

SENAT DE BELGIQUE**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992**

9 JUILLET 1992

Proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal

(Déposée par M. Arts et consorts)

DEVELOPPEMENTS**1. Introduction**

La présente proposition de loi a pour objet de modifier la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en fonction de l'accord auquel est parvenu le groupe de travail mixte du Sénat et de la Chambre des représentants [cf. le rapport du groupe de travail — doc. Sénat 429-1 (S.E. 1991-1992)].

L'expérience des commissions d'enquête instituées dans un passé récent aussi bien par la Chambre des représentants que par le Sénat a fait apparaître clairement les lacunes de la loi en vigueur.

C'est sur la base de cette expérience qu'a été créé un groupe de travail mixte, chargé de se pencher sur les changements jugés souhaitables et nécessaires. Les travaux de ce groupe de travail se sont déroulés sans encombre et ont abouti à une proposition qui est présentement soumise au Sénat.

Dès le début de ses travaux, le groupe de travail s'est accordé à considérer qu'un examen de la loi existante s'imposait sur le plan des pouvoirs matériels et

BELGISCHE SENAAT**BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992**

9 JULI 1992

Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek

(Ingediend door de heer Arts c.s.)

TOELICHTING**1. Inleiding**

Dit voorstel heeft tot doel de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek te wijzigen op grond van de overeenstemming die werd bereikt in de gemengde werkgroep van de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers [zie verslag van de werkgroep — Gedr. St. Senaat 429-1 (B.Z. 1991-1992)].

De ervaring opgedaan door de onderzoekscommissies die zowel door de Kamer van Volksvertegenwoordigers als door de Senaat in het recente verleden werden opgericht, heeft de lacunes in de bestaande wet duidelijk laten blijken.

Op grond van deze ervaring werd een gemengde werkgroep opgericht die zich diende te buigen over de veranderingen die wenselijk en nodig werden geacht. De werkzaamheden van deze werkgroep zijn zeer vlot verlopen en hebben geresulteerd in een voorstel dat nu aan de Senaat wordt voorgelegd.

De werkgroep was het er van bij de aanvang van haar werkzaamheden over eens dat een onderzoek van de bestaande wet zich opdroeg op het vlak van de

formels de la commission d'enquête, du secret professionnel, du concours de l'enquête parlementaire et de l'instruction judiciaire, de l'obligation du secret et de la conclusion et des effets de l'enquête parlementaire.

2. Commentaire général

Etant donné l'importance incontestable des répercussions sociales d'une enquête parlementaire, il importe d'en définir la finalité de manière univoque. Une définition précise s'impose également pour pouvoir réaliser une révision en profondeur de la loi existante sur le plan des différents problèmes partiels.

En premier lieu, l'enquête parlementaire est utile pour les travaux du Parlement lui-même. Elle doit procurer à celui-ci l'information nécessaire, en fonction aussi bien de sa mission législative que de sa mission de contrôle, et pour autant que les moyens parlementaires ordinaires s'avèrent ne pas y suffire. Lorsque le Parlement constate par exemple, à l'occasion de faits concrets, que le bon fonctionnement des pouvoirs publics est compromis, l'article 40 de la Constitution lui confère le droit de remédier à cette situation, si possible en légiférant après une enquête parlementaire.

En second lieu, les travaux de la commission d'enquête doivent permettre au Parlement de déterminer des responsabilités politiques.

Ce n'est qu'en dernier lieu, et comme conséquence accessoire des pouvoirs d'enquête qui lui sont confiés, qu'une commission d'enquête parlementaire peut communiquer au parquet les faits qu'elle constate et qui peuvent éventuellement être qualifiés d'infractions, pour y être donnée « telle suite que de droit ».

Pour pouvoir s'informer, le Parlement dispose de pouvoirs d'investigation étendus.

Les frictions inutiles qui se sont produites dans le passé entre le Parlement et le pouvoir judiciaire s'expliquent par une confusion entre la finalité d'une commission d'enquête parlementaire et les moyens matériels dont celle-ci dispose pour atteindre cet objectif.

Or, une commission d'enquête parlementaire ne mène pas une instruction judiciaire, mais exerce le droit d'enquête prévu par la Constitution avec des moyens empruntés au Code d'instruction criminelle.

L'article 40 de la Constitution, qui confère le droit d'enquête aux Chambres législatives, doit donc se lire et se comprendre conjointement avec d'autres articles de la Constitution, notamment ceux qui traitent du pouvoir judiciaire.

materiële en formele bevoegdheid van de onderzoekscommissie, het beroepsgeheim, de samenloop van het parlementair met het gerechtelijk onderzoek, de geheimhoudingsplicht en de afsluiting en de gevolgen van de parlementaire onderzoeken.

2. Algemene toelichting

Gelet op de onmiskenbaar belangrijke maatschappelijke weerslag van een parlementair onderzoek is het belangrijk dat de finaliteit ervan ondubbelzinnig omschreven wordt. Een precieze omschrijving dringt zich ook op om een grondige herziening van de bestaande wet op het vlak van de verschillende deelproblemen te kunnen verwezenlijken.

Het parlementair onderzoek is in de eerste plaats dienstig voor de werkzaamheden van het Parlement zelf. Het dient de nodige informatie te bezorgen aan het Parlement, in functie van zowel zijn wetgevende als zijn controlerende opdracht en voor zover de gewone parlementaire middelen daartoe onvoldoende blijken te zijn. Wanneer het Parlement bijvoorbeeld, naar aanleiding van concrete feiten het falen of het haperen vaststelt van de goede werking van de overheid, verleent artikel 40 van de Grondwet deze instelling het recht om, middels een parlementair onderzoek, hierin zo mogelijk via wetgevend werk een verbetering aan te brengen.

In de tweede plaats moet het werk van de onderzoekscommissie het Parlement in staat stellen politieke verantwoordelijkheden vast te stellen.

Het is pas in de laatste plaats, en slechts als een nevenprodukt van de onderzoeksbevoegdheden die aan de parlementaire onderzoekscommissie worden toevertrouwd, dat een onderzoekscommissie de feiten die zij vaststelt en die mogelijk als een misdrijf kunnen worden gekwalificeerd, aan het parket voor gevolg « als naar recht » kan overmaken.

Om zich te kunnen informeren, beschikt het Parlement over uitgebreide onderzoeksbevoegdheden.

De verwarring die in het verleden vaak tot onnodige wrijvingen aanleiding gaf tussen het Parlement en de rechterlijke macht valt terug te brengen tot een begripsverwarring tussen het doel van een parlementaire onderzoekscommissie en de materiële middelen waarover zij beschikt om dit doel te verwezenlijken.

Het parlementair onderzoek voert echter geen gerechtelijk onderzoek maar oefent het in de Grondwet vastgelegd recht van onderzoek uit met aan het Wetboek van Strafvordering ontleende middelen.

Artikel 40 van de Grondwet, dat het recht van onderzoek aan de Wetgevende Kamers toekent, moet dus samen met de andere artikelen van de Grondwet, o.m. deze betreffende de rechterlijke macht, worden gelezen en begrepen.

2.1. Pouvoirs de la commission d'enquête parlementaire

Pour pouvoir travailler efficacement, une commission d'enquête doit disposer de pouvoirs d'investigation matériels étendus. La définition actuelle de ces pouvoirs ayant, comme on l'a dit, conduit à des malentendus et même à des frictions inutiles, il convient de la revoir.

La référence aux pouvoirs du juge d'instruction a sans doute donné involontairement l'impression dans le passé qu'une commission d'enquête parlementaire assumait la mission d'instruction du pouvoir judiciaire. Dans la proposition, on a opté pour une autre formulation, qui conserve aux commissions d'enquête tous les pouvoirs matériels, mais en supprimant la référence au juge d'instruction.

2.2. Secret professionnel

Le secret professionnel est également un aspect qui a suscité des problèmes par le passé. La loi actuelle ne prévoyant rien à ce sujet, les témoins appelés à comparaître devant la commission d'enquête ont invoqué toutes les obligations de discrétion possibles et imaginables: le secret professionnel, le secret lié à la fonction, la parole donnée.

Le groupe de travail propose dès lors une réglementation analogue à la réglementation légale du secret professionnel, contenue à l'article 458 du Code pénal.

2.3. Concours de l'enquête parlementaire et de l'instruction judiciaire

Le principe selon lequel le Parlement a le droit de prendre connaissance des dossiers d'une instruction judiciaire en cours n'a guère été mis en doute au sein du groupe de travail. Il y a toutefois lieu de prévoir des garanties particulières de manière à ne pas entraver le cours normal de l'instruction judiciaire et à ne pas nuire à la situation des parties en cause.

Le groupe de travail a élaboré à cet égard une formule d'arbitrage.

3. Commentaire des articles

Article premier

L'expérience de la Commission « Glaive » au Sénat a montré qu'il était absolument nécessaire qu'une commission d'enquête parlementaire puisse travailler dans la plus grande discrétion.

C'est pourquoi il s'impose que la Chambre ou le Sénat puissent limiter le droit qu'ont leurs membres

2.1. Bevoegdheid van de parlementaire onderzoekscommissie

Om doeltreffend te kunnen werken dient een onderzoekscommissie over een ruime materiële onderzoeksbevoegdheid te beschikken. Aangezien de huidige bevoegdheidsomschrijving, zoals gezegd, tot onnodige misverstanden en zelfs wrijvingen heeft geleid, is het aangewezen die omschrijving te herzien.

De verwijzing naar de bevoegdheden van de onderzoeksrechter heeft in het verleden wellicht ongewild de indruk doen ontstaan dat een parlementaire onderzoekscommissie de onderzoekstaak van de rechterlijke macht op zich nam. In het voorstel is geopteerd voor een andere formulering waarbij de onderzoekscommissies alle materiële bevoegdheden behouden maar waarbij de verwijzing naar de onderzoeksrechter verdwijnt.

2.2. Beroepsgeheim

Ook op het vlak van het beroepsgeheim hebben zich in het verleden problemen voorgedaan. Aangezien de huidige wet terzake niets bepaalt, hebben getuigen die voor de commissie dienden te verschijnen alle mogelijke « geheimhoudingsplichten » ingeroepen: het beroepsgeheim, het ambtsgeheim, het gegeven woord.

De werkgroep stelt dan ook een regeling voor naar analogie met de wettelijke regeling van het beroepsgeheim in artikel 458 van het Strafwetboek.

2.3. Samenloop van het parlementair onderzoek met het gerechtelijk onderzoek

Binnen de werkgroep bestond er weinig twijfel over het principiële recht van het Parlement om inzage te nemen van de dossiers van een hangend gerechtelijk onderzoek. Wel moet er in bijzondere waarborgen worden voorzien, die van die aard zijn dat het normale verloop van het gerechtelijk onderzoek niet wordt gehinderd en dat de positie van de betrokken partijen niet wordt geschaad.

De werkgroep heeft op dat vlak een arbitrageformule uitgewerkt.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De ervaring die de Senaat in de zogenaamde Gla-diocommissie heeft opgedaan, heeft aangetoond dat het absoluut vereist is dat een parlementaire onderzoekscommissie zeer discreet kan werken.

Daarom is het nodig dat de Kamer of de Senaat het recht van haar leden om de commissievergadering bij

d'assister aux réunions d'une telle commission. Nous proposons donc que le second alinéa de l'article 3 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, qui est libellé comme suit :

« Elle procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister réservé à chacun des membres de la Chambre »,

soit complété par la disposition suivante : « ... à moins que la Chambre ne décide le contraire ».

Pour la clarté et l'uniformité, il est également proposé de modifier la première partie du texte français de ce second alinéa comme suit : « Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission. »

Cependant, une fois que la Chambre a décidé que les réunions seraient publiques, la commission d'enquête ne peut plus revenir sur la question.

En vertu de cette disposition, l'assemblée plénière peut donc décider que les membres de la Chambre ou du Sénat qui ne sont pas membres de la commission ne pourront assister aux travaux de celle-ci.

Afin de garantir davantage encore la discrétion des travaux, il est proposé de compléter l'article 3 de la loi par un quatrième alinéa imposant un devoir de discrétion à tous les membres de la commission. Y sont également tenus en ce qui concerne les informations fournies au cours des réunions non publiques de la commission tous ceux qui, « à un titre quelconque », assistent ou participent à ces travaux. Sont visés par cette disposition les secrétaires de commission, les interprètes, les sténographes et les autres membres du personnel.

La référence explicite à ce devoir de discrétion s'avère nécessaire parce que le droit d'enquête des Chambres a trop souvent été mis en cause du fait que certains membres avaient tendance à prendre des libertés avec cette obligation.

Le manque de discrétion n'est alors que trop facilement invoqué comme argument par des témoins récalcitrants.

Cependant, comme il doit être possible de lever cette obligation de discrétion lorsque son maintien n'est pas nécessaire à l'exercice du droit d'enquête, il est également proposé d'insérer à l'article 3 un cinquième alinéa dans ce sens.

Article 2

Cet article propose de modifier l'article 4 de la loi du 3 mai 1880.

Tout d'abord, il est proposé de remplacer la référence au juge d'instruction contenue au premier alinéa de l'article actuel par une référence aux mesures d'instruction énumérées dans le Code d'instruction

te wonen, kan beperken. Er wordt dan ook voorgesteld om het tweede lid van artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, en dat luidt als volgt :

« Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen. »,

met de volgende bepaling aan te vullen : « ... tenzij de Kamer anders beslist ».

Omwillen van de duidelijkheid en eenvormigheid wordt eveneens voorgesteld om het eerste deel van dit tweede lid in het Frans als volgt te wijzigen : « Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission. »

Eenmaal de Kamer echter tot openbaarheid heeft beslist, kan de onderzoekscommissie daar niet meer op terug komen.

Door deze bepaling kan de plenaire vergadering dus beslissen dat de leden van de Kamer of de Senaat, die geen lid zijn van de commissie, de werkzaamheden van de commissie niet kunnen bijwonen.

Om deze discretie van de werkzaamheden verder te waarborgen wordt voorgesteld aan artikel 3 van de wet een vierde lid toe te voegen dat een discretieplicht oplegt aan alle leden van de commissie. Ook degenen die « in welke hoedanigheid ook » de werkzaamheden ervan bijwonen of eraan deelnemen zijn tot discretie gehouden ten aanzien van de informatie verstrekt tijdens de niet-openbare zittingen van de commissie. Hiermee worden de commissiesecretarissen, de tolken, de stenografen en het andere personeel bedoeld.

De expliciete verwijzing naar deze discretieplicht is noodzakelijk omdat het recht van onderzoek van de Kamers al te vaak op de helling is gezet door sommige leden die het niet zo nauw namen met die verplichting.

Het gebrek aan discretie wordt dan een argument dat al te gemakkelijk wordt ingeroepen door onwillige getuigen.

Aangezien het echter mogelijk moet zijn om, wanneer het behoud ervan niet noodzakelijk is voor de uitoefening van het recht van onderzoek, deze discretieplicht op te heffen, wordt eveneens voorgesteld om een vijfde lid in die zin aan artikel 3 toe te voegen.

Artikel 2

Dit artikel stelt voor artikel 4 van de wet van 3 mei 1880 te wijzigen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld de verwijzing naar de onderzoeksrechter, in het eerste lid van het huidige artikel, te vervangen door een verwijzing naar de onderzoeksmaatregelen die in het Wetboek

criminelle. De cette manière, tandis que la commission d'enquête parlementaire continue à disposer pleinement des mesures d'instruction les plus étendues, on écarte définitivement la référence au juge d'instruction, qui était source de confusion. D'autre part, la possibilité qu'a le président de la Chambre ou de la commission d'enquête de prendre l'initiative d'ordonner ces mesures d'instruction est subordonnée à une habilitation soit de la Chambre soit de la commission. Il s'agit en l'occurrence d'une habilitation spécifique pour chaque mesure d'instruction.

Le second alinéa de l'article 4 actuel est abrogé parce que la Chambre qui ordonne l'enquête ne peut savoir *a priori* quelles seront les mesures d'instruction qui seront nécessaires pour mener l'enquête. Bien entendu, une commission d'enquête ne prendra que les mesures d'instruction qui lui paraissent utiles pour l'enquête.

C'est la raison pour laquelle il est proposé de remplacer cette disposition et de prévoir la possibilité d'étendre ou de limiter la mission de la commission au cours de l'enquête. Cette disposition s'inscrit dans le droit fil de l'expérience acquise et permet d'orienter plus efficacement les renseignements recueillis au cours de l'enquête ou de cerner plus étroitement le champ d'investigation.

La proposition remplace également par un second et un troisième paragraphes le troisième alinéa actuel de l'article 4, lequel contient une possibilité de délégation. Ces deux paragraphes créent la possibilité de faire appel à un magistrat pour effectuer certains actes d'instruction. Il est, en effet, apparu trop souvent dans le passé que, tout en disposant théoriquement de moyens étendus, une commission d'enquête manquait de temps, d'expérience ou de savoir-faire judiciaire pour mener matériellement à bien certains actes d'instruction. Pour l'accomplissement de certains actes délicats, le recours au magistrat devient obligatoire.

Le second paragraphe définit les modalités de cette possibilité.

Après avoir pris l'avis du premier président de la cour d'appel, la commission d'enquête peut désigner un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel ou un ou plusieurs juges au tribunal de première instance pour accomplir des devoirs d'instruction préalablement déterminés. A défaut d'avis, cet avis est censé avoir été donné.

Les conseillers appartiennent au ressort dans lequel les actes d'instruction doivent être accomplis.

Afin de conférer une souplesse suffisante au système proposé, une disposition prévoit que le magistrat désigné pourra agir en dehors de son ressort si des circonstances graves et urgentes le requièrent.

van Strafvordering zijn opgesomd. Op die manier behoudt de parlementaire onderzoekscommissie de volledige beschikking over de meest uitgebreide onderzoeksmaatregelen maar wordt de verwarrende verwijzing naar de onderzoeksrechter definitief gebannen. Daarnaast wordt de bevoegdheid van de Voorzitter van de Kamer of van de onderzoekscommissie om die onderzoeksmaatregelen op eigen initiatief te bevelen, afhankelijk gemaakt van een habilitatie door hetzij de Kamer hetzij de Commissie. Het betreft hier een specifieke machtiging per onderzoeksmaatregel.

Het tweede lid van het huidige artikel 4 verdwijnt omdat de Kamer die het onderzoek gelast onmogelijk op voorhand kan weten welke onderzoeksmaatregelen al dan niet nodig zullen zijn om het onderzoek te voeren — uiteraard zal een onderzoekscommissie alleen die onderzoeksmaatregelen nemen die haar dienstig lijken voor het onderzoek.

Om die reden wordt voorgesteld die bepaling te vervangen en te voorzien in de mogelijkheid om de opdracht van de Commissie in de loop van het onderzoek uit te breiden of in te perken. Deze regeling sluit aan bij de inmiddels opgedane ervaring en maakt het mogelijk de in de loop van het onderzoek opgedane kennis efficiënter te oriënteren of het onderzoeksterrein strikter af te bakenen.

Het voorstel vervangt eveneens het huidige derde lid van artikel 4, dat voorziet in een delegatiemogelijkheid, door een tweede en derde paragraaf. In deze twee paragrafen wordt de mogelijkheid gecreëerd om, voor het stellen van bepaalde onderzoeksdaaden, een beroep te doen op een magistraat. In het verleden is immers al te vaak gebleken dat een onderzoekscommissie, hoewel zij in theorie over ruime middelen beschikt, te weinig tijd, ervaring of gerechtsdeskundigheid heeft om bepaalde onderzoeksdaaden materieel behoorlijk tot uitvoering te brengen. Voor sommige delicate onderzoeksdaaden wordt het beroep op een magistraat een verplichting.

In de tweede paragraaf worden de modaliteiten van die mogelijkheid uitgewerkt.

Na advies van de eerste voorzitter van het Hof van beroep kan de onderzoekscommissie één of meer raadsheren van het Hof van beroep of rechters in de rechtbank van eerste aanleg aanstellen voor het uitvoeren van op voorhand bepaalde onderzoeksverrichtingen. Bij ontstentenis van een advies, wordt dit advies geacht te zijn gegeven.

De raadsheren behoren tot het rechtsgebied waarin de onderzoeksdaaden moeten worden verricht.

Om het voorgestelde systeem voldoende soepelheid te verlenen, wordt een bepaling toegevoegd dat de aangestelde magistraat buiten zijn ambtsgebied kan optreden wanneer ernstige en dringende omstandigheden zulks vereisen.

La désignation d'un magistrat n'est pas un détachement qui priverait le juge de son statut. Dans le système proposé, celui-ci reste membre de l'ordre judiciaire (quant à son indépendance et son statut disciplinaire). Sans doute est-il temporairement soustrait à son travail habituel, mais il demeure soumis au statut, à la discipline et à la déontologie du pouvoir judiciaire. Il conserve également son ancienneté et son droit aux nominations. Cependant, contrairement au juge d'instruction, le magistrat intéressé échappe au contrôle direct du procureur général parce qu'il ne s'agit pas d'une instruction pénale. Il se voit attribuer les pouvoirs énumérés pour les commissions d'enquête et travaille sous le contrôle et la direction du président de la commission. Il consigne les résultats de ses investigations dans un rapport qu'il transmet à la commission.

Bien entendu, le magistrat doit marquer son accord sur sa désignation.

Le troisième paragraphe énumère les actes d'instruction spécifiques — les saisies de biens matériels et les perquisitions — pour lesquels la commission est tenue de faire appel à un magistrat. Il s'agit d'actes d'instruction pour lesquels l'expérience d'un magistrat est utile afin qu'ils soient exécutés correctement, en particulier pour que la protection des intérêts des parties intéressées soit assurée.

Un quatrième paragraphe règle le droit qu'a la commission d'enquête parlementaire de consulter des dossiers judiciaires. L'interdiction *a priori* de consulter les dossiers d'une instruction judiciaire en cours ou future, exclut de pouvoir mener une enquête complète.

La Commission « Glaive » a bénéficié d'une coopération informelle et fructueuse avec le collège des procureurs généraux. Il est clair toutefois que le problème du droit de consultation doit faire l'objet d'une réglementation légale tenant compte des droits de la défense dans les dossiers pendants, sans mettre en cause le principe du droit de consultation qui est celui d'une commission d'enquête parlementaire.

La commission peut s'adresser au procureur général ou à l'auditeur général près la Cour militaire en vue de se faire délivrer copie des devoirs d'instruction et des actes de procédure dont elle estime avoir besoin.

Si, par décision motivée, ce magistrat estime ne pas pouvoir accéder à cette demande, il est prévu un arbitrage faisant appel à un collège composé de membres de la Cour d'arbitrage.

Ce collège *ad hoc* siège à huis clos et entend le président de la commission et le magistrat concerné. Il

De aanstelling van een magistraat is geen detachering waardoor de rechter zijn statuut zou verliezen. In het voorgestelde systeem blijft hij lid van de rechterlijke macht (inzake onafhankelijkheid en tuchtrechtelijk statuut). Hij wordt wel tijdelijk onttrokken aan zijn gebruikelijk werk maar blijft onderworpen aan het statuut, de tucht en de deontologie van de rechterlijke macht. Hij behoudt eveneens zijn ancienniteit en het recht op benoemingen. In tegenstelling tot de onderzoeksrechter echter valt de betrokken magistraat niet onder het rechtstreekse toezicht van de procureur-generaal omdat het niet om een strafrechtelijk onderzoek gaat. Hij krijgt de voor de onderzoekscommissies opgesomde bevoegdheid en werkt onder het toezicht en de leiding van de voorzitter van de commissie. Van het resultaat van zijn onderzoek stelt hij een verslag op dat aan de commissie wordt overgemaakt.

Uiteraard moet de magistraat instemmen met zijn aanstelling.

In de derde paragraaf worden de specifieke onderzoeksdaeden opgesomd — de inbeslagname van materiële goederen en de huiszoeking — waarvoor de commissie verplicht is een beroep te doen op een magistraat. Het betreft hier onderzoeksdaeden waarvoor de ervaring van een magistraat nuttig is voor de correcte uitvoering ervan, vooral met het oog op de bescherming van de belangen van de betrokken partijen.

Een vierde paragraaf regelt het inzagerecht van de parlementaire onderzoekscommissie in gerechtelijke dossiers. Het *a priori* uitsluiten van het inzagerecht in lopende of toekomstige gerechtelijke onderzoeken maakt het onmogelijk een volledig onderzoek te voeren.

In de zogenaamde Gladiocommissie is er een informele en vruchtbare samenwerking geweest met het college van procureurs-generaal. Het is echter duidelijk dat het probleem van het inzagerecht een wettelijke regeling moet krijgen, waarbij rekening moet worden gehouden met de rechten van de verdediging in hangende dossiers, zonder het principiële inzagerecht van een parlementaire onderzoekscommissie aan te tasten.

De commissie kan een afschrift van de onderzoeksverrichtingen en proceshandelingen die noodwendig geacht worden, vragen aan de procureur-generaal of de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof.

Wanneer deze magistraat bij gemotiveerde beslissing meent op dit verzoek niet te kunnen ingaan, wordt er in een arbitrage voorzien waarbij een beroep wordt gedaan op een college samengesteld uit leden van het Arbitragehof.

Dit *ad hoc*-college houdt zitting met gesloten deuren en hoort de voorzitter van de Commissie en de

tranche le litige de manière définitive et par décision motivée, en tenant compte des intérêts en présence et, en particulier, du respect des droits de la défense.

La proposition confirme donc le principe du droit qu'a une commission d'enquête de consulter des dossiers, même dans l'hypothèse d'instructions judiciaires en cours.

La proposition élabore une solution tout en sauvegardant le principe du secret en matière pénale. L'enquête parlementaire poursuit, en effet, un objectif différent et le recours éventuel à un collège composé de membres de la Cour d'arbitrage sera destiné avant tout à ne pas rendre impossible l'instruction pénale, d'une part, et à ne pas violer les droits de la défense (ce qui aurait pour effet de rendre toute condamnation impossible), d'autre part.

Le recours à un collège composé de membres de la Cour d'arbitrage exclut que l'on puisse éventuellement invoquer la violation des droits de la défense au cours du procès pénal, puisque ce haut collège précisément doit donner la garantie que ces droits ne sont pas violés par l'exercice du droit de consultation.

Les mots « en particulier » impliquent une obligation de motiver. L'expression « de manière définitive » doit indiquer clairement qu'il s'agit de la décision prise par un collège *ad hoc* selon une procédure *ad hoc*, contre laquelle n'existe aucun recours par quelque moyen que ce soit, tel que l'appel ou le pourvoi en cassation.

Un cinquième paragraphe règle l'exercice du droit de consultation en matière administrative.

Article 3

Cet article propose de réglementer la comparution des témoins devant une commission d'enquête à la lumière de l'expérience récente. On précise notamment que les témoins doivent être convoqués par écrit ou, « au besoin » seulement, par voie de citation. En outre, le texte prévoit explicitement la sanction applicable en cas de non-comparution et dit qu'il sera fait mention de la convocation dans le procès-verbal.

Seul peut être invoqué, pour refuser de témoigner, le secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, tel qu'il a été interprété par la doctrine au fil du temps (*cf.* les mots « par étape... »). Autrement dit, toute la théorie concernant l'article 458 du Code pénal, relative à la procédure pénale, doit s'appliquer intégralement aux commissions d'enquête. Le secret lié à la fonction n'y étant pas visé, il ne peut donc être invoqué.

betrokken magistraat. Het beslecht het geschil definitief en bij gemotiveerde beslissing, met inachtneming van de aan de orde gestelde belangen, in het bijzonder de eerbeïdiging van de rechten van de verdediging.

Het voorstel bevestigt dus het principieel inzage-recht van een onderzoekscommissie, zelfs in lopende gerechtelijke onderzoeken.

Dit voorstel werkt een oplossing uit met behoud van het principe van de geheimhouding in strafzaken. Het parlementair onderzoek heeft immers een ander doel en een eventueel beroep op een college, bestaande uit leden van het Arbitragehof zal er in de allereerste plaats opgericht moeten zijn om, enerzijds het strafrechtelijk onderzoek niet onmogelijk te maken en, anderzijds, de rechten van de verdediging niet te schenden (zo niet wordt een veroordeling onmogelijk).

Het beroep op een college samengesteld uit leden van het Arbitragehof maakt de eventuele inroeping van de schending van de rechten van de verdediging tijdens het strafproces onmogelijk omdat precies dit hoog college de garantie moet geven dat die rechten niet geschonden worden door de uitoefening van het inzage-recht.

De woorden « in het bijzonder » impliceren een motiveringsplicht. Het woord « definitief » moet duidelijk maken dat het gaat om de beslissing van een *ad hoc*-college met *ad hoc*-procedure waartegen niet kan worden opgekomen met welkdanig rechtsmiddel zoals hoger beroep of cassatieberoep.

In een vijfde paragraaf wordt het inzage-recht geregeld in bestuurszaken.

Artikel 3

Dit artikel stelt voor de verschijning van de getuigen voor een onderzoekscommissie te regelen in het licht van de recente ervaring. Zo wordt onder meer gepreciseerd dat de getuige schriftelijk wordt opgeroepen en slechts « zo nodig » bij dagvaarding. Daarnaast wordt de sanctie voor het niet-verschijnen expliciet in de wet opgenomen. Ook wordt bepaald dat van deze oproeping in het proces-verbaal moet worden melding gemaakt.

Alleen het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek kan worden ingeroepen om getuigenis te weigeren. Maar dan wel het beroepsgeheim zoals het door de rechtsleer is uitgelegd in de loop der tijd (*cf.* de woorden « die door zijn staat... »). Met andere woorden: de gehele theorie omtrent artikel 458 van het Strafwetboek, die betrekking heeft op de strafprocedure, moet integraal worden toegepast op de onderzoekscommissies. Het functie- of ambtsgeheim valt daar niet onder en kan dus niet worden ingeroepen.

D'autre part, il semble indiqué d'insérer explicitement dans le texte de la loi le droit de ne pas témoigner au cas où l'on s'exposerait de ce fait à des poursuites pénales. Cette disposition n'empêche pas que la personne convoquée doive comparaître devant la commission et prêter serment. Ce n'est qu'après avoir accompli ces formalités qu'elle pourra invoquer le droit de ne pas témoigner.

Les témoins et les experts prêteront désormais le serment en usage devant le juge d'instruction. Une formule distincte est prévue pour les rapports des experts.

Enfin, une réglementation précise est prévue pour les procès-verbaux des témoignages.

Article 4

Dans le passé, il n'y avait pas d'unanimité sur le point de savoir si l'article 10 de la loi du 3 mai 1880 ne concernait que l'infraction visée à l'article 9 de ladite loi ou bien toute infraction. Afin de lever ce doute, il est proposé d'indiquer clairement au premier alinéa que l'article 10 ne concerne que le faux témoignage visé à l'article 9.

La commission d'enquête ne pouvant constater par elle-même aucune infraction, le premier alinéa de l'article 10 est adapté en ce sens qu'en cas de présomption d'infraction à l'article 9, son président en donne connaissance au parquet pour suite voulue.

Si, sur la base de son enquête, la commission estime qu'il peut être question d'autres infractions, elle peut bien entendu faire part de ses constatations au parquet pour qu'y soit donnée « telle suite que de droit ».

Article 5

Au vu de l'expérience des commissions d'enquête récentes, presque tout le monde s'accorde à dire que ces commissions disposent de trop peu de moyens pour accomplir correctement leur mission et qu'elles doivent pouvoir déterminer elles-mêmes de quels moyens elles ont besoin.

Il est dès lors proposé d'adapter dans ce sens l'article 12 de la loi du 3 mai 1880.

La proposition vise à obliger la Chambre concernée à mettre à la disposition de la commission d'enquête les moyens que celle-ci juge indispensables à l'accomplissement de sa tâche. Cet article a donc surtout valeur de signal: une fois que la commission d'enquête, et non la Chambre, a déterminé les moyens dont elle a besoin, la questure est tenue de mettre ces moyens à sa disposition.

Daarnaast lijkt het aangewezen om het recht geen getuigenis af te leggen, als men zich daardoor aan strafvervolgning zou kunnen blootstellen, nu expliciet in de wettekst op te nemen. Dit belet niet dat de opgeroepene voor de Commissie moet verschijnen en de eed afleggen. Het is pas na het vervullen van deze formaliteiten dat hij dit recht kan inroepen.

De getuigen en de deskundigen leggen voortaan de eed af die voor de onderzoeksrechter wordt gebruikt. Voor de deskundigen wordt in een aparte eedformule voorzien voor hun verslagen.

Tenslotte wordt een precieze regeling uitgewerkt i.v.m. het proces-verbaal van de getuigenissen.

Artikel 4

In het verleden bestond er geen eensgezindheid over het feit of artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 enkel betrekking had op het misdrijf bedoeld in artikel 9 van dezelfde wet dan wel op elk misdrijf. Om die twijfel weg te nemen, wordt voorgesteld in het eerste lid duidelijk te bepalen dat artikel 10 enkel betrekking heeft op de valse getuigenis bedoeld in artikel 9.

Aangezien de onderzoekscommissie zelf geen misdrijf kan vaststellen, wordt het eerste lid van artikel 10 zodanig aangepast dat, wanneer de commissie een inbreuk op artikel 9 vermoedt, de voorzitter het parket daarvan in kennis stelt om daaraan het gepaste gevolg te geven.

Uiteraard kan de onderzoekscommissie, wanneer zij op grond van haar onderzoek meent dat er van andere misdrijven sprake kan zijn, haar bevindingen aan het parket voor gevolg « als naar recht » overmaken.

Artikel 5

Op grond van de recente ervaring met onderzoekscommissies is ongeveer iedereen het erover eens dat deze commissies over te weinig middelen beschikken om hun opdracht naar behoren uit te voeren en dat ze zelf moeten kunnen bepalen welke middelen ze nodig hebben.

Er wordt dan ook voorgesteld artikel 12 van de wet van 3 mei 1880 in die zin aan te passen.

Het voorstel beoogt de betrokken Kamer te verplichten de middelen ter beschikking te stellen die de onderzoekscommissie onontbeerlijk acht voor de uitoefening van haar opdracht. Dit artikel heeft dus vooral een signaalfunctie: eenmaal de onderzoekscommissie, en niet de Kamer, heeft bepaald welke middelen ze nodig heeft, moet de quaestuur die middelen ter beschikking stellen.

Article 6

Il est proposé de compléter l'article 13 de la loi du 3 mai 1880 par un alinéa, imposant à la commission d'enquête de faire un rapport en vue de recommander une modification de la loi et/ou d'établir la responsabilité politique ministérielle et, le cas échéant, de communiquer des faits et de poser la question de la responsabilité pénale (mais non civile) éventuelle.

Ce rapport doit en tout cas être communiqué à la Chambre intéressée, qui décide de la suite de la procédure conformément à son règlement. Il semble à tout le moins logique que ce rapport soit examiné par la commission compétente et en séance plénière.

Article 7

Le dernier article propose, comme complément nécessaire à la réglementation du secret professionnel selon la modification proposée de l'article 8 de la loi du 3 mai 1880, d'insérer à l'article 458 du Code pénal l'invocation du secret professionnel devant les commissions parlementaires d'enquête.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 3 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires est remplacé par les dispositions suivantes:

« *Article 3.* — La commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que la Chambre ne décide le contraire.

Les séances où l'on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la commission ne décide le contraire.

Les membres de la commission ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à ses travaux, sont tenus à la discrétion en ce qui concerne l'information fournie au cours des séances non publiques de la commission.

La commission peut lever l'obligation de discrétion. »

Artikel 6

Er wordt voorgesteld aan artikel 13 van de wet van 3 mei 1880 een lid toe te voegen dat de onderzoekscommissie de verplichting oplegt een verslag te maken met het oog op aanbevelingen tot wetswijzigingen en/of het aanduiden van de politieke, ministeriële verantwoordelijkheid en, in voorkomend geval, het mededelen van feiten en vragen te stellen i.v.m. de mogelijke strafrechtelijke (maar niet de burgerlijke) aansprakelijkheid.

Dit verslag moet in ieder geval worden medege-deeld aan de betrokken Kamer die de rest van de procedure regelt overeenkomstig haar Reglement. Het lijkt alleszins logisch dat het verslag wordt besproken in de bevoegde commissie en in plenaire vergadering.

Artikel 7

Het laatste artikel stelt voor om, als een noodzakelijke aanvulling op de regeling van het beroepsgeheim op de voorgestelde wijziging van artikel 8 van de wet van 3 mei 1880, de oproeping van het beroepsgeheim voor de parlementaire onderzoekscommissie, op te nemen in artikel 458 van het Strafwetboek.

Alex ARTS.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek wordt vervangen als volgt:

« *Artikel 3.* — De commissie wordt samengesteld en beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt.

Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen, tenzij de Kamer anders beslist.

De vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord, zijn openbaar, tenzij de commissie anders beslist.

De leden van de commissie alsmede degenen die in welke hoedanigheid ook de werkzaamheden ervan bijwonen of eraan deelnemen, zijn tot discretie gehouden ten aanzien van de informatie verstrekt tijdens de niet-openbare zittingen van de commissie.

De commissie kan de discretieplicht opheffen. »

Art. 2

L'article 4 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 4. — § 1^{er}. La Chambre ou la commission, ainsi que leur président pour autant que celui-ci y soit habilité, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.

La Chambre ou la commission peuvent étendre ou limiter la mission au cours d'une enquête.

§ 2. La Chambre ou la commission peuvent, après avis du premier président de la cour d'appel, désigner, pour l'accomplissement de devoirs d'instruction spécialement déterminés au préalable, un ou plusieurs conseillers de la cour d'appel ou un ou plusieurs juges du tribunal de première instance du ressort dans lequel les devoirs d'instruction doivent être remplis.

Le magistrat désigné peut, lorsqu'il estime que des circonstances graves et urgentes le requièrent, agir en dehors de son ressort et étendre son instruction à l'ensemble du Royaume.

§ 3. Lorsque les mesures d'instruction comportent une saisie de biens matériels ou une perquisition, la désignation prévue au § 2 est obligatoire.

§ 4. Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire, la commission adresse au procureur général près la cour d'appel ou à l'auditeur général près la cour militaire une demande écrite en vue de se faire délivrer une copie des devoirs d'instruction et des actes de procédure dont elle estime avoir besoin.

Si, par décision motivée, ce magistrat estime ne pas pouvoir accéder à cette demande, la Chambre, la commission ou leur président peuvent introduire contre cette décision une réclamation auprès d'un collège *ad hoc* constitué de trois membres de la Cour d'arbitrage, à savoir le président, le plus ancien membre magistrat et le plus ancien membre ex-parlementaire; ce collège siège à huis clos et entend le président de la commission et le magistrat concerné. Il tranche le litige de manière définitive et par décision motivée, en tenant compte des intérêts en présence et, en particulier, du respect des droits de la défense.

§ 5. Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière administrative, la commission adresse une demande écrite au ministre ou au secrétaire d'Etat compétent, qui est tenu d'y donner suite immédiatement. »

Art. 2

Artikel 4 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« Artikel 4. — § 1. De Kamer of de commissie, alsook hun voorzitter voor zover deze daartoe gemachtigd wordt, kunnen alle in het Wetboek van Strafvordering omschreven onderzoeksmaatregelen nemen.

De Kamer of de commissie kan tijdens de loop van een onderzoek de opdracht uitbreiden of beperken.

§ 2. De Kamer of de commissie kan, na advies van de eerste voorzitter van het Hof van beroep, voor het uitvoeren van op voorhand welbepaalde onderzoeksverrichtingen, één of meerdere raadsheren in het Hof van beroep of rechters in de Rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de onderzoeksverrichtingen moeten geschieden aanstellen.

De aangestelde magistraat kan, wanneer hij van oordeel is dat ernstige en dringende omstandigheden zulks vereisen, buiten zijn ambtsgebied optreden en zijn onderzoek tot heel het Rijk uitbreiden.

§ 3. Wanneer de onderzoeksmaatregelen een inbeslagneming van materiële goederen of een huiszoeking omvatten, is de in de tweede paragraaf bedoelde aanstelling verplicht.

§ 4. Wanneer inlichtingen moeten worden opgevraagd in criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken richt de commissie een schriftelijk verzoek tot het lichten van een afschrift van de onderzoeksverrichtingen en de proceshandelingen die noodwendig geacht worden, tot de procureur-generaal bij het Hof van beroep of de auditeur-generaal bij het Militair Hof.

Zo deze magistraat bij gemotiveerde beslissing meent niet te kunnen ingaan op het verzoek, kan de Kamer, de commissie of hun voorzitter hiertegen bezwaar indienen bij een *ad hoc* college, samengesteld uit drie leden van het Arbitragehof, met name de voorzitter, het oudste lid magistraat en het oudste lid gewezen parlamentslid; dit college houdt zitting met gesloten deuren en hoort de voorzitter van de commissie en de betrokken magistraat. Het beslecht het geschil definitief en bij gemotiveerde beslissing, met inachtneming van de aan de orde gestelde belangen, in het bijzonder de eerbiediging van de rechten van verdediging.

§ 5. Wanneer inlichtingen moeten worden opgevraagd in bestuurszaken, richt de commissie een schriftelijk verzoek tot de bevoegde minister of staatssecretaris, die aan dat verzoek onmiddellijk gevolg moet geven. »

Art. 3

L'article 8 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes:

« *Article 8.* — Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis devant la Chambre, la commission ou le magistrat commis, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction.

Tout un chacun peut être appelé comme témoin. La convocation se fait par écrit et, au besoin, par citation.

Avant d'être entendus, les témoins sont tenus de présenter l'invitation ou la convocation à témoigner; il en est fait mention dans le procès-verbal. Avant d'être entendu, le témoin décline ses nom, prénoms, profession, lieu et date de naissance et domicile.

Les témoins et les experts font ensuite le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité.

Les experts confirment leurs rapports verbaux ou écrits en prononçant le serment suivant: « Je jure avoir accompli ma mission en honneur et conscience, avec exactitude et probité. »

Le procès-verbal des témoignages est signé, soit immédiatement, soit au plus tard dix jours à dater de la fin de l'audition par le président et le témoin après que lecture lui en a été faite et qu'il a déclaré y persister. Aucun interligne ne pourra être fait, les ratures et renvois seront approuvés et signés par le président et le témoin.

Toute personne citée pour être entendue en témoignage sera tenue de comparaître et de satisfaire à la citation sous peine d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinq cents à dix mille francs.

Sans préjudice de l'invocation du secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, tout témoin qui, en faisant une déclaration conforme à la vérité, pourrait s'exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner. »

Art. 4

L'article 10, alinéa premier, de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« En cas de présomption d'infraction à l'article 9, le président de la commission en donne connaissance au procureur général près la cour d'appel pour y être donnée telle suite que de droit. »

Art. 3

Artikel 8 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

« *Artikel 8.* — Getuigen, tolken en deskundigen hebben tegenover de Kamer, de commissie of de aangestelde magistraat gelijke verplichtingen als tegenover de onderzoeksrechter.

Een ieder kan opgeroepen worden als getuige. De oproeping geschiedt schriftelijk en zo nodig bij dagvaarding.

Vooraleer te worden gehoord, vertonen de getuigen de uitnodiging of de dagvaarding waarbij zij zijn opgeroepen om te getuigen; daarvan wordt melding gemaakt in het proces-verbaal. Alvorens te worden gehoord, doet de getuige opgave van zijn naam, voor naam, beroep, plaats en datum van geboorte en woonplaats.

De getuigen en deskundigen leggen de eed af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.

De deskundigen bevestigen hun mondelinge dan wel schriftelijke verslagen met de als volgt gestelde eed: « Ik zweer dat ik mijn opdracht in eer en geweten, nauwgezet en eerlijk vervuld heb. »

Het proces-verbaal van de getuigenissen wordt getekend, hetzij onmiddellijk, hetzij uiterlijk 10 dagen na beëindiging van het verhoor, door de voorzitter en de getuige, nadat deze daarvan voorlezing heeft gekregen en verklaard heeft daarbij te volharden. Er mag niet tussen de regels geschreven worden; doorhalingen en verwijzingen worden door de voorzitter en de getuige goedgekeurd en getekend.

Hij die gedagvaard wordt om als getuige te worden gehoord, is gehouden te verschijnen en aan de dagvaarding te voldoen, op straffe van een gevangenisstraf van 8 dagen tot 6 maanden en een geldboete van vijfhonderd tot tienduizend frank.

Onverminderd het inroepen van het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek, kan iedere getuige inroepen dat hij zich, door naar waarheid een verklaring af te leggen, zou kunnen blootstellen aan strafvervolgning en derhalve getuigenis weigeren. »

Art. 4

Het eerste lid van artikel 10 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

« Wanneer een inbreuk wordt vermoed op artikel 9, geeft de voorzitter van de commissie daarvan kennis aan de procureur-generaal bij het hof van beroep, opdat daaraan gevolg wordt gegeven als naar recht. »

Art. 5

L'article 12 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« *Article 12.* — La Chambre met sans délai à disposition les moyens que la commission juge indispensables à l'accomplissement de sa tâche. »

Art. 6

L'article 13 de la même loi est complété par l'alinéa suivant :

« Les travaux de la commission sont consignés dans un rapport formulant des conclusions en vue de recommander une modification de la loi et/ou l'établissement de responsabilités. »

Art. 7

A l'article 458 du Code pénal les mots « ou une commission d'enquête parlementaire » sont insérés entre les mots « où la loi » et les mots « les oblige à faire connaître ces secrets ».

Art. 5

Artikel 12 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« *Artikel 12.* — De Kamer stelt onverwijld de middelen ter beschikking die de commissie onontbeerlijk acht voor de uitvoering van haar taak. »

Art. 6

Artikel 13 van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgend lid :

« Van de werkzaamheden van de commissie wordt een verslag opgesteld waarin conclusies worden geformuleerd met het oog op aanbevelingen tot wetwijziging en/of het vaststellen van verantwoordelijkheden. »

Art. 7

In artikel 458 van het Strafwetboek worden de woorden « of een parlementaire onderzoekscommissie » ingevoegd tussen de woorden « ... de wet... » en de woorden « ... hen verplicht die geheimen bekend te maken,... ».

Alex ARTS.
Frederik ERDMAN.
Hervé HASQUIN.
Roger LALLEMAND.
Michel MAERTENS.
Henri MOUTON.
Ignace VAN BELLE.
Hugo VANDENBERGHE.