

SENAT DE BELGIQUE

 SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

15 JANVIER 1992

**Proposition de loi complétant la loi du
3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires**

(Déposée par MM. de Donnée et Foret)

DEVELOPPEMENTS

Les enquêtes parlementaires, telles qu'elles sont organisées par la loi, ont été relativement peu fréquentes car, comme l'indique P. Wigny, un régime parlementaire suppose « que les Chambres demandent des explications au Gouvernement, que celui-ci donne des réponses honnêtes — mais pas nécessairement complètes — et que la majorité ayant confiance en ses Ministres s'en contente » (*Cours de droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1973).

Mais en fait, le droit d'enquête répond à cette double idée que les Chambres ont le pouvoir d'exercer l'initiative des lois, mais aussi de contrôler des faits qui intéressent leurs délibérations; le droit d'enquête peut donc porter non seulement sur les actes du Gouvernement, mais aussi sur toute matière qu'une Chambre décide de soumettre à son examen (*cf. Répertoire pratique du droit belge*, V^o « Pouvoir législatif », n^o 101).

C'est ainsi que des enquêtes ont été organisées, historiquement, sur les conditions d'exercice du travail industriel, sur les questions militaires, sur les spéculations à la baisse du franc, et plus récemment, par exemple, sur les milices privées (au Sénat), et aussi sur la répression du banditisme et du terrorisme (à la Chambre).

BELGISCHE SENAAAT

 BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

15 JANUARI 1992

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

(Ingediend door de heren de Donnée en Foret)

TOELICHTING

Van het parlementair onderzoek, dat door de wet is geregeld, wordt nogal zelden gebruik gemaakt, want, zoals P. Wigny opmerkt, veronderstelt een parlementair regime « dat de Kamers de Regering om uitleg verzoeken, dat deze laatste een eerlijk — zij het niet noodzakelijk volledig antwoord — verstrekt en dat de meerderheid die in haar ministers vertrouwen stelt, daar genoeg mee neemt » (*Cours de droit constitutionnel*, Bruylant, Brussel 1973).

In feite gaat het recht van onderzoek uit van de dubbele overweging dat de Kamers het recht van initiatief hebben op wetgevend gebied, maar ook het recht om feiten na te gaan die verband houden met de door hen genomen besluiten. Het recht van onderzoek kan dus niet alleen op regeringshandelingen slaan, maar ook op alle aangelegenheden die een van beide Kamers wenst na te gaan (*zie Répertoire pratique du droit belge*, V^o « Pouvoir législatif », nr. 101).

Zo werd in het verleden een parlementair onderzoek ingesteld naar arbeidsvoorwaarden in de industrie, militaire problemen, speculaties in verband met de waardedaling van de frank en, bijvoorbeeld recenter, over de privé-milities (in de Senaat) en de bestrijding van de zware misdadigheid en het terrorisme (in de Kamer).

Depuis quelques années, le recours à cette procédure s'est intensifié; ceci constituant pour les assemblées un moyen de jouer mieux leur rôle et de contrôler un exécutif dont le pouvoir se développe.

Le phénomène exige que certaines règles complémentaires soient instituées. Dans son discours à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, M. le Procureur général Krings y a consacré certains développements (*J.T.*, 30 septembre 1989).

Au surplus, on observera que par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980), le droit d'enquête a été reconnu aux Conseils (art. 40).

Si l'on veut qu'une telle procédure puisse se développer avec efficacité, il convient que, dans certains cas tout au moins, des révélations puissent être soustraites à la publicité.

1. Une première mesure consiste à assujettir expressément au secret professionnel, dont la violation est réprimée par l'article 458 du Code pénal, les parlementaires membres des commissions d'enquête et, de manière générale, tous ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à ces travaux.

Dans un domaine parallèle, parce qu'il s'agit aussi de fonctions quasi judiciaires, il importe d'assujettir à la même obligation de secret les parlementaires membres des commissions spéciales chargées d'instruire une demande de poursuites (art. 45 de la Constitution) ou encore de faire des propositions pour une action éventuelle à exercer devant la Cour de cassation à charge d'un Ministre ou d'un ancien Ministre (art. 90 de la Constitution).

Certes, l'article 458 du Code pénal — tel qu'il est libellé en termes généraux « tous ceux qui, par état ou profession, sont dépositaires de secrets qu'on leur confie » — pourrait par une interprétation large, trouver place en l'espèce.

La Cour de cassation, par un avis du 20 février 1905 (*Pas. I*, p. 141) a décidé aussi que cette disposition était susceptible de s'appliquer à des fonctions temporaires.

Mais le doute reste permis, compte tenu de récents arrêts adoptant une interprétation restrictive de cette disposition pénale (*cf.* notamment A. Bruyneel, « Le secret bancaire en Belgique » sous l'arrêt de la Cour de cassation du 25 octobre 1978, *J.T.*, 1979, pp. 371 à 378), et ce, même pour des professions faisant l'objet d'un statut légal.

Sedert enige jaren hebben de Kamers steeds vaker hun toevlucht genomen tot deze werkwijze, aangezien dit een mogelijkheid is om hun taak beter te vervullen en controle uit te oefenen op de toenemende invloed van de uitvoerende macht.

Die ontwikkeling vergt aanvullende regelgeving. In zijn toespraak bij de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie, heeft Procureur-generaal Krings daar enige toelichting bij gegeven (*J.T.*, 30 september 1989).

Bovendien zij opgemerkt dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1980) het recht van onderzoek heeft toegekend aan de Raden (art. 40).

Wil men dat de procedure van onderzoek doeltreffend is, dan moeten, althans in sommige gevallen, onthullingen aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken.

1. Een eerste maatregel bestaat erin de parlementsleden die deel uitmaken van een onderzoekscommissie en, meer in het algemeen, al wie in welke hoedanigheid ook de werkzaamheden ervan bijwoont of eraan deelneemt, uitdrukkelijk onder de toepassing te doen vallen van de regel van het beroepsgeheim, waarvan de schending bij artikel 458 van het Strafwetboek wordt gestraft.

Gelijklopend daarmee, mede omdat het om een haast gerechtelijke opdracht gaat, moeten de parlementsleden die deel uitmaken van een bijzondere onderzoekscommissie die een verzoek tot het instellen van vervolging moet onderzoeken (art. 45 van de Grondwet) of die voorstellen moet doen aangaande een eventuele vervolging van een Minister of een oud-Minister voor het Hof van Cassatie (art. 90 van de Grondwet), aan dezelfde zwijgplicht worden onderworpen.

Weliswaar zou artikel 458 van het Strafwetboek, zoals het in algemene termen gesteld is — « alle ... personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd » — en als men het in ruime zin interpreteert, in onderhavig geval toepassing kunnen vinden.

Bij arrest van 20 februari 1905 (*Pas. I*, blz. 141) heeft het Hof van Cassatie tevens beslist dat die bepaling van toepassing kan zijn op tijdelijke functies.

Daarmee is echter niet elke twijfel weggenomen, aangezien recente arresten een beperkende interpretatie aan die strafrechtelijke bepaling geven (*cf.* met name de noot van A. Bruyneel, « Le secret bancaire en Belgique », onder het arrest van het Hof van Cassatie van 25 oktober 1978, *J.T.*, 1979, blz. 371 tot 378) en zulks zelfs voor beroepen die aan een wettelijk statuut onderworpen zijn.

Dans les cas visés plus haut, on peut considérer que les parlementaires membres des commissions spéciales, exercent des fonctions s'apparentant à celles de juge d'instruction (arg. art. 4 de la loi du 3 mai 1880).

2. La deuxième mesure proposée consiste à permettre à l'Assemblée, réunie en Comité secret, de décider qu'un certain nombre de points des travaux des commissions d'enquête, et par identité de motifs, des commissions spéciales, ne feront pas l'objet de publication.

Ceci constitue un complément nécessaire à l'obligation de discrétion dont question ci-avant.

La même précaution est prévue dans le droit d'autres États (cf. notamment l'ordonnance française n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, D. 1958, 392).

F.-X. de DONNEA.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Un article 14, rédigé comme suit, est ajouté à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires:

« Article 14. — § 1^{er}. Les membres des commissions d'enquête, ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à leurs travaux, sont tenus au secret.

Toute infraction à cette disposition sera punie des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

La même obligation existe dans le chef des membres des commissions parlementaires chargées d'instruire une demande de poursuites en vertu de l'article 45 de la Constitution ou une action éventuelle devant la Cour de cassation en vertu de l'article 90 de la Constitution.

In de hierboven bedoelde gevallen kan men ervan uitgaan dat de parlementsleden die deel uitmaken van de bijzondere commissies, een ambt uitoefenen dat verwant is met het ambt van onderzoeksrechter (arg. art. 4 van de wet van 3 mei 1880).

2. De tweede voorgestelde maatregel komt erop neer de met gesloten deuren vergaderende Assemblée de mogelijkheid te laten te beslissen dat een aantal punten van de werkzaamheden der onderzoekscommissies — en om dezelfde redenen van de bijzondere commissies — niet bekendgemaakt zullen worden.

Een en ander is een noodzakelijke aanvulling van de verplichting tot geheimhouding waarvan hierboven sprake is.

Ook andere landen hebben een dergelijke voorzorgsmaatregel in hun wetgeving opgenomen (cf. met name de Franse ordonnantie nr. 58-1100 van 17 november 1958 betreffende de werkwijze van de parlementaire assemblées, D. 1958, 392).

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Aan de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek wordt een artikel 14 toegevoegd, luidende:

« Artikel 14. — § 1. De leden van de onderzoekscommissies alsmede degenen die in welke hoedanigheid ook de werkzaamheden ervan bijwonen of eraan deelnemen, zijn tot geheimhouding verplicht.

Iedere overtreding van die bepaling wordt gestraft met de bij artikel 458 van het Strafwetboek gestelde straffen.

Dezelfde verplichting geldt voor de leden van de parlementscommissies die belast zijn met het onderzoek van een verzoek ertoe strekkend verlof te verlenen voor het instellen van vervolging krachtens artikel 45 van de Grondwet of een eventuele rechtsvordering voor het Hof van Cassatie krachtens artikel 90 van de Grondwet.

§ 2. L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête ou de poursuites.

Seront punis des peines de l'article 458 du Code pénal, tous ceux qui auront divulgué une information relative aux travaux, aux délibérations, aux actes et aux rapports non publiés desdites commissions. »

F.-X. de DONNEA.
M. FORET.

§ 2. De betrokken vergadering kan, bij afzonderlijke stemming en met gesloten deuren, beslissen dat het verslag van een onderzoekscommissie of van een commissie belast met het onderzoek van een verzoek ertoe strekkend verlof te verlenen voor het instellen van vervolging niet of slechts gedeeltelijk mag worden bekendgemaakt.

Hij die ruchtbaarheid geeft aan een inlichting in verband met de werkzaamheden, de beraadslagingen en besluiten, of de niet bekendgemaakte stukken en verslagen van die commissies, wordt gestraft met de bij artikel 458 van het Strafwetboek gestelde straffen. »