitoefening ervan, behalve in de gevallen waarin anders is bepaald in de wet of in de akte tot oprichting van de onderzoekscommissie, onbeperkt moet zijn wat betreft de personen die de commissie wenst te horen en de inlichtingen die zij nuttig acht in te winnen.

Tot dusver had geen enkele parlementaire onderzoekscommissie praktische moeilijkheden bij de toepassing van die voor de hand liggende beginselen of bij de naleving ervan door de andere machten of gezagsorganen.

Dat is echter niet meer het geval sedert de instelling van de onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop in België de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt.

Met de instelling van die commissie heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevestigd dat elk van beide Vergaderingen vrij oordeelt over de toepassing van het parlementair recht van onderzoek op de uitoefening van de rechterlijke macht, al heeft zij in dit geval de commissie de bevoegdheid ontzegd om haar onderzoek uit te breiden tot lopende gerechtelijke onderzoeken of procedures.

Die beperking van de bevoegdheid van de commissie steunt op artikel 4, tweede lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek :

« Art. 4. — De Kamer of de commissie van onderzoek, alsook hun voorzitter hebben de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent.

Telkens als de Kamer een onderzoek gelast, kan zij die bevoegdheden beperken. »

De beperking van de bevoegdheden van de commissie belast met het onderzoek inzake banditisme en terrorisme heeft dus een wettelijke grond. Zij is dan ook slechts op het onderhavige geval toepasselijk, overeenkomstig de beslissing van de Kamer, en doet geen afbreuk aan het onbeperkte karakter van het door de Grondwet ingestelde parlementair recht van onderzoek.

Sommige gezagdragers menen evenwel dat dit recht van onderzoek met andere middelen kan worden beperkt. Zij beogen de middelen van onderzoek van de Kamer of van haar commissie te beperken.

De onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme in België georganiseerd wordt, stond voor drie concrete vragen :

— Heeft de commissie, binnen de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan haar opdracht ge-

des Représentants, aux dossiers d'instruction des diverses affaires qu'elle examine ?

— Certaines autorités peuvent-elles se soustraire aux citations, qui leur sont adressées en vertu de l'article 5 de la loi du 3 mai 1880, à comparaître devant la commission comme témoins ou experts ?

— Les témoins ou experts appelés à comparaître devant la commission restent-ils, le cas échéant, liés par le secret professionnel, en d'autres termes, peuvent-ils invoquer le secret professionnel pour refuser de répondre aux questions de la commission ?

Aucune disposition légale ne règle actuellement ces difficultés. Dans un tel vide — devant ces lacunes de la loi du 3 mai 1880 — une querelle d'interprétation est née, qui avait opposé la commission d'enquête sur le banditisme — et à travers elle, non seulement la Chambre des Représentants, mais le pouvoir législatif — à certaines autorités judiciaires.

Ce conflit avait pris une dimension politique déstabilisante et il y a lieu aujourd'hui de régler rapidement le problème. Il en va non seulement du respect du droit d'enquête parlementaire, mais aussi, et surtout, du maintien de rapports non équivoques entre les différents pouvoirs.

La seule manière de trancher cette divergence de doctrine est que le législateur se prononce et clarifie, en la complétant, la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Ce faisant, il confirmera la prééminence que lui reconnaît la doctrine sur les deux autres pouvoirs. Usant, dans l'intérêt général, de cet autre principe — qui doit servir en l'occurrence à éclairer celui de la séparation des pouvoirs — qu'est le principe de la hiérarchie des normes, il appartient aux Chambres, et à elles seules, de déterminer ou de clarifier, par la loi, l'étendue de l'exercice du droit d'enquête qui est attribué à chacune d'entre elles par l'article 40 de la Constitution.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi insère dans la loi du 3 mai 1880 un nouvel article 4bis qui précise l'étendue des renseignements que chaque Chambre, exerçant par elle-même son droit d'enquête, ou que la commission, formée à cet effet dans son sein, peut être appelée à connaître pour la bonne fin de sa mission.

Ce nouvel article 4bis précise également l'étendue des obligations des autres autorités ou pouvoirs à l'égard des demandes de renseignements qui leur sont

steldé perken, toegang tot de dossiers van het gerechtelijk onderzoek in de verschillende zaken die ze behandelt ?

— Mogen gezagdragers zich onttrekken aan de dagvaarding die hun krachtens artikel 5 van de wet van 3 mei 1880 wordt gedaan om als getuige of als deskundige voor de commissie te verschijnen ?

— Blijven getuigen of deskundigen die zijn opgeroepen om voor de commissie te verschijnen, in voorkomend geval gebonden door het beroepsgeheim; mogen zij met andere woorden het beroepsgeheim invoeren om te weigeren de vragen van de commissie te beantwoorden ?

Momenteel is er geen wettelijke bepaling voorhanden om die moeilijkheden te regelen. Het door die leemten in de wet van 3 mei 1880 ontstane vacuüm heeft aanleiding gegeven tot een interpretatiegeschil tussen de onderzoekscommissie over het banditisme — en via de commissie niet alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers maar de hele wetgevende macht — en bepaalde rechterlijke gezagdragers.

Dat geschil had een destabiliserende politieke betekenis gekregen en moet zo spoedig mogelijk uit de wereld worden geholpen. Het gaat hier niet alleen om de eerbiediging van het parlementair recht van onderzoek maar ook en vooral om de instandhouding van een duidelijke verhouding tussen de verschillende machten.

De enige manier om die uiteenlopende interpretatie op het stuk van de rechtsleer te regelen, is dat de wetgever in zijn geheel zich uitspreekt en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek met een aanvulling verduidelijkt. Zodoende zal hij tevens de hem door de rechtsleer verleende voorrang op de twee andere machten bevestigen. De Kamers, en zij alleen, hebben immers het recht om, in het algemeen belang gebruik makend van het beginsel van de hiërarchie van de normen — dat in dit geval moet dienen om het beginsel van de scheiding der machten te verduidelijken — bij wet de draagwijdte te bepalen of te verduidelijken van de uitoefening van het onderzoeksrecht dat bij artikel 40 van de Grondwet aan elk van beide is toegekend.

Dat is het doel van dit wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 van het wetsvoorstel voegt in de wet van 3 mei 1880 een nieuw artikel 4bis in ter verduidelijking van de omvang van de inlichtingen die elke Kamer, wanneer ze zelf haar onderzoeksrecht uitoefent, of de daartoe bij haar opgerichte commissie voor de uitvoering van haar opdracht moet kunnen inwinnen.

Het nieuwe artikel 4bis bepaalt ook nader de verplichtingen van de andere gezagsdragers of machten ten opzichte van de door de Kamer of de parlementaire

adressées par la Chambre ou la commission d'enquête parlementaire.

Cette disposition répond à la doctrine développée par Monsieur le Procureur Général de Bruxelles dans sa lettre du 6 septembre 1988. En réponse à la demande du 25 juillet 1988 de Monsieur le Président de la commission d'enquête parlementaire sur le banditisme et le terrorisme, Monsieur le Procureur Général s'était opposé « à ce que des éléments recueillis dans le cadre des procédures visées [...] fassent l'objet d'une divulgation quelconque, *en dehors des cas limitativement prévus par la loi* ».

Il convient donc, de l'avis même de Monsieur le Procureur Général, que la loi prévoit, en la matière, un nouveau cas, celui des nécessités du plein exercice du droit d'enquête parlementaire. Tel est l'objet de l'article 1^{er} de la présente proposition.

*
* *

L'article 2 de la présente proposition de loi précise que nulle personne ou autorité ne peut se soustraire aux citations qui leur sont régulièrement adressées par la Chambre, ou la commission formée en son sein, à comparaître comme témoin ou expert dans le cadre de l'exercice du droit d'enquête parlementaire.

Contrairement à ce que prétend, en effet, une partie de la doctrine (Mercuriale de M. F. Dumon du 1^{er} septembre 1981), il n'est pas conforme au caractère absolu du droit d'enquête parlementaire, tel qu'établi par l'article 40 de la Constitution, que les substituts des procureurs du Roi, les procureurs du Roi, les procureurs généraux, ou toute autre personne ou autorité puissent arguer des règles concernant l'organisation de leurs corps et de la hiérarchie et des responsabilités en leur sein pour se soustraire au droit de contrôle parlementaire. Ce serait reconnaître à ces personnes et autorités qu'elles sont au-dessus de la Constitution et des lois, et les soustraire, *de facto*, à tout contrôle.

*
* *

L'article 3 de la présente proposition de loi s'inscrit dans le cadre des exceptions à l'application de l'article 458 du Code pénal. Cet article prévoit une double exception à son application : le cas où les personnes visées sont appelées à rendre témoignage en justice, et le cas où la loi les oblige à faire connaître les secrets dont elles sont dépositaires. Il s'agit désormais de confirmer que l'article 458 du Code pénal n'est pas applicable à ceux qui auront, dans une enquête parlementaire, été obligés par le président de la Chambre, le président de la commission ou l'un de ses membres, à révéler les secrets qui leur ont été confiés à raison de leur état ou de leur profession.

L. ONKELINX

onderzoekscommissie gestelde vragen om inlichtingen.

Die bepaling is in overeenstemming met de rechtsleer, zoals die door de procureur-generaal te Brussel in diens brief van 6 september 1988 werd verwoord. In zijn antwoord op de vraag van de Voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie over het banditisme en het terrorisme van 25 juli 1988 spreekt de procureur-generaal zich uit tegen de openbaarmaking van in het raam van de bedoelde procedures verkregen gegevens, behalve in de gevallen waarin de wet op beperkende wijze voorziet.

De procureur-generaal is van mening dat de wet ter zake in een nieuw geval zou moeten voorzien, namelijk de noodwendigheden van de volledige uitoefening van het parlementair recht van onderzoek. Dat is het doel van artikel 1 van dit voorstel.

*
* *

Volgens artikel 2 van het voorstel mag geen persoon of gezagdrager zich onttrekken aan de dagvaarding van de Kamer of van de bij haar opgerichte commissie om in het raam van de uitoefening van het parlementair recht van onderzoek als getuige of deskundige te verschijnen.

In tegenstelling tot wat door een gedeelte van de rechtsleer wordt beweerd (Openingsrede van de heer F. Dumon op 1 september 1981), strookt het niet met het onbeperkte karakter van het parlementair recht van onderzoek, zoals het bij artikel 40 van de Grondwet is ingesteld, dat de substituten-procureur des Konings, de procureurs des Konings, de procureurs-generaal of andere personen of gezagdragers de regels betreffende de organisatie van hun korps en van de hiërarchie en hun verantwoordelijkheden inroepen om zich aan het parlementair recht van onderzoek te onttrekken. Dat zou er op neerkomen dat die personen of gezagdragers boven de Grondwet en de wetten worden geplaatst, en daardoor *de facto* aan elke controle worden onttrokken.

*
* *

Artikel 3 van het wetsvoorstel ligt in de lijn van de uitzonderingen op artikel 458 van het Strafwetboek. Dat artikel voorziet in twee uitzonderingen op de toepassing ervan : het geval dat de bedoelde personen geroepen worden om in rechte getuigenis af te leggen, en het geval dat de wet hen verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen, bekend te maken. Voortaan moet als regel gelden dat artikel 458 van het Strafwetboek niet van toepassing is op degenen die in een parlementair onderzoek door de voorzitter van de Kamer of door de voorzitter of een lid van de commissie verplicht worden geheimen bekend te maken die hun uit hoofde van hun staat of beroep zijn toevertrouwd.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Un article 4bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires :

« Art. 4bis. — Nul renseignement ne peut être soustrait aux besoins de l'enquête. »

En matière criminelle, correctionnelle, de police et en matière disciplinaire, le Procureur général près la cour d'appel ou l'Auditeur général doivent délivrer, sur demande expresse du président de la Chambre, ou du président de la commission d'enquête, toute expédition ou copie des actes d'instruction et de procédure que la Chambre, ou la commission, aura jugés utiles à la bonne fin de sa mission. En matière administrative, la demande du président de la Chambre, ou du président de la commission d'enquête, est adressée au ministre ou au secrétaire d'Etat, qui a la matière dans ses attributions. »

Art. 2

L'article 5 de la même loi est complété par un second alinéa rédigé comme suit :

« Nul ne peut s'y soustraire. »

Art. 3

L'article 8 de la même loi est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« L'article 458 du Code pénal n'est pas applicable à ceux qui auront, dans une enquête parlementaire, été obligés par le président de la Chambre, le président de la commission d'enquête ou l'un de ses membres, à révéler les secrets qui leur ont été confiés à raison de leur état ou de leur profession. »

9 janvier 1992.

L. ONKELINX

WETSVOORSTEL

Artikel 1

In de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek wordt een artikel 4bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. 4bis. — Geen enkele voor het onderzoek noodzakelijke inlichting mag worden achtergehouden. »

In criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken moet de procureur-generaal bij het hof van beroep of de auditeur-generaal op uitdrukkelijk verzoek van de voorzitter van de Kamer of van de voorzitter van de onderzoekscommissie een expeditie of een afschrift van de onderzoeksverrichtingen en proceshandelingen die de Kamer of de commissie voor het goede verloop van haar opdracht nuttig acht, afgeven. In bestuurszaken wordt het verzoek van de voorzitter van de Kamer of van de voorzitter van de onderzoekscommissie tot de ter zake bevoegde Minister of Staatssecretaris gericht. »

Art. 2

Artikel 5 van dezelfde wet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

« Niemand is gerechtigd zich daaraan te onttrekken. »

Art. 3

Artikel 8 van dezelfde wet wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Artikel 458 van het Strafwetboek is niet van toepassing op degenen die in een parlementair onderzoek door de voorzitter van de Kamer of de voorzitter of een van de leden van de onderzoekscommissie worden verplicht geheimen bekend te maken die hun uit hoofde van hun staat of beroep zijn toevertrouwd. »

9 januari 1992.