

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

27 FEVRIER 1989

**Proposition de loi portant création d'une
commission parlementaire mixte
pour la sécurité des citoyens**

(Déposée par M. Moureaux et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi tend à mettre en œuvre le point F 6 (p. 50) de l'accord de Gouvernement qui précise :

« Une commission parlementaire mixte sera créée ayant comme mission permanente l'examen du fonctionnement des services de police et de sécurité et, d'une manière générale, de la sécurité du citoyen, leur évaluation et la formulation de propositions nécessaires susceptibles d'améliorer ceux-ci. Cette commission sera également chargée de l'examen d'un projet de réforme pour l'inspection des services de police et de la coordination et du contrôle des banques de données existantes. »

Elle s'inspire d'un amendement déposé en son temps en commission de la Justice du Sénat au projet de loi relatif à la sécurité des citoyens déposé par le Gouvernement précédent, amendement qui en aurait, dans l'esprit des auteurs, constitué le titre préliminaire.

Il paraît aujourd'hui que la mise sur pied de la commission parlementaire mixte doit précéder absolument l'adoption de toute importante législation nouvelle dans le domaine de la sécurité.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1988-1989

27 FEBRUARI 1989

**Voorstel van wet houdende instelling
van een gemengde parlementaire
commissie voor de veiligheid van de
burgers**

(Ingediend door de heer Moureaux c.s.)

TOELICHTING

Dit voorstel wil vorm geven aan punt F 6 van het regeerakkoord (blz. 50), dat luidt als volgt :

« Er zal een gemengde parlementaire commissie worden opgericht met als permanente opdracht de werking van de politie- en veiligheidsdiensten, en de veiligheid van de burger in het algemeen op te volgen, te evalueren en de nodige voorstellen tot verbetering te formuleren. De commissie zal zich tevens inlaten met een onderzoek van een ontwerp tot hervorming van de inspectie op de politiediensten en met de coördinatie en de controle van de bestaande gegevensbestanden. »

Het is ingegeven door een amendement dat destijds in de Senaatscommissie voor de Justitie is ingediend op het regeringsontwerp betreffende de « veiligheid van de burger » en dat er de voorafgaande titel van bedoelde te zijn.

Nu is zoveel als duidelijk dat er eerst een gemengde parlementaire commissie ingesteld moet worden vóór op het stuk van de veiligheid belangrijk wetgevend werk kan worden verricht.

La nécessité de cette commission est due à plusieurs facteurs dont le moindre n'est pas la crise de confiance dans certains services de police qui a été la résultante d'erreurs et de carences constatées à l'occasion de récentes affaires qui ont profondément secoué l'opinion.

L'affaire des C.C.C., celle des tueurs du Brabant, l'affaire du W.N.P. ont donné l'impression qu'un malaise profond existait au sein de l'appareil répressif de l'Etat. Les chevauchements, les erreurs, le manque de coordination, l'improvisation voire l'amateurisme ont caractérisé trop de démarches de nos services de police.

Le manque de clarté dans le recours à la provocation et à l'infiltration, dans l'usage des fonds secrets, dans le recours aux écoutes téléphoniques, posent de graves problèmes de société qui n'ont jamais été abordés de front, ni *a fortiori* résolus.

La présente proposition vise à créer un outil de contrôle sérieux et permanent, émanant du pouvoir que la Constitution charge du contrôle de l'exécutif et de son administration, c'est-à-dire le Parlement.

La composition de la commission, restreinte en nombre mais comprenant des parlementaires expérimentés, garantira l'efficacité et le sérieux du travail.

Sans médiatiser à l'excès ce qui doit s'accompagner de la discrétion d'usage, ce type de commission est le seul moyen de rétablir la transparence démocratique et de rendre au citoyen la confiance dans les institutions qui sont chargées d'assurer sa sécurité et de protéger ses droits et libertés.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} consacre le caractère mixte de la commission, seul moyen d'associer les deux Chambres à cette mission éminente et donne un caractère permanent à la commission, le plus grand défaut des commissions d'enquête étant leur fragilité par rapport à la permanence de l'exécutif et de son administration. La durée limitée ne se conçoit que pour des sujets ponctuels et non pour des situations permanentes.

Article 2

L'article 2 définit la composition de la commission: 16 membres, dont la moitié le sont en qualité de Président d'assemblée ou de commission.

Dat die commissie noodzakelijk is heeft meer dan één reden; de vertrouwenscrisis in sommige politiediensten, door de vergissingen en tekortkomingen bij het afhandelen van recente zaken die de publieke opinie hebben beroerd, is niet de minst belangrijke.

De C.C.C.'ers, de bende van Nijvel en W.N.P. hebben bij de burgers de indruk gewekt dat er bij het politieapparaat een diepgaande malaise heerst. Het optreden van onze politiediensten werd immers maar al te vaak gekenmerkt door dubbel werk, vergissingen, gebrekkige coördinatie, improvisatie, dilettantisme zelfs.

De ongewisheid over het gebruik van technieken, uitlokking en infiltratie, het aanwenden van geheime geldmiddelen, het toepassen van af luisterpraktijken, heeft bij de burgers geleid tot ernstige problemen die nooit aangesneden, laat staan opgelost zijn.

Dit voorstel wil een gedegen en duurzaam controlemiddel invoeren via het Parlement, de macht die volgens de Grondwet belast is met het toezicht op de uitvoerende macht en haar administratie.

De samenstelling van de commissie die, hoewel beperkt in omvang, toch een aantal ervaren parlementsleden telt, staat er borg voor dat de werkzaamheden een efficiënt en gedegen verloop zullen hebben.

Zonder teveel ruchtbaarheid te geven aan wat met de gebruikelijke discretie moet worden omkleed, vormt dit soort commissie het enige middel om de democratische transparantie te herstellen en aan de burger opnieuw vertrouwen te geven in de instellingen die zijn veiligheid moeten verzekeren en zijn rechten en vrijheden beschermen.

Onderzoek van de artikelen

Artikel 1

Artikel 1 bepaalt dat de commissie gemengd moet zijn omdat alleen op die manier de beide Kamers bij de eminente taak betrokken kunnen worden. Voorts zal het om een vaste commissie gaan omdat de meest markante zwakke plek van onderzoekscommissies precies bestaat in hun onbestendigheid ten opzichte van het voortbestaan van de uitvoerende macht en haar administratie. Een opdracht van beperkte duur is alleen denkbaar voor specifieke onderwerpen en niet voor voortdurende omstandigheden.

Artikel 2

Artikel 2 geeft de samenstelling van de commissie: 16 leden van wie de helft Voorzitter is van een van beide Kamers of van een commissie.

Il s'agit d'assurer un relais aisé entre la commission mixte et celles des commissions parlementaires qui préparent le travail législatif et budgétaire.

Article 3

L'article 3 consacre le principe sain d'une alternance à la présidence.

Article 4

L'article 4 définit les matières s'inspirant de l'accord de gouvernement et des matières que réglait le projet de loi du Gouvernement précédent sur la sécurité.

Toutes les matières de police, tout ce qui tient à la protection des droits et libertés ou du système démocratique est recensé. Il serait souhaitable par exemple que la commission puisse contrôler l'octroi des autorisations à des sociétés de gardiennage ou, le cas échéant, l'usage qui serait fait dans la pratique d'une autorisation d'avoir recours exceptionnellement à des écoutes téléphoniques.

Article 5

L'article 5 définit les trois tâches de la commission. Une tâche d'avis, une tâche de proposition et une tâche d'enquête et de contrôle.

Article 6

L'article 6 définit les pouvoirs de la commission qui sont ceux, élargis, des commissions parlementaires assortis de compléments et précisions qui devraient éviter la répétition d'incidents comme ceux qu'a connus récemment une commission d'enquête de la Chambre.

Le texte lève certaines hésitations sur la nature des auditions et donne à la commission les moyens réels d'exercer ses missions en poursuivant ses investigations partout où les nécessités de celles-ci l'imposent.

Article 7

L'article 7 apporte une souplesse qui n'existe pas dans les commissions d'enquête en donnant aux rapporteurs un véritable pouvoir d'investigation indispensable dans le cadre d'une commission permanente si l'on ne veut pas paralyser la commission par la lourdeur de son mode de fonctionnement.

Doel daarvan is een vlotte doorstroming tussen de gemengde commissie en de parlementaire commissies die het wetgevend en budgettair werk voorbereiden.

Artikel 3

Artikel 3 neemt het gezonde beginsel over dat het voorzitterschap bij toerbeurt moet worden uitgeoefend.

Artikel 4

Artikel 4 omschrijft de materies. Het gaat uit van het regeerakkoord en van de materies die de vorige Regering wilde regelen met haar wetsontwerp op de veiligheid.

Het artikel geeft een opsomming van alles wat betrekking heeft op de politie, alles wat verband houdt met de bescherming van de rechten en vrijheden of van het democratisch bestel. Zo zou het wenselijk zijn dat de commissie bijvoorbeeld toezicht kan uitoefenen op het afgeven van vergunningen aan bewakingsondernemingen of, in voorkomend geval, op de manier waarop een machtiging om bij uitzondering telefoongesprekken af te luisteren in de praktijk wordt gebruikt.

Artikel 5

Artikel 5 omschrijft de drievoudige taak van de commissie: advies uitbrengen, voorstellen doen, onderzoeken uitvoeren en toezicht houden.

Artikel 6

Artikel 6 geeft de bevoegdheden van de commissie. Het zijn dezelfde als die van de parlementaire commissies, doch verruimd, aangevuld en nauwkeuriger omschreven ten einde te vermijden dat zich dezelfde incidenten voordoen als onlangs in een onderzoekscommissie van de Kamer.

De tekst heft sommige twijfels op over de aard van het getuigenverhoor en kent aan de commissie reële middelen toe om haar opdracht uit te voeren en haar onderzoek voort te zetten overal waar dat nodig blijkt.

Artikel 7

Artikel 7 voert een in vergelijking met andere onderzoekscommissies soepeler regeling in: zij verleent aan de rapporteurs een volwaardig recht van onderzoek dat bij een vaste commissie niet mag ontbreken, wil men ze niet lamleggen door ze op een stoeve manier te laten functioneren.

Article 8

L'article 8 consacre le caractère réellement permanent de la commission et empêche toute interférence de l'exécutif à la faveur des clôtures de session ou des dissolutions.

Article 9

L'article 9 consacre l'immunité de l'article 44 de la Constitution pour les membres de la commission. Il s'agit d'éviter des interprétations restrictives conduisant à des intrusions d'autres pouvoirs dans le travail de la commission. Un arrêt récent d'une chambre d'accusation a contraint le Sénat à rappeler l'autonomie de l'action du Parlement dans l'exercice de son pouvoir d'enquête.

Article 10

L'article 10 consacre une protection du travail de la commission en interdisant tout exercice de poursuites — sans l'accord de la commission — à l'encontre de ceux qui, comme il se doit, collaborent à la manifestation de la vérité et informent la commission.

La décision d'une chambre d'accusation de faire saisir les enregistrements d'auditions faites à huis clos d'une commission d'enquête du Sénat ont conduit à la précision contenue dans le dernier alinéa, pour éviter la répétition de ce genre de méconnaissance fâcheuse des prérogatives des assemblées parlementaires.

S. MOUREAUX.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Il est institué auprès des Chambres législatives une commission parlementaire permanente dénommée « commission parlementaire mixte pour la sécurité des citoyens ».

Artikel 8

Artikel 8 bevestigt dat het werkelijk om een vaste commissie gaat en voorkomt elke inmenging van de uitvoerende macht via de sluiting van de zitting of de ontbinding.

Artikel 9

Artikel 9 bevestigt dat de leden van de commissie onschendbaar zijn zoals artikel 44 van de Grondwet bepaalt. Vormen van beperkende interpretatie die ertoe leiden dat andere overheden zich met de werkzaamheden van de commissie gaan bemoeien, worden op die manier uitgesloten. Door een recent arrest van een kamer van inbeschuldigingstelling heeft de Senaat er moeten op wijzen dat het Parlement bij de uitoefening van zijn recht van onderzoek vrijheid van handelen geniet.

Artikel 10

Artikel 10 beschermt de werkzaamheden van de commissie door te verbieden dat zonder haar instemming enige vervolging wordt ingesteld tegen personen die hun medewerking verlenen om de waarheid aan het licht te brengen en de commissie te informeren, zoals dat overigens hoort.

De beslissing van een kamer van inbeschuldigingstelling om beslag te leggen op de bandopname van getuigenverhoren die een onderzoekscommissie van de Senaat in besloten vergadering had gehouden, heeft ertoe geleid dat in het laatste lid een bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de prerogatieven van de parlementaire assemblées niet nog eens op flagrante wijze met voeten worden getreden.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Bij de Wetgevende Kamers wordt een vaste parlementaire commissie ingesteld, « gemengde parlementaire commissie voor de veiligheid van de burgers » genoemd.

Art. 2

Outre les Présidents de la Chambre et du Sénat et les Présidents des commissions de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense nationale des deux assemblées, elle comprend quatre députés et quatre sénateurs choisis selon le principe de la représentation proportionnelle.

Art. 3

Les Présidents de la Chambre et du Sénat président de droit la commission selon le principe de l'alternance annuelle. La commission désigne son bureau et arrête son règlement d'ordre intérieur.

Art. 4

La commission est chargée :

- du contrôle permanent du fonctionnement des services de police et de sécurité et des autorités administratives dont elles dépendent;
- de la protection de la sécurité des citoyens et de leurs droits et libertés, notamment dans les domaines de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile, de la liberté de la presse, de la liberté de réunion et d'association, du secret des lettres et des communications téléphoniques, de la protection de la vie privée et de la vie familiale, de la législation sur les armes et les explosifs, de l'usage des armes par les forces armées, de police et de gendarmerie, de la législation sur le maintien de l'ordre, de la législation sur les sociétés de gardiennage et les milices privées, de la législation sur les banques de données.

Art. 5

Dans les domaines de sa compétence, la commission :

- a) donne un avis préalable obligatoire concernant les mesures d'exécution des lois qui les régissent;
- b) formule des propositions de modification ou d'amélioration de la législation en vigueur;
- c) procède à des enquêtes, soit d'initiative, soit à la demande de toute personne intéressée.

Art. 6

La commission dispose, dans les domaines de sa compétence, de tous les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire. Elle peut entendre tous témoins, en séance publique ou à huis clos, sous serment ou en l'absence de serment et délivrer à cet effet tout mandat d'amener. Elle dispose, dans le cadre de sa mission, des pouvoirs d'investigation et de perquisition les plus larges dans le respect des règles constitutionnelles et légales et des traités internationaux auxquels la Belgique a adhéré.

Art. 2

Behalve de Voorzitters van Kamer en Senaat en de Voorzitters van de commissies voor de Justitie, de Binnenlandse Aangelegenheden en de Defensie van beide Kamers, telt zij onder haar leden vier volksvertegenwoordigers en vier senatoren, gekozen volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging.

Art. 3

De Voorzitters van Kamer en Senaat zitten de commissie van rechtswege voor volgens de regel van de jaarlijkse toerbeurt. De commissie benoemt een bureau en stelt haar reglement van orde vast.

Art. 4

De commissie is belast met :

- het permanent toezicht op de werking van de politie- en veiligheidsdiensten, alsook van de administratieve overheid waaronder zij ressorteren;
- de bescherming van de veiligheid van de burgers en van hun rechten en vrijheden, inzonderheid op het stuk van de individuele vrijheid, de onschendbaarheid van de woning, de persvrijheid, de vrijheid van vergadering en vereniging, het briefgeheim en het telefoongeheim, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het gezinsleven, de wetgeving op wapens en explosieven, het gebruik van wapens door krijgsmacht, politie en rijkswacht, de wetgeving op de handhaving van de openbare orde, de wetgeving op de bewakingsondernemingen en de privé-milities, de wetgeving op de gegevensbanken.

Art. 5

Voor de aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren :

- a) brengt de commissie een verplicht voorafgaand advies uit over de maatregelen die genomen worden tot uitvoering van de wetten die er van toepassing op zijn;
- b) stelt zij voorstellen op tot wijziging of verbetering van de geldende wetgeving;
- c) verricht zij onderzoeken, ofwel uit eigen beweging, ofwel op verzoek van iedere belanghebbende persoon.

Art. 6

Voor de aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren, beschikt de commissie over alle bevoegdheden van de parlementaire onderzoekscommissies. Zij kan alle getuigen horen, in openbare of in besloten vergadering, al dan niet onder ede, en daartoe elk bevel tot medebrenging uitvaardigen. In het kader van haar opdracht beschikt zij over de ruimste bevoegdheid inzake onderzoek en opsporing met inachtneming van de bepalingen van de Grondwet en de gewone wetten, alsook van de internationale verdragen waartoe België is toegetreden.

Elle peut, en cas d'absolue nécessité, prononcer des inculpations et délivrer des mandats d'arrêt.

Art. 7

La commission désigne, pour chacune des matières visées à l'article 4, un rapporteur permanent qui dispose, dans le domaine concerné, des pouvoirs d'instruction attribués à la commission et à son Président.

Art. 8

Sauf modification apportée par la Chambre concernée, la commission est désignée pour la durée de la législature. Elle conserve la plénitude de ses compétences, même lorsque le Parlement n'est pas en session et jusqu'à la désignation de la nouvelle commission après le renouvellement complet des Chambres.

Art. 9

Les membres de la commission bénéficient, pour les actes accomplis dans le cadre de la présente loi, de l'immunité prévue à l'article 44 de la Constitution.

Les infractions à la présente disposition sont punies des peines prévues à l'article 158 du Code pénal.

Art. 10

Les déclarations faites et les témoignages recueillis devant la commission ne peuvent donner lieu à aucune poursuite, notamment du chef de faux témoignage, si ce n'est à la requête de la commission. Les archives de la commission sont insaisissables.

S. MOUREAUX.
E. LEEMANS.
F. ERDMAN.
L. HERMAN-MICHIESENS.

Bij uiterste noodzaak kan zij telasteleggingen uitspreken en aanhoudingen bevelen.

Art. 7

De commissie wijst, voor elk van de in artikel 4 bedoelde materies, een vaste rapporteur aan die op zijn terrein beschikt over de onderzoeksbevoegdheid die aan de commissie en aan haar Voorzitter zijn verleend.

Art. 8

Behalve wanneer de betrokken Kamer daar anders over beslist, wordt de commissie benoemd voor de gehele zittingsperiode. Zij behoudt haar volle bevoegdheden, ook wanneer het Parlement geen zitting houdt, totdat na de volledige vernieuwing van de Kamers de nieuwe commissie wordt aangewezen.

Art. 9

Voor de handelingen verricht in het kader van deze wet, genieten de leden van de commissie de onschendbaarheid waarin artikel 44 van de Grondwet voorziet.

Overtreding van deze bepaling wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 158 van het Strafwetboek.

Art. 10

Voor de commissie afgelegde verklaringen en getuigenissen kunnen niet tot enige vervolging leiden, onder meer wegens valse getuigenis, tenzij de commissie daarom verzoekt. Het archief van de commissie is niet vatbaar voor beslag.