

SENAT DE BELGIQUE BELGISCHE SENAAAT

SESSION DE 1959-1960

SEANCE DU 9 JUIN 1960

Projet de loi sur les enquêtes parlementaires.

RAPPORT

fait au nom de la Commission du Congo belge et du Ruanda-Urundi (1) par M. Ancot.

MESDAMES, MESSIEURS,

« Chaque Chambre, dit l'article 64 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo (Moniteur belge des 27 et 28 mai 1960) a le droit d'enquête. L'exercice de ce droit fait l'objet d'une loi particulière. »

C'est le projet de cette loi particulière que le Gouvernement soumet à présent à vos suffrages. Dans l'économie de notre droit public, le droit d'enquête est un attribut nécessaire du pouvoir législatif. Il est une conséquence du droit d'initiative, car la faculté accordée aux Chambres de proposer des lois exige qu'elles soient mises en mesure de se procurer les informations requises pour exercer cette faculté d'une manière pleinement efficace. D'autre part, le droit d'enquête assure aux Chambres, qui constituent proprement la représentation nationale, une garantie de leur indépendance à l'égard du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

C'est pourquoi le droit d'enquête doit être absolu ; ce qui ne veut pas dire toutefois qu'il y sera souvent fait appel. L'expérience démontre,

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission : MM. PHOLIEN, Président ; DEKEYZER, ESTIENNE, FLAMME, ROLAND, VAN CAUWELAERT, VAN HEMELRIJCK, VAN REMOORTELT et ANCOT, Rapporteur.

R.A 5925

Voir :

Doc. du Sénat :

367 (Session de 1959-1960) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

ZITTING 1959-1960

VERGADERING VAN 9 JUNI 1960

Ontwerp van wet op het parlementair onderzoek.

VERSLAG

namens de Commissie voor Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi (1) uitgebracht door de heer Ancot.

DAMES EN HEREN,

Luidens artikel 64 van de fundamentele wet van 19 mei 1960 betreffende het Staatsbestel van Congo (Belgisch Staatsblad van 27-28 mei 1960) « heeft elke Kamer het recht van onderzoek. De uitoefening van dit recht maakt het voorwerp uit van een bijzondere wet ».

Dit ontwerp van bijzondere wet wordt U thans door de Regering ter bespreking voorgelegd. In de economie van ons publiek recht is het recht van onderzoek een noodzakelijk voorrecht van de wetgevende macht. Het vloeit voort uit het recht van initiatief, aangezien de bevoegdheid van de Kamers om wetten voor te stellen, insluit dat zij de vereiste inlichtingen kunnen inwinnen ten einde deze bevoegdheid op een volstrekt doelmatige wijze uit te oefenen. Anderdeels waarborgt het recht van onderzoek aan de Kamers, die in de ware betekenis van het woord het land vertegenwoordigen, hun onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende en van de rechterlijke macht.

Daarom dient het recht van onderzoek absoluut te zijn ; dit betekent nochtans niet dat het vaak uitgeoefend zal worden. De ondervinding

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen : de hh. PHOLIEN, Voorzitter ; DEKEYZER, ESTIENNE, FLAMME, ROLAND, VAN CAUWELAERT, VAN HEMELRIJCK, VAN REMOORTELT en ANCOT, Verslaggever.

R.A 5925

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

367 (Zitting 1959-1960) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

au contraire, que sa mise en œuvre est exceptionnelle, car lorsque les pouvoirs qu'elles sont appelées à contrôler les éclairent en toute loyauté, l'exercice du pouvoir d'enquête par les Chambres s'avère superflu. L'histoire de la Belgique indépendante n'a vu exécuter que quelques rares enquêtes parlementaires, à savoir celle sur la situation du commerce et de l'industrie en 1840, celle sur l'élection de Louvain en 1859, celle sur l'élection de Bastogne en 1864, l'enquête scolaire en 1880 et l'enquête sur le travail en 1888 (Beltjens, *La Constitution belge révisée*, art. 40). Ajoutons-y, bien qu'elle ne réponde peut-être pas exactement à la notion de l'enquête parlementaire, l'institution d'une commission chargée par la Chambre de s'enquérir des causes des événements du 4 janvier 1959 à Léopoldville.

Bien que la Constitution belge n'eût pas prévu que l'exercice du droit d'enquête parlementaire dût être réglé par une loi, la nécessité de pareille réglementation fut à l'origine de la loi du 3 mai 1880 relative à cet objet. « La loi sur les enquêtes, lit-on dans le rapport de M. Pirmez dont les termes furent reproduits dans le rapport de la section centrale de la Chambre des Représentants (Doc. parlementaire 1879-1880, 130) n'a d'autre but que de donner aux Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. C'est à elles qu'il appartient de déterminer le mode de procéder qu'elles entendent adopter ; elles régleront tout ce qui concerne la composition des commissions, leur mode de délibérer, la présence des membres dont l'élection fait l'objet de l'enquête. La loi n'intervient que pour donner aux Chambres les pouvoirs qui leur sont nécessaires et pour imposer aux citoyens des devoirs corrélatifs. »

C'est à cette fin et dans cet esprit que fut votée la loi du 3 mai 1880.

Le présent projet de loi, applicable au Congo, lui emprunte presque toutes ses dispositions.

Il y ajoute toutefois deux dispositions nouvelles, dont l'exposé des motifs fournit l'explication.

La première est l'article 4 qui confère à la Chambre ou à la commission d'enquête qu'elle aura formée en son sein le droit de consulter les dossiers d'une instruction judiciaire, pourvu que ce soit dans le cabinet du magistrat chef du parquet général ou de la Cour d'Appel et en présence de ce magistrat. Le Gouvernement s'est souvenu qu'au cours des travaux d'une commission constituée par la Chambre des Représentants pour rechercher les

leert integendeel dat men er slechts bij uitzondering zijn toevlucht toe neemt ; inderdaad, voor zover de machten waarop de Kamers toezicht dienen te oefenen, deze in volle oprechtheid voorlichten, is de uitoefening van het recht van onderzoek overbodig. In de loop van de geschiedenis van het onafhankelijke België werd slechts zelden een parlementair onderzoek ingesteld : over de toestand van handel en nijverheid in 1840, over de verkiezingen te Leuven in 1859, over de verkiezingen te Bastenaken in 1864, het schoolonderzoek in 1880 en het onderzoek over de arbeidsvoorwaarden in 1888 (Beltjens, « *La Constitution belge révisée* », art. 40). Wij kunnen er de instelling aan toevoegen van een commissie die door de Kamer belast werd met een onderzoek over de gebeurtenissen van 4 januari 1959 te Leopoldstad, ook al stemt zij wellicht niet nauwkeurig met het begrip « parlementair onderzoek » overeen.

Hoewel de Belgische Grondwet niet bepaald heeft dat de uitoefening van het recht van parlementair onderzoek bij een wet geregeld dient te worden, lag de noodzakelijkheid van dergelijke reglementering ten grondslag aan de wet van 3 mei 1880 ter zake. In het verslag van de h. Pirmez, waarvan de tekst in het verslag van de middenafdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgenomen werd (Gedr. St. 1879-1880, 130), staat te lezen : « De wet betreffende het parlementair onderzoek heeft uitsluitend tot doel de onontbeerlijke middelen tot uitoefening van het recht van onderzoek ter beschikking van de Kamers te stellen. Zij behoren de procedure te bepalen die zij wensen toe te passen ; zij zullen alle schikkingen treffen met betrekking tot de samenstelling van de commissies, hun wijze van beraadslaging, de aanwezigheid van de leden waarvan de verkiezing aan een onderzoek onderworpen is. De wet dient slechts om aan de Kamers de nodige machten te verlenen en om aan de burgers de daarmede samenhangende plichten op te leggen. »

Met dit doel en in deze geest werd de wet van 3 mei 1880 goedgekeurd.

Aan deze laatste wet zijn nagenoeg al de bepalingen ontleend van het onderhavig ontwerp van wet dat op Congo toepasselijk is.

Er worden evenwel twee nieuwe bepalingen aan toegevoegd, waarover de memorie van toelichting uitleg verstrekt.

De eerste bepaling is artikel 4, waarbij aan de Kamer of aan de onderzoekscommissie die zij samengesteld heeft, het recht verleend wordt inzage te nemen van de dossiers betreffende een gerechtelijk onderzoek, op voorwaarde dat zulks gebeurt op het kabinet van de magistraat die de leiding heeft van het Parket-generaal of van het Hof van Beroep en ten overstaan van deze magistraat. De Regering heeft zich herinnerd dat, tijdens de werk-

caractères et les causes des événements du 4 janvier 1959 à Léopoldville, un conflit s'éleva à ce sujet entre cette commission, désireuse de s'éclairer d'une manière complète et les autorités judiciaires préoccupées du secret de l'instruction. La règle adoptée par le projet tend, comme le dit l'exposé des motifs, à concilier le principe du secret de l'instruction judiciaire avec le principe des pouvoirs d'instruction étendus d'une commission parlementaire d'enquête.

La seconde disposition qui ne figure pas dans notre loi du 3 mai 1880 est le dernier alinéa de l'article 5 qui refuse « à la Chambre et à sa commission d'enquête, ainsi qu'au président de celle-ci, le droit d'arrestation ». Ce droit n'est ni accordé ni refusé expressément par la loi du 3 mai 1880, mais on pourrait peut-être penser qu'il est contenu implicitement dans la disposition accordant à la Chambre, à la commission d'enquête et à leur président « les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle ». L'exposé des motifs indique la raison pour laquelle le droit d'arrestation a été refusé. C'est que l'enquête parlementaire est menée par un pouvoir politique, qu'elle le sera maintes fois contre des adversaires politiques et que l'usage d'un droit qui porte atteinte à la liberté individuelle pourrait dégénérer de la sorte en moyen d'action politique, totalement étranger au souci de réprimer ou de prévenir des crimes ou délits.

Le projet n'ayant donné lieu à aucune observation importante, votre Commission est unanime à en proposer l'adoption.

Elle observe toutefois que sur deux points, le projet de loi s'écarte de la loi du 3 mai 1880. Sans doute y a-t-il des adaptations qui se justifient pleinement, comme par exemple la substitution du ministère public au juge d'instruction, en ce qui concerne certains pouvoirs attribués à la commission d'enquête, ou bien encore la mention du juge-président de tribunal de district ou de l'officier de police judiciaire à compétence générale. Ces divergences tiennent à des données de l'organisation ou de la procédure judiciaires spéciales au Congo. Mais on peut se demander pourquoi le projet n'a pas reproduit la disposition de la loi du 3 mai 1880 (art. 3, alinéa 2) suivant laquelle la commission « procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister, réservé à chacun des membres de la Chambre », ni le dernier alinéa de l'article 13 de la même loi disposant que les pouvoirs de la commission « sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement ». L'exposé des

zaamheden van een commissie die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers was opgericht om de oorzaken en de aard van de gebeurtenissen van 4 januari 1959 te Leopoldstad na te gaan, ter zake een geschil was gerezen tussen deze commissie, die een volledige voorlichting wenste, en de rechterlijke overheid, die om het geheim van het onderzoek bekommerd was. Zoals in de memorie van toelichting gezegd wordt, strekt de in het ontwerp aangenomen regel er toe, het beginsel van het geheim van het rechterlijk onderzoek overeen te brengen met het beginsel van de uitgebreide onderzoeksbevoegdheid van een parlementaire onderzoekscommissie.

De tweede bepaling die niet in de wet van 3 mei 1880 voorkomt, is het laatste lid van artikel 5, waarbij « aan de Kamer en haar onderzoekscommissie, alsmede aan de voorzitter van deze laatste, het recht van aanhouding ontzegd wordt ». Dit recht wordt bij de wet van 3 mei 1880 niet uitdrukkelijk toegekend, noch geweigerd, doch men zou wellicht kunnen oordelen dat het stilzwijgend vervat is in de bepaling waarbij de door het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toegekende bevoegdheid ook aan de Kamer, aan de onderzoekscommissie en aan de voorzitter van deze laatste toegewezen wordt. De memorie van toelichting verklaart waarom het recht van aanhouding onthouden werd, namelijk omdat het parlementair onderzoek door een politieke macht gevoerd wordt, het herhaaldelijk tegen politieke tegenstrevers zal aangewend worden en het gebruik van een recht dat de persoonlijke vrijheid in het gedrang brengt, aldus kan ontaarden in een politiek actiemiddel, buiten elke bekommernis om misdaden en wanbedrijven te bestraffen of te voorkomen.

Aangezien het ontwerp geen enkele voorname opmerking uitgelokt heeft, stelt uw Commissie eenparig voor, het aan te nemen.

Zij stelt nochtans vast dat het ontwerp van wet in tweeërlei opzicht van de wet van 3 mei 1880 afwijkt. Ongetwijfeld zijn sommige aanpassingen ten volle gerechtvaardigd, zoals bij voorbeeld de vervanging van de onderzoeksrechter door het openbaar ministerie met betrekking tot sommige bevoegdheden die aan de onderzoekscommissie toegekend worden, of nog de vermelding van de rechter-voorzitter van de districtrechtbank of van de officier van gerechtelijke politie met algemene bevoegdheid. Deze verschillen houden verband met de rechterlijke inrichting of met de rechtspleging die Congo eigen zijn. De vraag is echter waarom de bepaling van de wet van 3 mei 1880 (art. 3, 2° lid), krachtens welke de commissie het onderzoek instelt, ongeacht het aan ieder Kamerlid voorbehouden recht om haar werkzaamheden bij te wonen, noch het laatste lid van artikel 13 van dezelfde wet, waarbij bepaald wordt dat de bevoegdheid van de Commissie door de sluiting van

motifs déclare néanmoins que le droit des membres de la Chambre d'assister à une enquête menée par une commission ne peut être contesté. Cela suffit, semble-t-il, pour conclure que la règle, bien qu'elle ne soit reproduite, n'a pas été écartée et doit être respectée. Mais aucune indication n'est donnée au sujet de l'effet que la clôture de la session peut exercer sur les pouvoirs de la commission d'enquête, de sorte qu'il faut en déduire, à moins que le Gouvernement démente cette interprétation, que la commission conserve ses pouvoirs, sans interruption, jusqu'à la dissolution de la Chambre qui a ordonné l'enquête. Signalons encore qu'au deuxième alinéa de l'article 11 du projet les mots « *de plus* » qui figurent dans le texte correspondant de l'article 9 de la loi du 3 mai 1880 ont été écartés, de même qu'à la fin du même article, il est dit que « le faux témoignage n'est consommé que par la dernière déclaration du témoin *qu'il* persiste dans sa déposition, tandis que le projet de loi dispose que le faux témoignage n'est consommé que par la dernière déclaration du témoin *s'il* persiste dans sa déposition ». Si la seconde de ces modifications de texte n'entame pas le sens de la disposition correspondante de la loi du 3 mai 1880, il semble bien que la première exclut la nécessité du cumul de deux peines telle qu'elle résulte de la loi du 3 mai 1880.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

R. ANCOT.

Le Président,

J. PHOLIEN.

de zitting geschorst wordt, tenzij de Kamer er anders over beslist, in het ontwerp opgenomen zijn. Niettemin wordt in de memorie van toelichting verklaard dat het recht van de Kamerleden om de werkzaamheden van een onderzoekscommissie bij te wonen, niet betwist kan worden. Dit volstaat blijkbaar om te besluiten dat deze regel, ook al werd hij niet in de tekst opgenomen, niet opgeheven wordt en nageleefd moet worden. Nochtans is er geen aanduiding nopens de uitwerking van de sluiting van de zitting op de bevoegdheid van de onderzoekscommissie, zodat daaruit afgeleid dient te worden dat de commissie haar bevoegdheid zonder onderbreking behoudt tot bij de ontbinding van de Kamer die het onderzoek voorgeschreven heeft, tenzij de Regering deze opvatting tegenspreekt. Er valt nog op te merken dat, in het tweede lid van artikel 11 van het ontwerp, het woord « *bovendien* », dat voorkomt in de overeenstemmende tekst van artikel 9 van de wet van 3 mei 1880, weggelaten zijn, en dat op het einde van hetzelfde artikel gezegd wordt dat « de valse getuigenis eerst voltrokken is na de laatste verklaring van de getuige *dat* hij bij zijn getuigenis volhardt », terwijl het ontwerp van wet bepaalt dat « de valse getuigenis eerst voltrokken is na de laatste verklaring van de getuige *indien* hij bij zijn getuigenis volhardt ». Hoewel de tweede tekstwijziging de betekenis van de overeenstemmende bepaling van de wet van 3 mei 1880 niet aantast, ziet het er toch naar uit dat de eerste wijziging de noodzakelijkheid uitsluit van de samenvoeging van twee straffen, zoals zij uit de wet van 3 mei 1880 voortvloeit.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,

R. ANCOT.

De Voorzitter,

J. PHOLIEN.