

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

19 DECEMBRE 1990

**Poursuites à charge
d'un membre du Sénat****RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. HENRION****I. INTRODUCTION DU RAPPORTEUR**

Par lettre du 30 juillet 1990, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles a transmis au Président du Sénat un dossier répressif portant sur des faits susceptibles de constituer des faux et usage de faux commis par un fonctionnaire public, dans l'exercice de ses fonctions (art. 66, 193, 194, 197, 213 et 214 du Code pénal).

Des irrégularités auraient été commises, il y a de longues années déjà, au sein de cabinets ministériels, dans le cadre de l'établissement de plans régionaux d'aménagement.

Sept personnes étaient impliquées dans ce dossier dont l'une était devenue membre du Sénat, à partir de 1985.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Arts, Baert, Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, de Seny, Erdman, Mme Herman-Michielsens, MM. Minet, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, Van Rompaey, Verhaegen et Henrion, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mme Cahay-André, MM. Gijs et Weyts.

3. Autre sénateur : M. Desmedt.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1990-1991**

19 DECEMBER 1990

**Vervolging van een lid
van de Senaat****VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER HENRION****I. INLEIDING VAN DE RAPPORTEUR**

Per brief van 30 juli 1990 heeft de Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel aan de Voorzitter van de Senaat een strafdossier overgezonden met betrekking tot een aantal feiten die het misdrijf kunnen opleveren van valsheid en gebruik van valse stukken, gepleegd door een openbaar ambtenaar in de uitoefening van zijn bediening (art. 66, 193, 194, 197, 213 en 214 van het Strafwetboek).

Vele jaren geleden zouden er bij ministeriële kabinetten onregelmatigheden zijn gepleegd bij het opmaken van streekplannen.

Bij deze zaak waren zeven personen betrokken, van wie er een in 1985 lid van de Senaat is geworden.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; Arts, Baert, Barzin, Cerexhe, Collignon, Cooreman, de Seny, Erdman, mevr. Herman-Michielsens, de heren Minet, Pataer, Stroobant, Suykerbuyk, Van Rompaey, Verhaegen en Henrion, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : mevr. Cahay-André, de heren Gijs en Weyts.

3. Andere senator : de heer Desmedt.

C'est pourquoi le procureur général demandait la levée de l'immunité prévue par l'article 45 de la Constitution.

La procédure prescrite par la loi du 29 mars 1962 pour l'établissement des plans régionaux est à la fois complexe et très précise.

Elle peut être synthétisée comme suit :

- établissement provisoire d'un projet de plan régional par le ministre compétent;
- enquête publique de 90 jours et transmission des objections éventuelles de la population au ministre;
- dans les 60 jours après la fin de l'enquête, la députation permanente et le conseil communal de chaque territoire concerné donnent un avis au gouverneur de la province;
- le tout est transmis à la commission régionale d'avis qui rend son avis dans les 90 jours; après quoi le dossier revient chez le ministre compétent;
- le Roi fixe le plan régional définitif en justifiant d'éventuelles dérogations à l'avis de la Commission régionale;
- l'arrêté royal comporte, outre le texte proprement dit, une série de cartes dont une seule, généralement la dernière, est signée par le Roi.

Le 4 janvier 1980, le Comité supérieur de contrôle a été saisi d'une dénonciation suivant laquelle des irrégularités auraient été commises concernant divers plans d'aménagement et spécialement celui concernant le territoire dit « Burchtdam » à Ninove, l'affectation fixée dans l'arrêté royal du 30 mai 1978 différant de l'affectation prévue dans le projet de plan régional fixé par arrêté ministériel du 9 mai 1975 sans que la modification eût été justifiée, conformément à la procédure régulière.

Des modifications seraient survenues après des découpages et collages opérés dans le cabinet ministériel, ce qui valorisait certains terrains.

Après une enquête complémentaire, prescrite au Comité supérieur de contrôle, le procureur du Roi de Bruxelles désigna un juge d'instruction le 7 avril 1981.

Le Comité supérieur de contrôle fut chargé à nouveau de diverses missions et des experts furent désignés.

Ceux-ci ont examiné 24 plans d'aménagement suspects et ont conclu à l'existence de négligences dans l'établissement des documents définitifs.

Om die redenen vraagt de Procureur-generaal over te gaan tot de opheffing van de onschendbaarheid waarin artikel 45 van de Grondwet voorziet.

De procedure die de wet van 29 maart 1962 voorschrijft voor het opmaken van streekplannen, is zowel ingewikkeld als zeer precies.

Schematisch verloopt zij als volgt :

- de bevoegde Minister maakt voorlopig een ontwerp van streekplan op;
- er volgt een openbaar onderzoek gedurende 90 dagen en de eventuele bezwaren van de bevolking worden aan de Minister meegedeeld;
- binnen 60 dagen na het beëindigen van het onderzoek brengen de bestendige deputatie en de gemeenteraad van elk betrokken gebied advies uit aan de provinciegouverneur;
- het hele dossier gaat daarna naar de Regionale Commissie van advies, die advies uitbrengt binnen 90 dagen; vervolgens gaat het dossier terug naar de bevoegde Minister;
- de Koning stelt het definitief streekplan vast; indien hij afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van advies, dient zijn beslissing met redenen omkleed te zijn;
- het koninklijk besluit bevat, naast de eigenlijke tekst van het plan, een reeks kaarten, waarvan er één door de Koning wordt getekend. In de regel gaat het om de laatste kaart.

Op 4 januari 1980 heeft het Hoog Comité van Toezicht een aangifte ontvangen als zouden er onregelmatigheden gepleegd zijn in verschillende plannen van aanleg en meer bepaald in dat van het gebied « Burchtdam » te Ninove; de bestemming vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 mei 1978 zou afwijken van de oorspronkelijke bestemming bepaald in het ontwerp-streekplan, vastgesteld bij het ministerieel besluit van 9 mei 1975, zonder dat die wijziging werd verantwoord overeenkomstig de geldende procedureregels.

Nadat het ministerieel kabinet herverdelingen en aanhechtingen had uitgevoerd, zouden er wijzigingen zijn aangebracht, zodat bepaalde gronden in waarde zouden zijn gestegen.

Na een aanvullend onderzoek, waartoe het Hoog Comité van Toezicht opdracht had gekregen, heeft de Procureur des Konings te Brussel op 7 april 1981 een onderzoeksrechter aangewezen.

Het Hoog Comité van Toezicht kreeg opnieuw een aantal opdrachten en er werden deskundigen aangewezen.

Die hebben dan 24 verdachte plannen van aanleg onderzocht en zijn tot het besluit gekomen dat er slordigheden zijn begaan bij het opmaken van de definitieve documenten.

Après l'accomplissement de multiples devoirs d'enquête, il n'est pas apparu que le membre de cabinet ministériel, devenu aujourd'hui sénateur, aurait joué un rôle personnel dans les irrégularités constatées, même s'il avait pu en avoir connaissance, surtout à partir du moment où il fut devenu chef de cabinet.

C'est dans ces conditions que le procureur du Roi de Bruxelles prit, le 8 juin 1990, des réquisitions de non lieu longuement motivées, invoquant notamment que :

a) lorsqu'il s'agissait de modifications apportées après la signature du Secrétaire d'Etat, la preuve du non-accord de celui-ci n'était pas rapportée;

b) lorsqu'il s'agissait, dans un cas, de modification après la signature de l'arrêté royal, les éléments intellectuels constitutifs de faux n'étaient pas établis à suffisance.

*
* *

On peut encore ajouter qu'alors que les demandes tendant à la levée de l'immunité parlementaire ont usuellement comme objectif de pouvoir instruire, interroger, confronter, mettre à l'instruction et, le cas échéant, mener des poursuites, on se trouve, ici, dans une situation tout à fait exceptionnelle où tous ces devoirs ont été accomplis au cours de nombreuses années et où les réquisitions du parquet ne sont pas dans le sens de la poursuite mais dans celui du non lieu.

La question, enfin, s'est posée de savoir si la demande de levée d'immunité n'était pas tardive et si elle n'aurait pas dû être introduite, non pas, comme elle l'est aujourd'hui, avant la citation éventuelle devant la Chambre du Conseil, mais avant même les réquisitions définitives.

Saisie du même dossier concernant un de ses membres, la Chambre des Représentants a, au mois de novembre dernier, conclu à l'irrecevabilité de la demande et, en tout cas, au défaut de preuve des accusations (voir le rapport du 5 novembre, Doc. Chambre, 1339/I - 90/91 fait au nom de la Commission des poursuites par Mme Onkelinx).

Il ne convient guère de s'attarder, ici, à la question de savoir si des réquisitions du parquet, fussent-elles de non lieu, exigeaient la levée préalable de l'immu-

Na het uitvoeren van de verschillende onderzoeksopdrachten is evenwel niet komen vast te staan dat het lid van het ministerieel kabinet, dat momenteel senator is, persoonlijk een aandeel zou hebben gehad in het begaan van de vastgestelde onregelmatigheden, ook al had hij daarvan op de hoogte kunnen zijn, vooral vanaf het ogenblik waarop hij kabinetschef is geworden.

Het is in die omstandigheden dat de Procureur des Konings van Brussel op 8 juni 1990 overging tot een van een uitvoerige motivering voorziene ordering tot buitenvervolginstelling, en met name aanvoerde dat :

a) betreffende de wijzigingen aangebracht na de ondertekening door de Staatssecretaris, het bewijs dat deze niet akkoord ging niet werd geleverd;

b) betreffende, in één geval, de wijziging na ondertekening van het koninklijk besluit, niet voldoende is bewezen dat de valsheid met opzet is gepleegd.

*
* *

Men kan er nog aan toevoegen dat verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid gewoonlijk tot doel hebben te kunnen behandelen, verhoren, confronteren, onderzoeken en, in voorkomend geval, vervolging te kunnen instellen, maar dat men hier te maken heeft met de volstrekt ongewone toestand waarin al die opdrachten in de loop van vele jaren werden vervuld en de vorderingen van het parket niet tot vervolging maar wel tot buitenvervolginstelling strekken.

De vraag werd tenslotte gesteld of het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid niet te laat kwam en dus niet moest worden ingediend vóór de eventuele oproeping om te verschijnen voor de raadkamer, zoals nu is gebeurd, maar wel vóór de definitieve vordering.

In november jl. heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers, toen hetzelfde dossier i.v.m. een van haar leden bij haar aanhangig werd gemaakt, beslist dat het verzoek onontvankelijk was en dat er voor de beschuldigingen te weinig bewijzen voorhanden waren (zie het verslag van Mevrouw Onkelinx van 5 november, Gedr. St. Kamer, 1339/1 - 90/91, namens de Commissie voor de Vervolginstelling).

Het heeft geen zin hier stil te staan bij de vraag of de opheffing van de onschendbaarheid, op straffe van nietigheid van de daaropvolgende procedure, moet

nit   à peine de nullité de la procédure subséquente, parce qu'elles correspondraient, par essence, aux poursuites envisagées par l'article 45 (1).

Il suffit d'observer que l'existence, ici, de telles réquisitions démontre, en fait, à suffisance la fragilité des charges qui résulte du dossier.

S'il est admis, en doctrine, que les assemblées parlementaires saisies de celui-ci « ne sont pas, en l'espèce, des juges et qu'elles ne peuvent fonder leur décision sur une déclaration de culpabilité ou d'innocence du parlementaire intéressé », ainsi que le rappelait, il y a un demi-siècle, cet éminent magistrat que fut le procureur général Raoul Hayoit de Termicourt, les assemblées ne sont pas pour autant condamnées à la cécité et elles peuvent vérifier s'il existe un certain fondement (2).

Or, y a-t-il meilleur doute sur l'existence d'un tel fondement que celui qu'induisent des réquisitions de non lieu ?

Dans un tel cas, le Sénat, s'il refusait la levée, se bornerait, en quelque sorte, à calquer son opinion sur celle du ministère public.

II. DISCUSSION

La Commission s'est assurée tout d'abord de ce que les réquisitions de non lieu visaient l'ensemble des personnes concernées par le dossier répressif, ce qui était bien le cas.

Elle a évoqué, à son tour, le problème de la régularité de la procédure au regard de l'article 45 de la Constitution.

Faut-il attacher à toute réquisition du parquet, fût-elle de non lieu, le sens d'un acte de « poursuite » ? Cela peut apparaître, *a priori*, comme paradoxal puisque le but d'un tel acte est précisément l'abandon de la poursuite (3).

(1) Sur le sens de la poursuite, voir spécialement la mercuriale du procureur général Hayoit de Termicourt du 15 septembre 1955, « L'immunité parlementaire », *J.T.* 1955, blz. 614, nr. 7, adde. J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, pp. 501 et s.

(2) R. Ergec, *Introduction au droit public*, T.I. Ed. Story-Scientia, Bruxelles 1990, p. 124. Voir aussi, 1949-1950, n   13, pp. 2 et 3, un rapport de la Commission de la Justice du Sénat et un rapport plus récent de la même Commission, 1988, n   334, évoquant la doctrine pour le cas d'une action manifestement prescrite ou non fondée.

(3) La mise en relation avec l'article 158 du Code pénal a rarement été   voqu  e en doctrine.

voorafgaan aan de vordering van het parket, zelfs tot buitenvervolginstelling, omdat die vordering wezenlijk kan worden beschouwd als een daad van vervolging, bedoeld in artikel 45 (1).

Men kan volstaan met op te merken dat het voorhanden zijn van soortgelijke vorderingen voldoende de zwakheid aantoon van de telastelegging, zoals blijkt uit het dossier.

De rechtsleer aanvaardt weliswaar dat de parlementaire vergaderingen waarbij het dossier aanhangig wordt gemaakt « ten deze geen rechtscolleges zijn en dat zij evenmin hun beslissing kunnen funderen op een schuldig- of onschuldigverklaring van het betrokken parlamentslid », zoals de voortreffelijke magistraat Procureur-generaal Raoul Hayoit de Termicourt een halve eeuw geleden stelde, maar daarom moeten de vergaderingen nog niet de ogen sluiten en zij kunnen nagaan of er een zekere grond bestaat (2).

Is er echter een betere twijfel over het bestaan van een dergelijke grond dan die welke voortvloeit uit de vordering tot buitenvervolginstelling ?

In een dergelijk geval zou de Senaat, indien hij de opheffing zou weigeren, zich er eigenlijk toe beperken zijn mening af te stemmen op die van het openbaar ministerie.

II. BESPREKING

De Commissie heeft eerst onderzocht of de vordering tot buitenvervolginstelling betrekking had op alle personen die bij het strafdossier betrokken waren, wat wel degelijk het geval was.

Zij heeft op haar beurt gewezen op het probleem van de regelmatigheid van de procedure, gelet op artikel 45 van de Grondwet.

Dient aan elke vordering van het parket, zelfs tot buitenvervolginstelling, de betekenis van daad van « vervolging » te worden gegeven ? Dat kan *a priori* paradoxaal lijken, aangezien het doel hier juist is van vervolging af te zien (3).

(1) Over de zin van de vervolging, zie in het bijzonder de openingsrede van de Procureur-generaal Hayoit de Termicourt van 15 september 1955, « De parlementaire immuniteit », *R.W.* 1955, 19   jaarg. nr. 2, blz. 50 e.v., adde. J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Brussel, 1986, blz. 501 en volgende.

(2) R. Ergec, *Introduction au droit public*, T.I. Ed. Story-Scientia, Brussel 1990, blz. 124. Zie ook Gedr. St. Senaat, nr. 13, 1949-1950, blz. 2 en 3, een verslag van de Commissie voor Justitie van de Senaat, en een recenter verslag van dezelfde Commissie, Gedr. St. Senaat, nr. 334, 1988, waarin wordt verwezen naar de rechtsleer voor een duidelijk verjaarde of kennelijk ongegronde handeling.

(3) In de rechtsleer wordt zelden verwezen naar een mogelijke toepassing van artikel 158 van het Strafwetboek.

Toutefois, il importe surtout et il suffit, en l'occurrence, de constater que sur le plan des faits, la décision du ministère public permet, à elle seule, de conclure à la non-existence d'un fondement « certain ».

Ce faisant et dans cette mesure, en tout cas, la Commission se range à l'opinion exprimée sur ce même dossier, par la Chambre des Représentants.

Il eût été peu concevable qu'à propos de ce dossier, une décision différente soit prise pour le député et pour le sénateur concernés.

3. CONCLUSION

Statuant à l'unanimité, la Commission constate que :

1^o il y a, à tout le moins, un doute sur la régularité de la procédure,

2^o de toute manière, de l'opinion même du ministère public, il n'y a pas de charges suffisantes.

En conséquence, elle décide de ne pas proposer à l'Assemblée de donner l'autorisation prévue par l'article 45, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,

R. HENRION.

Le Président,

R. LALLEMAND.

Toch is het vooral van belang, en is het in dit geval voldoende vast te stellen dat, wat de feiten betreft, de beslissing van het openbaar ministerie op zichzelf het mogelijk maakt te besluiten dat er geen « zekere » grond bestaat.

Aldus neemt de Commissie, wat het vorenstaande betreft althans, over dit dossier hetzelfde standpunt in als de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het zou ondenkbaar zijn dat in verband met dit dossier een verschillende beslissing zou worden genomen voor de betrokken volksvertegenwoordiger en de betrokken senator.

3. BESLUIT

De Commissie stelt eenparig vast dat :

1^o er op zijn minst twijfel is over de regelmatigheid van de procedure;

2^o de bezwaren, naar het oordeel van het openbaar ministerie zelf, hoe dan ook niet voldoende zijn;

Zij besluit dus dat aan de Senaat niet zal worden voorgesteld het in artikel 45, eerste lid, van de Grondwet bedoelde verlof te geven.

Dit verslag wordt goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,

R. HENRION.

De Voorzitter,

R. LALLEMAND.