

GAM.

WETGEVING - WETGEVING
L
15-01-1989
Transmis à M. Obergeslacht aan de H. Vandemeulebroeck

L. 18.885/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 januari 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek", heeft op 3 oktober 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires", a donné le 3 octobre 1989 l'avis suivant :

1. DOEL VAN HET WETSVORSTEL.

1.1. De indieners van het wetsvoorstel "tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek" beogen een antwoord te bieden op drie concrete vragen die zijn gerezen in de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die belast is met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme in België georganiseerd wordt. Die vragen zijn in de toelichting bij het voorstel als volgt geformuleerd :

- "Heeft de commissie, binnen de door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan haar opdracht gestelde perken, toegang tot de dossiers van het gerechtelijk onderzoek in de verschillende zaken die ze behandelt ?"
- "Mogen gezagdragers zich onttrekken aan de dagvaarding die hun krachtens artikel 5 van de wet van 3 mei 1880 wordt gedaan om als getuige of als deskundige voor de commissie te verschijnen ?"
- "Blijven getuigen of deskundigen die zijn opgeroepen om voor de commissie te verschijnen, in voorkomend geval gebonden door het beroepsgeheim; mogen zij met andere woorden het beroepsgeheim inroepen om te weigeren de vragen van de commissie te beantwoorden ?".

1.2. Op die drie vragen biedt het wetsvoorstel de volgende antwoorden :

- geen enkele voor het onderzoek noodzakelijke inlichting mag worden achtergehouden en, meer bepaald, moet een uitgifte (expeditie) of een afschrift van de onderzoeksverrichtingen en proceshandelingen worden afgegeven, zowel in strafzaken als in bestuurszaken (artikel 1);

- niemand (dus ook een gezagdrager niet) mag zich onttrekken aan dagvaardingen om als getuige of deskundige voor de onderzoekscommissie op te treden (artikel 2);
- getuigen en deskundigen die optreden in het raam van een parlementair onderzoek worden ontheven van hun geheimhoudingsplicht voor gegevens die hun wegens hun staat of beroep zijn toevertrouwd, zodat artikel 458 van het Strafwetboek op hen in die omstandigheden niet van toepassing is (artikel 3).

2. ALGEMENE OPMERKINGEN.

2.1. De bevoegdheid van de wetgever om bij wet het parlementair onderzoeksrecht, dat in artikel 40 van de Grondwet principieel is vastgelegd, nader te omschrijven en derhalve om de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek aan te vullen, kan niet betwist of betwijfeld worden.

2.2. Artikel 40 van de Grondwet bepaalt : "Elke Kamer heeft het recht van onderzoek". De grondwetgever legt dus geen enkele uitdrukkelijke beperking op aan de parlementaire vertegenwoordiging om onderzoeken te verrichten.

De wetgever beschikt derhalve over een zeer ruim recht om de aard, de middelen en de reikwijdte van het parlementair onderzoek wettelijk te regelen. De bondigheid van artikel 40 van de Grondwet wijst op de bedoeling de Kamers een zeer ruim en zelfs principieel onbeperkt recht van onderzoek toe te kennen.

2.3. De regelen die de wetgever binnen de grenzen van de Grondwet vastlegt, gelden als hoogste normen. Alle personen zijn onderworpen aan de regels die de wetgever met betrekking tot het parlementair onderzoek bepaalt. Dat geldt ook voor de met publiekrechtelijke bevoegdheden beklede organen. Het is inderdaad de wetgever die ter uitvoering van de Grondwet de bevoegdheden en ook de verplichtingen van de andere overheidsinstellingen bepaalt.

3.1. Met betrekking tot de bevoegdheden van de Kamers zelf en van parlementaire onderzoekscommissies en meer bepaald met betrekking tot de vraag of leden van de rechterlijke macht en hun medewerkers alsmede de ambtenaren van de bestuursgeledingen tijdens een parlementair onderzoek verplicht kunnen worden als getuigen of deskundigen te worden gehoord, komt het derhalve de wetgever toe te oordelen, of en in hoeverre ons staatssysteem dat zou kunnen verhinderen.

3.2. Bij dat oordeel zullen, wegens de uiterste bondigheid van artikel 40 van de Grondwet en de daaruit af te leiden haast onbeperkte bevoegdheid van de Kamers, de bestaansreden zelf (of de grondslag) van het parlementair onderzoek alsmede de aard van de diverse functies die de overheidsinstellingen in ons bestel te vervullen hebben - en in de eerste plaats die van de volksvertegenwoordiging zelf - leidraden zijn.

3.2.1. De bestaansreden (of grondslag) van het parlementair onderzoeksrecht ligt ongetwijfeld in de opdrachten die de volksvertegenwoordiging in de Wetgevende Kamers grondwettig dient te vervullen, inzonderheid de wetgeving en de

politieke controle, maar niet uitsluitend die alleen. Voor de uitoefening van de begrotingsfunctie en voor de goedkeuring van verdragen kan immers ook voorafgaand onderzoek onontbeerlijk zijn.

3.2.2. In een parlementaire democratie is het de primaire opdracht van de volksvertegenwoordiging de noden en rechtmatige eisen van de bevolking op te vangen en te zorgen voor oplossingen.

De volksvertegenwoordiging is de hoogste en ultieme hoedster van het welzijn van de bevolking en aldus de laatste garantie voor het goed functioneren van het hele gezagsapparaat van de Staat.

Indien in de bevolking onbehagen en zelfs ongerustheid ontstaan over de opsporing, vervolging en bestrafing van strafbare feiten, over de werking van de opsporingsdiensten, over de vermeend gebrekkige coördinatie tussen politiediensten, over de criteria die worden aangehouden bij het seponeringsbeleid, over de druk die vanuit bepaalde kringen zou zijn uitgeoefend zowel op ambtenaren als op magistraten en dergelijke meer, dan heeft de volksvertegenwoordiging het recht en vooral de plicht, alle inlichtingen in te winnen die nodig zijn om de waarheid te ontdekken en indien nodig, al naar het geval, wetgevende maatregelen te nemen of de bewindslieden ter verantwoording te roepen.

Het onderzoek moet de betrokken Kamer informatie leveren over alle feiten, gegevens en situaties die zij nodig acht om bij wetgeving maatschappelijke problemen op te

lossen en de werking van de overheidsinstellingen te verbeteren. Een nauwkeurige informatie is even nodig voor het efficiënt en correct uitoefenen van het parlementaire controlerecht op de Ministers.

4.1. In verband met de draagwijdte van het parlementair onderzoekswerk wordt vaak, zoals uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, de vraag opgeroepen of de wetgever door in verband met een dergelijk onderzoek verplichtingen op te leggen aan ambtsdragers van de rechterlijke en van de uitvoerende macht, het principe van de scheiding der machten niet zou schenden.

Men kan niet ontkennen dat de scheiding der machten een grondslag is van ons institutioneel bestel en meer bepaald van de verdeling van staatsfuncties over instellingen die elk ten aanzien van elkaar een bepaalde autonomie bezitten bij het uitoefenen van de functies van wetgeving, bestuur en rechtspraak.

4.2. Maar wat die autonomie precies betekent, hoe die gescheiden "machten" met elkaar samenwerken, of de ene op de andere controle kan uitoefenen, of het optreden van de ene door de andere kan beperkt of verhinderd worden, of en welke "macht" enige suprematie bezit ten aanzien van de andere, zijn zovele vragen die slechts door het positieve recht kunnen worden beantwoord en op het hoogste normatieve niveau door de wetgever.

Het komt inderdaad in de eerste plaats de wetgever toe om de juiste positiefrechtelijke draagwijdte te bepalen van het beginsel van de scheiding der machten, met inachtneming van de eigentijdse noden en van de heersende opvattingen en met zijn representativiteit als uiteindelijke legitimatie.

4.3. De wetgever zou zich daarbij kunnen laten leiden door de volgende overwegingen.

4.3.1. Het recht van onderzoek, gerelateerd aan de aan de volksvertegenwoordigende Kamers toegewezen opdracht die hiervoren is beschreven, wordt door die opdracht bepaald.

Aan de ene kant ligt daarin de beperking besloten dat het onderzoeksrecht niet verder reikt dan tot wat nodig is aan informatie om die opdracht te vervullen.

Aan de andere kant wordt het onderzoeksrecht begrensd door de bevoegdheidssferen die de Grondwet aan de andere overheidsinstellingen of "machten" heeft toegewezen. De volksvertegenwoordiging mag de uitoefening van de functies welke die overheidsinstellingen of "machten" zijn opgedragen, noch verhinderen, noch beperken.

Zij kan dus a fortiori niet in de plaats treden van de andere "machten". De functies van opsporing, gerechtelijk onderzoek en rechtspraak moeten onverlet blijven, alsmede de bestuursopdrachten van de uitvoerende macht, daar die een volstrekt verschillende doelstelling hebben dan die welke de Kamers bij een parlementair onderzoek mogen beogen.

4.3.2. Binnen deze grenzen is de bevoegdheid van de wetgever uitermate ruim. Zoals reeds is gesteld komt het hem toe de positiefrechtelijke inhoud van het beginsel van de scheiding der machten en de bevoegdheden van de andere overheidsinstellingen te bepalen.

Niets staat derhalve een wetgeving in de weg die de informatie van de volksvertegenwoordiging beoogt te verbeteren met het oog op de door haar te vervullen opdrachten als die van wetgeving en controle, zelfs indien die informatie betrekking heeft op aangelegenheden welke door de rechterlijke en bestuurlijke overheden worden onderzocht en behandeld, maar voor zover de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de leden van de rechterlijke macht en van het bestuur daardoor niet worden beknot.

4.3.3. De parlementaire commissies mogen om die reden inlichtingen inwinnen - en een wetswijziging kan die bevoegdheid preciseren - onder meer bij alle personen die betrokken zijn geweest bij opsporings- en onderzoeksverrichtingen en zij mogen hieromtrent opvraging doen van alle stukken en dossiers die zij voor hun volledige informatie nodig achten.

Met inachtneming van wat voorafgaat, zouden alleen dan mededelingen, stukken en dossiers niet mogen opgevraagd worden, indien dit de aan de gang zijnde opsporings- en onderzoekswerkzaamheden in ernstige mate zou hinderen en het uiteindelijk resultaat ervan zou in gevaar brengen.

Alleen onder diezelfde voorwaarden zouden leden van het openbaar ministerie en de door hen met opdrachten belaste medewerkers, gerechtigd zijn te weigeren bepaalde

gegevens mede te delen, namelijk die welke de inhoud zelf van de onderzochte zaak betreffen, maar zeker niet die welke betrekking hebben op de gevolgde administratieve of gerechtelijke procedure.

5.1. Wat de in verband hiermede vaak ingeroepen onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft, dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de functies die door de verschillende geledingen van de rechterlijke macht worden uitgeoefend.

5.2. Het principe van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht beoogt in de eerste plaats de rechter volkomen te behoeden tegen beïnvloeding bij het beoordelen van een rechtszaak die hem ter beslechting is voorgelegd. Het principe geldt derhalve volkomen voor de magistraten die met een rechtsprekende functie zijn belast. Het spreekt dan ook vanzelf dat in een zaak die bij een rechter of een rechtscollege aanhangig is en zolang het vonnis of arrest niet is uitgesproken, parlementscommissies de betrokken rechter of de betrokken leden van het rechtscollege slechts in uitzonderlijke gevallen als getuige of deskundige zullen oproepen, namelijk wanneer duidelijk aanwijzingen bestaan dat de gezochte informatie uitsluitend bij die rechters kan ingewonnen worden en zonder verwijl dient gekend te worden.

5.3. De leden van de rechterlijke macht die met opsporings-, onderzoeks- en vervolgingsopdrachten zijn belast moeten, zoals uit wat voorafgaat blijkt, hun taken op een doelmatige wijze kunnen verrichten, maar zij mogen zich binnen de hierboven vermelde grenzen, niet onttrekken aan vragen van een parlementaire onderzoekscommissie. De onafhankelijkheid, meer bepaald van de magistraten van de parketten-generaal en van de parketten, heeft een ander gehalte dan

die van de rechtsprekende rechters. Hun statuut verschilt daarom in ons rechtsbestel van dat van deze laatste, wat blijkt uit hun relatie tot de Minister van Justitie die - weze het dan in nauwe samenwerking met hen - het justitieel beleid bepaalt en hun kan bevelen vervolgingen in te stellen. Het blijkt ook uit de tuchtregeling die op hen van toepassing is en die fundamenteel verschilt van die van de rechtsprekende rechters. Zij zijn overigens, luidens de Grondwet, niet zoals de rechters, voor het leven benoemd, maar zij kunnen door de Koning worden ontslagen. Als verantwoordelijken voor de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, moeten zij als eersten de parlementaire onderzoekscommissies de inlichtingen verschaffen die nodig zijn opdat die commissies met kennis van zaken zouden kunnen beoordelen of de ongerustheid bij de bevolking en de vele geruchten die in verband met de werking van de opsporings- en onderzoeksinstanties rondgaan, al of niet gegrond zijn en of zij corrigerende maatregelen of sanctionerend optreden behoeven.

6.1. Een parlementaire onderzoekscommissie wordt bij bepaling slechts opgericht om moeilijke of belangrijke en vaak ook verontrustende toestanden te ontleden en te beoordelen. De uitoefening van de bevoegdheid inzake parlementair onderzoek kan aanleiding geven tot delicate problemen met betrekking tot wezenlijke kenmerken van het staatkundig systeem van het land, zoals in onderhavig geval de samenwerking van de verschillende machten die elk specifieke verantwoordelijkheden dragen. Rechtsbegrippen en rechtsregelen vermogen niet in abstracto tot in verfijnde preciseringen, te bepalen wat in elk specifiek geval gepast en behoorlijk is.

De uitoefening van de bevoegdheid inzake parlementair onderzoek zal in concreto de autonomie van de andere overheidsinstellingen en -personen en de belangen van alle betrokken burgers ontzien voor zover dit met het verzamelen van de nodige informatie verzoenbaar is.

6.2. Dit vereist allereerst dat de vertrouwelijkheid van de gegevens die de commissie verzamelt, wordt gewaarborgd. Overigens hangt de doelmatigheid van het onderzoek af van een dergelijke geheimhouding van de getuigenissen en deskundige mededelingen die voor de commissie worden gebracht. Schending van de geheimhoudingsplicht door leden van de commissie zou beteugeld moeten worden door gepaste sancties.

6.3. Bovendien moet om dezelfde hiervoren vermelde reden de nodige terughoudendheid in acht genomen worden bij de uitoefening van het onderzoeksrecht. De wet van 3 mei 1880 wijst daarop, waar in artikel 4 is bepaald dat de Kamer de bevoegdheden van de Kamer zelf, van de commissie of van haar voorzitter kan beperken telkens als zij een onderzoek gelast, dit wil zeggen met inachtneming van de eigen aard van elk geval.

6.4. Diezelfde terughoudendheid dient ook te heersen tijdens de werkzaamheden van de commissie om de opgeroepen ambtsdragers en andere personen niet nodeloos, dit is met voor het onderzoek niet noodzakelijke dagvaardingen en vragen, in hun autonomiebewustzijn te raken.

7.1. Het "beroepsgeheim", zoals het in artikel 458 van het Strafwetboek is omschreven, behoort tot de bevoegdheids-sfeer van de wetgever. Hij kan de personen die door een beroepsgeheim zijn gebonden aanwijzen en hij kan eveneens bepalen in welke gevallen die personen verplicht zijn de geheimen die hun uit hoofde van hun staat of beroep zijn toevertrouwd, bekend te maken.

De wetgever kan dus bepalen dat alle personen die door een parlementaire onderzoekscommissie worden gedagvaard, ontheven worden van hun beroepsgeheim.

7.2. In dit verband wordt gewaagd van een "zwijgrecht" waarop personen in diverse functies en hoedanigheden zich zouden mogen beroepen om te weigeren vragen te beantwoorden of vereiste inlichtingen te verschaffen. Het weze gesteld dat het beroepsgeheim, als een verbod gegevens aan anderen mede te delen, in ons rechtsbestel tot doel heeft rechten van derden en rechtmatige belangen te beschermen. Het beroepsgeheim bestaat niet ten gunste van de drager van de geheimen maar ten gunste van hem welke die geheimen aan een ambtsdrager of beroepsbeoefenaar heeft toevertrouwd. Hij aan wie geheimen zijn toevertrouwd heeft dus een zwijgplicht, maar geen zwijgrecht. Indien, derhalve, hij van zijn zwijgplicht bij wet wordt vrijgesteld, kan hij zich niet op een vermeend zwijgrecht beroepen.

.../...

3. OPMERKINGEN PER ARTIKEL.

Artikel 1.

In de eerste volzin van het ontworpen artikel 4bis wordt zeer algemeen gesteld dat "geen enkele voor het onderzoek noodzakelijke inlichting mag worden achtergehouden". Deze bepaling houdt in dat "de andere overheden of machten" - aldus de commentaar bij de artikelen - geen inlichtingen mogen achterhouden indien zij verzocht worden informatie te verstrekken. Die bepaling houdt geen verplichting in om spontaan zonder dat zij daarom door de Kamer of de onderzoekscommissie worden verzocht, informatie mede te delen. De niet-naleving van deze verplichting wordt door het wetsvoorstel niet gesanctioneerd.

De tweede volzin lijkt geïnspireerd door artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, waarop de discretionaire bevoegdheid van de procureurs-generaal is gestoeld om te oordelen of zij al of niet machtiging verlenen voor de afgifte van een afschrift van een dossier. In een rechtsgrond voor dit uit de praktijk gegroeid koninklijk besluit, is achteraf voorzien in artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De wetgever is ongetwijfeld bevoegd om procureurs-generaal (en auditeurs-generaal) de beoogde verplichting op te leggen. Ervan uitgaande dat een parlementaire onderzoekscommissie kan worden opgericht om problemen te onderzoeken die voor de werking van ons hele rechts- en staatssysteem van belang zijn, is het duidelijk dat het mededelen van uitgiften en afschriften van akten van onderzoek en van rechtspleging in criminele, correctionele of politiezaken en in tuchtzaken, bij wet aan een andere regeling kan worden onderworpen dan die welke het Gerechtelijk Wetboek beoogt. De wetgever

behoudt het recht wetgevend op te treden in aangelegenheden die hij bij machtiging aan de Koning heeft opgedragen. Ten slotte is het opleggen van een dergelijke verplichting, met inachtneming van de hiervoren gemaakte algemene opmerkingen, niet strijdig met het beginsel van de scheiding der machten.

In een laatste volzin wordt een inzagerecht ingesteld voor de voorzitter van de Kamer of voor de voorzitter van de commissie. Hij krijgt met name het recht om "in bestuurszaken" een uitgifte of een afschrift van bepaalde stukken te vragen. De Raad van State heeft hieromtrent reeds gesteld (1) dat het recht van onderzoek "diepgaand en haast inquisitoriaal kan worden uitgeoefend en (d)aarbij alle gegevens, ook geschriften, kunnen worden opgevraagd en onderzocht". Deze bepaling is dus theoretisch overbodig in de mate dat het de indruk wekt een recht in te stellen terwijl dat recht reeds bestaat. Het staat de wetgever evenwel vrij dit recht te bevestigen indien hij meent dat er bij zijn stilzwijgen enige onduidelijkheid hierover zou bestaan of ontstaan.

De wetgever zal oordelen of de hiervoren aangeprezen omzichtigheid en terughoudendheid niet vereisen dat het niet de voorzitter van de commissie, maar de commissie zelf toekomt de in het ontworpen artikel 4bis bedoelde verzoeken te doen.

.../...

(1) Advies L. 17.262/8 van 12 november 1986 over een voorstel van decreet houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten (St. Vl. Raad, 110 (1985-1986) - nr. 2).

Artikel 2.

Artikel 2 van het wetsvoorstel beoogt artikel 5 van de wet van 3 mei 1880 aan te vullen met een bepaling die stelt dat "niemand gerechtigd is zich te onttrekken" aan de dagvaarding en gedaan op verzoek van de voorzitter van de Kamer, van de voorzitter van de commissie of van de aangestelde magistraat.

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880 heeft de Kamer of de commissie van onderzoek, alsook hun voorzitter, de bevoegdheden gegeven die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. Die bevoegdheden zijn erg ruim. Zij moeten uiteraard, zoals hiervoor is gesteld in de algemene opmerkingen, worden begrepen en uitgeoefend met inachtneming van de finaliteit van het parlementaire onderzoeksrecht. Maar zij omvatten ondermeer en alleszins het recht getuigen te dagvaarden en te verhoren en hen desnoods te dwingen tot getuigenis (artikelen 71, 73 en 80 van het Wetboek van Strafvordering). Uit geen enkele van deze bepalingen blijkt dat ambtsdragers van welke "macht" ook zich aan de bedoelde verplichtingen en eventuele dwangmaatregelen zouden kunnen onttrekken. Zij genieten ter zake niet van een onschendbaarheid. Onschendbaarheden en voorrechten behoeven krachtens artikel 6 van de Grondwet een uitdrukkelijke wetsbepaling.

Principieel is de beoogde toevoeging dat "niemand gerechtigd is zich daaraan te onttrekken" dus overbodig. Gelet evenwel op de betwistingen welke ter zake gerezen zijn, kan de wetgever terecht van oordeel zijn dat een dergelijke toevoeging wenselijk en zelfs onontbeerlijk is.

Die toevoeging neemt alleszins elke twijfel weg over de verplichting van elke titularis van een ambt tot welke "macht" hij ook behoort en op welk niveau hij zijn functie ook uitoefent, te verschijnen en te getuigen, zonder daartoe de toelating te moeten krijgen van zijn hiërarchisch meerdere. Een parlementaire onderzoekscommissie wordt juist opgericht om haar informatie rechtstreeks in te winnen bij diegenen die zelf ambtelijk of persoonlijk bij de onderzochte toestanden zijn betrokken. De levensechte directheid van de informatie is de essentiële voorwaarde om tot een juist inzicht te komen. Geen hiërarchisch meerdere mag door middel van een weigering of van een toelating onder voorwaarde, het recht van de onderzoekscommissie om rechtstreekse inlichtingen aan de bron in te winnen, in de weg staan. Het tegenovergestelde standpunt zou er kunnen toe leiden dat alleen Ministers (of Staatssecretarissen) of ten hoogste korpsoversten door de parlementaire onderzoekscommissies zouden kunnen worden gehoord. Die conclusie die ertoe leidt onderzoekscommissies overbodig te maken, toont aan dat een dergelijk standpunt volstrekt in strijd is met het principeel onbeperkt onderzoeksrecht van de Kamers en van de door hen opgerichte commissies - binnen de grenzen die onder het opschrift "Algemene Opmerkingen" zijn gesteld -, in strijd met de uiterst ruime bepaling van artikel 40 van de Grondwet en in strijd, ten slotte, met de bedoeling van de wetgever zoals die blijkt uit de wet van 3 mei 1880 en sindsdien ongewijzigd is blijven leven bij de volksvertegenwoordiging en in de rechtsovertuiging van de Regering en de bevolking.

.../...

Artikel 3.

Artikel 3 van het wetsvoorstel heeft tot doel eenieder die door een Kamer of door een parlementaire onderzoekscommissie wordt verhoord, te ontheffen van zijn geheimhoudingsplicht.

Zoals uit de algemene opmerkingen blijkt, is de wetgever bevoegd om een dergelijke ontheffing mogelijk te maken.

1. BUT DE LA PROPOSITION DE LOI.

1.1. Les auteurs de la proposition de loi "complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires" entendent donner une réponse à trois questions qui se sont concrètement posées à la commission chargée, au sein de la Chambre des Représentants, de l'enquête quant à la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée en Belgique. Dans les développements de la proposition, ces questions sont formulées comme suit :

- "La commission peut-elle avoir accès, dans les limites qui ont été fixées à sa mission par la Chambre des Représentants, aux dossiers d'instruction des diverses affaires qu'elle examine ?"
- "Certaines autorités peuvent-elles se soustraire aux citations, qui leur sont adressées en vertu de l'article 5 de la loi du 3 mai 1880, à comparaître devant la commission comme témoins ou experts ?"
- "Les témoins ou experts appelés à comparaître devant la commission restent-ils, le cas échéant, liés par le secret professionnel; en d'autres termes, peuvent-ils invoquer le secret professionnel pour refuser de répondre aux questions de la commission ?".

1.2. La proposition de loi apporte à ces trois questions les réponses suivantes :

- nul renseignement ne peut être soustrait aux besoins de l'enquête, et, plus précisément, une expédition ou une copie des actes d'instruction et de procédure doit être délivrée tant en matière pénale qu'en matière administrative (article 1er);

.../...

- nul (y compris dès lors une autorité) ne peut se soustraire aux citations à comparaître devant la commission comme témoin ou expert (article 2);
- les témoins et les experts intervenant dans le cadre d'une enquête parlementaire sont dispensés du devoir de secret professionnel en ce qui concerne les éléments qui leur sont confiés en raison de leur état ou de leur profession, de sorte que l'article 458 du Code pénal ne leur est pas applicable dans ces circonstances (article 3).

2. OBSERVATIONS GENERALES.

2.1. On ne peut contester ou mettre en doute la compétence du législateur pour préciser par la voie législative le droit d'enquête parlementaire dont le principe est inscrit à l'article 40 de la Constitution, et, partant, pour compléter la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

2.2. L'article 40 de la Constitution dispose : "Chaque Chambre a le droit d'enquête". Le constituant n'impose, dès lors, à la représentation parlementaire aucune restriction expresse pour effectuer des enquêtes.

Par conséquent, le législateur dispose d'un droit très étendu pour régler par la voie législative la nature, les moyens et l'étendue de l'enquête parlementaire. La concision de l'article 40 de la Constitution témoigne de l'intention d'accorder aux Chambres un droit d'enquête très étendu, voire en principe absolu.

2.3. Les règles fixées par le législateur dans les limites de la Constitution valent comme normes suprêmes. Toute personne est soumise aux règles fixées par le législateur en ce qui concerne les enquêtes parlementaires, et cela vaut également pour les organes investis d'attributions de droit public. C'est en effet le législateur qui détermine, en exécution de la Constitution, les attributions et les obligations des autres pouvoirs publics.

3.1. Quant aux pouvoirs des Chambres mêmes et de commissions d'enquête parlementaire, singulièrement quant à la question de savoir si, au cours d'une enquête parlementaire, les membres du pouvoir judiciaire et leurs auxiliaires, ainsi que les fonctionnaires de l'administration, peuvent être contraints à être entendus comme témoins ou experts, il appartient, dès lors, au législateur de juger si l'organisation de l'Etat belge pourrait s'y opposer, et dans quelle mesure.

3.2. En raison de la concision extrême de l'article 40 de la Constitution et de la compétence quasi illimitée des Chambres qui en découle, la raison d'être (ou le fondement) même de l'enquête parlementaire ainsi que la nature des différentes fonctions que les pouvoirs publics sont appelés à assumer dans l'organisation de l'Etat - et en premier lieu celle de la représentation de la nation elle-même - serviront de fil conducteur dans l'appréciation susvisée.

3.2.1. La raison d'être (ou le fondement) du droit d'enquête parlementaire réside incontestablement dans les missions que les représentants de la nation sont appelés,

selon la Constitution, à accomplir au sein des Chambres législatives, essentiellement l'élaboration des lois et le contrôle politique, mais pas uniquement ces deux missions. Une enquête préliminaire peut, en effet, également être indispensable en vue de l'exercice de la fonction budgétaire et de l'approbation de traités.

3.2.2. Dans une démocratie parlementaire, la mission première des représentants de la nation consiste à percevoir les besoins et les exigences légitimes de la population et à trouver des solutions.

La représentation nationale est le gardien suprême et ultime du bien-être de la population et, partant, la garantie dernière du bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat dans son ensemble.

S'il se produit parmi la population un malaise, voire une inquiétude, au sujet de la recherche, de la poursuite et de la répression de faits punissables, au sujet du fonctionnement des services de recherche, de la coordination jugée défectueuse entre les services de police, des critères retenus en matière de classement sans suite des affaires, de la pression qui aurait été exercée par certains milieux tant sur des fonctionnaires que sur des magistrats etc., la représentation nationale a le droit et surtout le devoir de recueillir tous renseignements utiles afin de découvrir la vérité et, si besoin est, de prendre des mesures législatives ou d'appeler les gouvernants à se justifier, selon le cas.

L'enquête doit fournir à la Chambre concernée des informations au sujet de tous faits, éléments et situations qu'elle juge nécessaires afin de pouvoir, par la voie législative, résoudre des problèmes de société et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics. Une information précise est tout aussi nécessaire en vue de l'exercice efficace et correct du droit de contrôle parlementaire sur les Ministres.

4.1. Ainsi qu'il appert des développements de la proposition de loi, une question souvent évoquée au sujet de la portée du travail d'enquête parlementaire est celle de savoir si, en imposant dans le cadre d'une telle enquête des obligations aux titulaires de fonctions de l'ordre judiciaire et du pouvoir exécutif, le législateur ne violerait pas le principe de la séparation des pouvoirs.

Il est indéniable que la séparation des pouvoirs est l'un des fondements de notre système institutionnel, et singulièrement de la répartition des fonctions de l'Etat entre des pouvoirs qui, l'un par rapport à l'autre, sont dotés chacun d'une certaine autonomie dans l'exercice des fonctions de législation, d'administration et de juridiction.

4.2. Ce que signifie précisément cette autonomie, comment ces "pouvoirs" séparés collaborent entre eux, si l'un peut contrôler les autres, si l'action de l'un peut être limitée ou entravée par les autres, si un "pouvoir" déterminé - et lequel - possède quelque suprématie à l'égard des autres, voilà autant de questions auxquelles seul le droit positif et, au plus haut niveau normatif, le législateur, peuvent répondre.

C'est en effet au législateur qu'il appartient, en premier lieu, avec la représentativité dans laquelle il puise sa légitimité finale, de déterminer la portée précise en droit positif du principe de la séparation des pouvoirs, compte tenu des nécessités du présent et des conceptions prédominantes.

4.3. A cet égard, le législateur pourrait s'inspirer des considérations suivantes.

4.3.1. En tant qu'il se rattache à la mission dévolue aux Chambres des élus de la Nation, mission relatée ci-dessus, le droit d'enquête est déterminé quant à son contenu par cette mission.

D'une part, il en découle que le droit d'enquête ne s'étend pas au-delà de ce qui est nécessaire à l'information permettant d'accomplir cette mission.

D'autre part, le droit d'enquête est limité par les sphères de compétences assignées par la Constitution aux autres institutions publiques ou "pouvoirs". La représentation nationale ne peut ni entraver, ni limiter l'exercice des fonctions confiées à ces institutions publiques ou "pouvoirs".

Elle ne peut dès lors, a fortiori, se substituer aux autres "pouvoirs". Les fonctions de recherche, d'instruction judiciaire et de juridiction doivent rester intactes, tout comme les missions administratives du pouvoir

.../...

exécutif, car elles ont un objectif tout autre que celui que les Chambres peuvent poursuivre à l'occasion d'une enquête parlementaire.

4.3.2. Dans les limites précitées, la compétence du législateur est extrêmement vaste. Ainsi qu'il a été signalé, il lui appartient de déterminer, en droit positif, la teneur du principe de la séparation des pouvoirs et les attributions des autres institutions publiques.

Rien ne s'oppose, dès lors, à une législation ayant pour objet d'améliorer l'information de la représentation nationale en vue de l'accomplissement des missions qui lui incombent, notamment celles de législation et de contrôle, même si cette information est relative à des affaires qui doivent être instruites et traitées par les autorités judiciaires et administratives. Toutefois, cela ne peut se faire que dans la mesure où les attributions et responsabilités propres aux membres du pouvoir judiciaire et à l'administration ne s'en trouvent pas restreintes.

4.3.3. Pour ce motif, les commissions parlementaires peuvent recueillir des renseignements - et une modification de la loi peut préciser ce pouvoir - notamment auprès de toutes personnes qui ont été associées aux opérations de recherche et d'instruction et elles peuvent, à cet égard, demander communication de toutes pièces et de tous dossiers qu'elles jugent indispensables en vue de leur complète information.

Compte tenu de ce qui précède, c'est dans la seule hypothèse où les activités de recherche et d'instruction en cours en seraient sérieusement entravées et que leur résultat final s'en trouverait compromis, que des communications, pièces et dossiers ne pourraient pas être demandés.

Ce n'est que dans les mêmes conditions que des membres du ministère public et leurs collaborateurs, chargés par eux de missions, auraient le droit de refuser de communiquer certains éléments, à savoir, ceux qui ont trait au fond même de l'affaire instruite, mais certainement pas ceux qui sont relatifs à la procédure administrative ou judiciaire suivie.

5.1. Quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire, souvent invoquée à ce propos, il convient d'établir une nette distinction entre les fonctions exercées par les diverses composantes du pouvoir judiciaire.

5.2. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a pour premier objectif de mettre le juge entièrement à l'abri des influences qui pourraient être exercées à son égard quant aux affaires qu'il est appelé à trancher. Le principe s'applique dès lors intégralement aux magistrats chargés d'une fonction juridictionnelle. Il va donc de soi que dans une affaire qui est pendante devant un juge ou une juridiction, et tant que le jugement ou l'arrêt

n'est pas rendu, des commissions parlementaires ne convoqueront comme témoin ou expert le juge concerné ou les membres concernés de la juridiction que dans des cas exceptionnels, à savoir, quand il existe des indices manifestes que l'information recherchée ne peut être recueillie qu'auprès de ces juges, et qu'il importe de la connaître sans le moindre délai.

5.3. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, les membres du pouvoir judiciaire, chargés de missions de recherche, d'instruction et de poursuite, doivent pouvoir accomplir leurs tâches d'une manière efficace; toutefois, dans les limites précitées, ils ne peuvent se dérober aux questions d'une commission d'enquête parlementaire. L'indépendance des magistrats des parquets-généraux et des parquets est d'une autre teneur que celle des juges du siège. C'est pourquoi, dans notre organisation judiciaire, leur statut diffère de celui de ces derniers, ce qui ressort tant de leur situation vis-à-vis du Ministre de la Justice qui, fût-ce en étroite collaboration avec eux, détermine la politique judiciaire et peut leur ordonner d'intenter des poursuites, que du régime disciplinaire qui leur est applicable et qui est foncièrement différent de celui des juges du siège. Aux termes de la Constitution, ils ne sont d'ailleurs pas nommés à vie, comme les juges, mais peuvent être démis par le Roi. En tant que responsables de la recherche et de la poursuite de faits punissables, c'est à eux qu'il appartient en premier lieu de fournir aux commissions d'enquête parlementaire les renseignements

requis pour que ces commissions puissent juger en connaissance de cause si l'inquiétude régnant dans la population et les multiples rumeurs qui circulent sur le fonctionnement des instances de recherche et d'instruction, sont fondées ou non et si des mesures correctrices ou une intervention par voie de sanctions sont requises.

6.1. Par définition, une commission d'enquête parlementaire n'est créée que pour analyser et apprécier des situations difficiles ou importantes, souvent même inquiétantes. L'exercice du droit d'enquête parlementaire peut susciter des problèmes délicats relatifs aux caractéristiques fondamentales du système politique du pays : ainsi, dans le cas présent, la coopération entre les divers pouvoirs qui assument chacun des responsabilités spécifiques. Des notions juridiques et des règles de droit ne sont pas en mesure de déterminer in abstracto, jusque dans les moindres détails, ce qui, dans chaque cas spécifique, est approprié et paraît convenable.

Dans toute la mesure compatible avec la collecte des informations nécessaires, l'exercice du droit d'enquête parlementaire respectera, in concreto, l'autonomie des autres institutions et personnes publiques, ainsi que les intérêts de tous les citoyens concernés.

6.2. Il en résulte, en premier lieu, la nécessité d'assurer le caractère confidentiel des éléments recueillis par la commission. L'efficacité de l'enquête dépend d'ailleurs du secret qui sera ainsi garanti aux témoignages et aux communications d'experts devant la commission. La violation de l'obligation du secret par des membres de la commission devrait être réprimée par des sanctions appropriées.

6.3. De plus, pour le même motif, il conviendrait de faire preuve de réserve dans l'exercice du droit d'enquête. La loi du 3 mai 1880 indique cette nécessité, en disposant dans son article 4 que la Chambre a le droit de restreindre les pouvoirs, soit de la Chambre même, soit de la commission ou de son président, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, c'est-à-dire en fonction des circonstances particulières de chaque affaire.

6.4. Il convient de faire preuve de cette même réserve au cours des travaux de la commission, afin de ne pas affecter inutilement dans leur souci d'autonomie les titulaires de fonctions et autres personnes convoquées, en ayant recours à des citations et questions non indispensables à l'enquête.

7.1. Le "secret professionnel", tel qu'il est défini à l'article 458 du Code pénal, relève de la sphère de compétences du législateur. Celui-ci peut désigner les personnes liées par le secret professionnel, tout comme il peut déterminer dans quels cas ces personnes sont tenues de rendre publics les secrets qui leur sont confiés en raison de leur état ou de leur profession.

Le législateur peut disposer, dès lors, que toutes les personnes citées par une commission d'enquête parlementaire sont relevées du secret professionnel.

7.2. A ce sujet, il est fait état d'un "droit au silence", qui pourrait être invoqué par des personnes occupant diverses fonctions ou revêtues de diverses qualités, pour refuser de répondre à des questions ou fournir les renseignements demandés. Il convient de souligner que dans notre système juridique, le secret professionnel, en tant qu'interdiction de communiquer des éléments à d'autres personnes, a pour objet de sauvegarder les droits et intérêts légitimes de tiers. Le secret professionnel existe, non pas en faveur de celui qui détient les secrets, mais en faveur de celui qui a confié ces secrets à un titulaire de fonction ou à une personne exerçant une profession. Celui à qui les secrets ont été confiés a, dès lors, le devoir, mais non le droit, de garder le silence. Par conséquent, si la loi le libère de son devoir de garder le silence, il ne peut invoquer un droit présumé au silence.

3. OBSERVATIONS PAR ARTICLE.

Article 1er.

La première phrase de l'article 4bis en projet dispose de manière très générale que "nul renseignement ne peut être soustrait aux besoins de l'enquête". (Le texte néerlandais ajoute la précision "... renseignement nécessaire à l'enquête ne peut ..."). Ainsi qu'il appert

.../...

du commentaire des articles, cette disposition implique que "les autres autorités ou pouvoirs" ne peuvent refuser de communiquer des renseignements si des informations leur sont demandées. Cette disposition n'implique, par contre, pas l'obligation de communiquer spontanément des informations, sans que la Chambre ou la commission d'enquête en ait fait la demande. La proposition de loi ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette obligation.

La seconde phrase paraît être inspirée de l'article 125 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, dont les procureurs généraux tiennent leur pouvoir discrétionnaire pour juger s'ils accordent ou non l'autorisation de délivrer copie d'un dossier. L'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire a donné par la suite un fondement légal à l'arrêté royal précité, qui était le fruit de la pratique. Le législateur a indubitablement le pouvoir d'imposer l'obligation précitée aux procureurs (et auditeurs) généraux. Si l'on considère qu'une commission d'enquête parlementaire peut être créée pour examiner des problèmes qui présentent un intérêt pour le fonctionnement de l'ensemble de notre système juridique et politique, il est évident que la communication d'expéditions et de copies d'actes d'instruction et de procédure en matière criminelle, correctionnelle ou de police et en matière disciplinaire peut être soumise par la loi à une réglementation autre que celle visée par le Code judiciaire. Le législateur conserve le droit d'intervenir par la voie législative dans des matières qu'il a confiées, par voie d'habilitation, au Roi. Enfin, l'imposition de pareille obligation, si l'on tient compte des observations générales faites ci-dessus, n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Dans la dernière phrase, un droit de communication est accordé au président de la Chambre ou de la commission. Il a notamment le droit de demander, "en matière administrative", une expédition ou une copie de certaines pièces. A ce sujet, le Conseil d'Etat a déjà émis l'avis (1) que le droit d'enquête peut être exercé de manière approfondie et quasi inquisitoriale, et qu'il implique que tous les éléments, y compris les écrits, peuvent être demandés et examinés. La disposition précitée est, dès lors, théoriquement superflue dans la mesure où elle paraît instaurer un droit, alors que ce droit existe déjà. Il est cependant loisible au législateur de confirmer ce droit, s'il estime qu'en cas de silence de sa part, quelque ambiguïté pourrait exister ou naître à ce sujet.

Le législateur appréciera si la prudence et la réserve recommandées ci-dessus n'exigent pas que ce soit à la commission elle-même, et non pas à son président, qu'il appartiendra de faire les demandes visées à l'article 4bis en projet.

Article 2.

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet de compléter l'article 5 de la loi du 3 mai 1880 par une disposition aux termes de laquelle "nul ne peut ... se soustraire" aux citations faites à la demande du président de la Chambre, du président de la commission ou du magistrat désigné.

.../...

(1) Avis L. 17.262/8 du 12 novembre 1986 sur une proposition de décret reconnaissant le droit des membres du Conseil flamand à prendre connaissance des documents de l'autorité (Doc. Cons. flam., 110 (1985-1986) - n° 2).

L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 3 mai 1880, accorde à la Chambre ou à la commission d'enquête, ainsi qu'à leur président, les pouvoirs que le Code d'instruction criminelle accorde au juge d'instruction. Ces pouvoirs sont extrêmement étendus. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus sous les observations générales, il convient de les comprendre et de les exercer dans le respect de la finalité du droit d'enquête parlementaire. Toutefois, ils comprennent notamment, et en tout état de cause, le droit de citer des témoins, de les entendre et de les contraindre, le cas échéant, à témoigner (articles 71, 73 et 80 du Code d'instruction criminelle). Aucune de ces dispositions ne permet d'inférer que les titulaires de fonctions de quelque "pouvoir" que ce soit puissent se soustraire à ces obligations et mesures coercitives éventuelles. Sur ce point, ils ne peuvent invoquer quelque immunité que ce soit. En vertu de l'article 6 de la Constitution, les immunités et les privilèges requièrent une disposition législative expresse.

En principe, l'ajout aux termes duquel "nul ne peut s'y soustraire" est, dès lors, surperflu. Toutefois, eu égard aux contestations nées à ce sujet, le législateur peut estimer, à juste titre, que pareil ajout est souhaitable, voire indispensable.

Cet ajout dissipe indubitablement tout doute possible quant à l'obligation de tout titulaire de fonctions, à quelque "pouvoir" qu'il appartienne et à quelque niveau qu'il exerce ses fonctions, de comparaître et de témoigner, sans devoir y être autorisé par son supérieur hiérarchique. Une commission d'enquête parlementaire est précisément créée pour recueillir ses informations directement auprès de ceux qui sont concernés, que ce soit de

par leurs fonctions ou personnellement, par les situations qui font l'objet de l'enquête. Le caractère direct d'une information donnée par la personne même constitue la condition essentielle pour aboutir à une compréhension correcte. Aucun supérieur hiérarchique ne peut, par un refus ou par une autorisation sous condition, faire entrave au droit de la commission d'enquête de recueillir des renseignements directement à la source. Le point de vue opposé pourrait aboutir à ce que seuls des Ministres (ou des Secrétaires d'Etat) ou tout au plus des chefs de corps puissent être entendus par les commissions d'enquête parlementaire. Cette conclusion, qui tend à rendre superflues les commissions d'enquête, démontre que pareil point de vue est tout à la fois contraire au droit d'enquête, en principe absolu, des Chambres et des commissions créées par elles - dans les limites fixées sous le titre "Observations générales" -, à la disposition extrêmement large de l'article 40 de la Constitution et, enfin, à la volonté du législateur telle qu'elle se dégage de la loi du 3 mai 1880, et qu'elle s'est maintenue, inchangée, au sein de la représentation nationale et dans la conception que le Gouvernement et la population ont du droit.

Article 3.

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet de relever de son devoir de secret professionnel toute personne entendue par l'une des Chambres ou par une commission d'enquête parlementaire.

Ainsi qu'il ressort des observations générales, le législateur est compétent pour accorder une telle dispense.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. BAERT, adjunct-
auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.