

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

18 MAI 2004

Projet de loi modifiant l'article 56 du Code d'instruction criminelle

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. **MAHOUX**

I. PROCÉDURE

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure obligatoirement bicamérale, a été adopté par la Chambre des représentants le 13 mai 2004, à l'unanimité des 133 membres présents, et a été transmis au Sénat le 14 mai 2004.

La commission de la Justice l'a examiné lors de sa réunion du 18 mai 2004.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

18 MEI 2004

Wetsontwerp tot wijziging van artikel 56 van het Wetboek van strafvordering

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **MAHOUX**

I. PROCEDURE

Dit wetsontwerp, dat ressorteert onder de verplichte bicamérale procedure, is op 13 mei 2004 door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd bij eenparigheid van de 133 aanwezige leden en op 14 mei 2004 overgezonden aan de Senaat.

De commissie voor de Justitie heeft het onderzocht tijdens haar vergadering van 18 mei 2004.

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter: Hugo Vandenberghe

A. Membres/Leden:

SP.A-SPIRIT	Staf Nimmegeers, Ludwig Vandenhove, Jan Van Duppen.
VLD	Pierre Chevalier, Hugo Coveliers, Luc Willems.
PS	Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Christine Defraigne, Nathalie de T' Serclaes, Alain Zenner.
CD&V	Stefaan De Clerck, Hugo Vandenberghe.
VLAAMS BLOK	Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch.
CDH	Clotilde Nyssens.

B. Suppléants/Plaatsvervangers:

Jacinta De Roeck, Cristel Geerts, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Jacques Germeaux, Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkel-sven.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Philippe Moureaux, Christiane Vienne.
Berni Collas, Alain Destexhe, Antoine Duquesne, François Roelants du Vivier.
Sabine de Bethune, Mia De Schamphelaere, Erika Thijs.
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
Christian Brotcorne, René Thissen.

Voir:

Documents du Sénat:

3-690 - 2003/2004:

— N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-690 - 2003/2004:

— Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

Le 10 janvier 2003, l'avant-projet de loi modifiant l'article 56 du Code d'instruction criminelle a été approuvé au Conseil des ministres. Il a été envoyé pour avis au Conseil d'État, le 28 janvier 2003 (conformément à l'article 84, premier alinéa, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

L'avant-projet de loi a ensuite été modifié pour tenir compte des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 17 mars 2003. Enfin, le Conseil des ministres du 13 février 2004 a approuvé l'avant-projet qui a été soumis à la signature du Chef de l'État.

Ce projet de loi prévoit une nouvelle réglementation visant à assurer une circulation plus aisée des informations et des renseignements obtenus au cours d'une instruction et qui révèlent un péril grave et immédiat pour la sécurité publique ou la santé publique.

Il vise à imposer au juge d'instruction l'obligation de communiquer les informations concernant ce péril, immédiatement, au procureur fédéral et au procureur du Roi ou seulement au procureur fédéral lorsqu'il exerce l'action publique.

Par le passé, des difficultés sont apparues à l'occasion de dossiers à l'instruction qui contenaient des informations qui se sont avérées cruciales pour la sécurité publique (comme par exemple des données relatives à des actions terroristes planifiées, même à l'étranger) ou pour la santé publique (avec l'envoi de colis suspects contenant des substances dangereuses pour la santé).

Conformément à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il a été précisé dans l'exposé des motifs que ce devoir d'information ne pouvait nuire au secret de l'instruction et que les informations ainsi transmises au ministre de la Justice se limiteront à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde de la sécurité publique et de la santé publique.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme de T' Serclaes demande ce qu'il faut entendre exactement par «des informations ... qui révèlent un péril grave et immédiat pour la sécurité publique et la santé publique».

Pour ce qui est de la sécurité publique, vise-t-on de façon spécifique les risques d'attentat terroriste?

Quant au péril grave et immédiat pour la santé publique, c'est une notion beaucoup plus floue. La

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Op 10 januari 2003 is het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 56 van het Wetboek van strafvordering goedgekeurd door de Ministerraad. Het is op 28 januari 2003 voor advies aan de Raad van State gezonden (overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Het voorontwerp is daarna gewijzigd om rekening te houden met de opmerkingen uit het advies van de Raad van State van 17 maart 2003. Ten slotte heeft de Ministerraad het voorontwerp op 13 februari 2004 goedgekeurd en is het ter ondertekening voorgelegd aan het Staatshoofd.

Dit ontwerp van wet voorziet in een nieuwe regelgeving die een vlottere doorstroming beoogt van de informatie en inlichtingen die in de loop van een gerechtelijk onderzoek zijn verzameld en die wijzen op een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid.

Het strekt ertoe de onderzoeksrechter te verplichten om de informatie over dat gevaar onmiddellijk mee te delen aan de federale procureur en aan de procureur des Konings of alleen aan de federale procureur wanneer hij de strafvordering instelt.

In het verleden bleken er problemen te ontstaan met dossiers in onderzoek die informatie bevatten die cruciaal bleek te zijn voor de openbare veiligheid (bijvoorbeeld gegevens over geplande terroristische acties, zelfs in het buitenland) of voor de volksgezondheid (het verzenden van verdachte pakjes met substanties die gevaarlijk zijn voor de gezondheid).

Overeenkomstig het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat deze informatieplicht geen afbreuk mag doen aan de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek en dat de informatie die aan de minister van Justitie wordt doorgezonden beperkt moet blijven tot wat strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare veiligheid en de volksgezondheid.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw de T' Serclaes vraagt wat er precies moet worden verstaan onder «de informatie en de inlichtingen ... die wijzen op een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid».

Bedoelt men met de openbare veiligheid specifiek de risico's van een terroristische aanslag?

Het ernstig en onmiddellijk gevaar voor de volksgezondheid is een veel vager begrip. Valt de toevallige

découverte de dioxine dans un élevage, faite par hasard à l'occasion d'une instruction, entre-t-elle par exemple dans cette définition?

Des précisions s'imposent car, dans le contexte actuel, on pourrait craindre qu'au moindre doute, les informations soient systématiquement transmises par le juge d'instruction, dans le souci d'éviter tout reproche ultérieur.

M. Mahoux souligne que la modification de l'exposé des motifs, mentionnée par la ministre, est très importante, car elle tente de circonscrire les limites dans lesquelles le secret de l'instruction peut être transgressé.

Il appartiendra aux juges d'instruction d'évaluer, par rapport aux principes auxquels l'ensemble de ces magistrats adhère, quand il peut être dérogé à cette règle.

L'intervenant demande à cet égard si l'on pourra, tout en respectant la confidentialité nécessaire, disposer d'informations quantitatives sur le nombre de cas où les juges d'instruction auront transmis les informations en question au parquet.

M. Coveliers estime que ce projet démontre une fois de plus que le système du juge d'instruction n'est pas adéquat.

Le ministère public doit veiller à ce que les auteurs d'infractions soient poursuivis. Or, pendant l'instruction, certaines informations peuvent être recueillies par le juge d'instruction, mais non exploitées par lui (ni d'ailleurs par les enquêteurs agissant dans le dossier, en raison de la spécialisation qui prévaut en la matière).

Quant au secret de l'instruction, il faut l'envisager en fonction de sa finalité. Il a avant tout été créé en vue de protéger le suspect et le présomption d'innocence, et non pour empêcher l'autorité publique d'avoir accès aux informations nécessaires.

Le même genre de problème se pose à propos du rôle de la douane, et de la « passerelle » qu'il faudrait créer entre celle-ci et les services de police, car l'une se centre sur les biens, et les autres sur les personnes. Là aussi, la règle du secret de l'instruction devrait être envisagée en fonction de sa finalité.

Enfin, l'intervenant demande ce qu'il en est de la sanction appliquée si le juge d'instruction ne transmet pas les informations comme prévu par le projet.

La ministre souligne que le texte à l'examen a été soumis au collège des procureurs généraux et à plusieurs juges d'instruction.

Elle indique que ce texte a été déposé à la suite de graves difficultés rencontrées dans certains dossiers, et en particulier dans le dossier Trabelsi et dans celui de l'envoi de colis suspects.

ontdekking van dioxine in een vetmestrij naar aanleiding van een onderzoek onder die definitie?

Er is meer verduidelijking nodig, aangezien in de huidige context te vrezen valt dat de onderzoeksrechter bij de minste twijfel systematisch informatie zal verzenden, om elk verwijt achteraf te voorkomen.

De heer Mahoux onderstreept dat de wijziging van de memorie van toelichting, die door de minister is vermeld, zeer belangrijk is, omdat het een poging is de limieten te beschrijven waarbinnen de regel van het geheim van het onderzoek mag worden overtreden.

Het staat aan de onderzoeksrechters om aan de hand van de beginselen waarover al die magistraten het eens zijn, na te gaan wanneer van die regel mag worden afgeweken.

Spreker vraagt wat dat betreft of men, met inachtneming van het vertrouwelijk karakter, kwantitatieve en kwalitatieve informatie kan krijgen over het aantal gevallen waarin de onderzoeksrechters de betreffende informatie aan het parket zullen verzenden.

De heer Coveliers meent dat het ontwerp eens te meer bewijst dat het systeem van de onderzoeksrechter ondoelmatig is.

Het openbaar ministerie moet erop toezien dat de daders van misdrijven vervolgd worden. Tijdens het onderzoek mogen bepaalde gegevens door de onderzoeksrechter worden verzameld, maar niet door hem gebruikt (overigens evenmin door de onderzoekers die in het dossier actief zijn, wegens de specialisatie die terzake geldt).

Het geheim van het onderzoek moet worden beschouwd in het perspectief van de bedoeling ervan. Het is er vooral gekomen om de verdachte en het vermoeden van onschuld te beschermen en niet om de overheid te beletten toegang te krijgen tot de vereiste informatie.

Een dergelijk probleem rijst ook in verband met de rol van de douane en van de verbinding die moet worden gemaakt tussen de douane en de politiediensten, omdat de ene dienst op goederen gericht is en de andere op personen. Ook daar moet de regel van het geheim van het onderzoek bekeken worden in het perspectief van de bedoeling ervan.

Spreker vraagt ten slotte welke sanctie er wordt opgelegd, indien de onderzoeksrechter de gegevens niet verzendt zoals het ontwerp bepaalt.

De minister onderstreept dat voorliggende tekst werd voorgelegd aan het college van de procureurs-generaal en aan verscheidene onderzoeksrechters.

Ze wijst erop dat die tekst werd ingediend na de ernstige problemen in bepaalde dossiers, vooral in het dossier Trabelsi en in dat van de verdachte postpakketten.

Dans le premier de ces dossiers, le juge d'instruction a été informé de ce que les projets terroristes de Trabelsi concernaient la base militaire de Kleinebrogel.

La Sûreté de l'État avait été désignée par ce juge d'instruction comme expert et s'était vu interdire notamment de communiquer la moindre information au service de renseignement militaire (SGR).

En raison du secret de l'instruction, le ministre de la Défense n'a donc pas été informé dans l'immédiat de ce que les protagonistes de cette affaire avaient l'intention de commettre un attentat sur une base militaire.

Il est évident que les informations relatives à Kleinebrogel n'étaient pas sans répercussion sur la protection des autres bases militaires du pays.

En ce qui concerne le second dossier, on se souviendra que plusieurs instances européennes et belges ont reçu des colis suspects contenant de la poudre.

Certains enquêteurs ont opéré des rapprochements avec d'autres colis suspects envoyés antérieurement, à l'époque des menaces à l'anthrax.

À l'époque, les analyses demandées par le juge d'instruction à propos du contenu des enveloppes ne visaient qu'à déterminer si les envois contenaient ou non de l'anthrax.

Dans une autre instruction, le juge chargé de l'affaire a étendu le champ de l'analyse à d'autres produits dangereux.

À cette occasion, on s'est aperçu, deux ans après, que les enveloppes contenaient non pas de l'anthrax mais de la benzidine, substance extrêmement nocive pour la santé des personnes.

Lorsque le juge d'instruction a pris connaissance du résultat de l'analyse, il a immédiatement demandé à la police d'avertir toutes les personnes qui avaient été en contact avec les enveloppes en question.

Ces personnes ont manifesté une vive inquiétude et certaines ont fait état de suspicions d'atteinte grave à leur santé.

Sans doute aurait-il été préférable dans une telle situation, plutôt que de mettre l'embargo du secret de l'instruction sur le rapport du toxicologue, de permettre à l'État de mettre en place un service médical adapté pour accueillir et informer les victimes.

Certaines des personnes concernées étaient des fonctionnaires de l'OTAN ou du Parlement européen, et ces institutions ont interpellé la Belgique sur les mesures prises pour entourer et rassurer les victimes sur le plan médical. Dans ce dossier, le gouvernement n'a pas pu réagir directement parce que les nouvelles informations sur le contenu des enveloppes ne lui ont pas été communiquées.

In het eerste van die dossiers werd de onderzoeksrechter meegedeeld dat de terroristische plannen van Trabelsi de militaire basis van Kleine Brogel betroffen.

Die onderzoeksrechter had de Veiligheid van de Staat aangewezen als deskundige en haar onder meer verboden enige informatie aan de militaire inlichtingendienst (ADIV) mee te delen.

Wegens het geheim van het onderzoek is de minister van Landsverdediging dus niet onmiddellijk ingelicht over het onderzoek over het feit dat de hoofdrolspelers in die zaak het plan hadden opgevat een aanslag te plegen op een militaire basis.

Het is duidelijk dat de gegevens over Kleine Brogel niet zonder gevolgen konden blijven voor de bescherming van de andere militaire basissen van het land.

Wat het tweede dossier betreft, zal men zich herinneren dat allerlei Europese en Belgische instanties verdachte pakketten hebben ontvangen met poeder erin.

Sommige onderzoekers hebben een band gelegd met andere verdachte pakketten, die vroeger werden verzonden, in de tijd van de antraxdreiging.

De analyses die de onderzoeksrechter indertijd heeft gevraagd van de inhoud van de enveloppen, hadden alleen tot doel te bepalen of de zendingen al dan niet antrax bevatten.

In een ander onderzoek heeft de rechter die met de zaak belast was, de analyse uitgebreid tot andere gevaarlijke producten.

Toen, twee jaar later, heeft men vastgesteld dat de enveloppen geen antrax maar benzidine bevatten, een zeer schadelijke stof voor de volksgezondheid.

Zodra de onderzoeksrechter het resultaat van de analyse kende, heeft hij dadelijk de politie gevraagd alle personen te verwittigen die met die enveloppen in contact waren geweest.

Die personen hebben zich zeer ongerust getoond en sommigen maakten melding van het feit dat ze vermoedden dat hun gezondheid ernstig geschaad was.

Wellicht was het in dergelijke situatie beter geweest om, in plaats van op het verslag van de toxicoloog het embargo van het geheim van het onderzoek te leggen, de Staat de kans te geven een aangepaste geneeskundige dienst te installeren om de slachtoffers op te vangen en te informeren.

Sommige getroffen personen waren ambtenaren bij de NAVO of bij het Europees Parlement en die instellingen hebben België gevraagd welke maatregelen het had getroffen om de slachtoffers medisch te begeleiden en gerust te stellen. De regering heeft in dat dossier niet onmiddellijk kunnen reageren omdat haar de nieuwe gegevens over de inhoud van de enveloppen niet was meegedeeld.

Dans la plupart des cas, il est vrai, les juges d'instruction se montrent très coopératifs et avertissent le procureur du Roi ou le procureur fédéral des difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils sont confrontés à ce genre de faits.

D'autres, cependant, prennent l'initiative de couvrir ces informations du secret de l'instruction, ce qui rend très difficile la gestion par l'État d'éventuels problèmes de sécurité militaire ou de santé publique.

M. Mahoux déclare que, dans l'affaire Trabelsi, on peut s'interroger sur les renseignements dont le SGR et la Sûreté de l'État pouvaient disposer de manière directe. Faut-il vraiment une instruction pour que ce type d'informations leur parviennent ?

La ministre répond que c'est la Sûreté de l'État qui suivait le groupe Trabelsi depuis très longtemps et qui avait pu mettre en lumière les liens entre certains protagonistes du dossier. Le SGR suivait évidemment aussi ce groupe, mais c'est la Sûreté de l'État qui a été désignée dans ce dossier comme expert judiciaire et a pu mettre à jour les projets d'attentat contre la base militaire de Kleinebrogel.

Mme de T' Serclaes constate que l'on se prépare à adopter une loi sur la base de l'expérience retirée de deux dossiers, et de l'interprétation que certains juges d'instruction donnent à la notion de secret de l'instruction.

La ministre répond que les deux dossiers cités, qui sont particulièrement illustratifs, ne sont pas les seuls où ce type de problème se pose.

Mme de T' Serclaes persiste à penser que le texte à l'examen, dans sa rédaction actuelle, va susciter des problèmes d'interprétation, et n'est sans doute pas la meilleure manière de résoudre les difficultés qui se posent.

De plus, le texte ne dit nullement que le juge d'instruction doit informer sans délai le ministre de la Défense. C'est le procureur fédéral ou le procureur du Roi qui sera averti. Qu'en est-il alors du ministre ?

En outre, que se passera-t-il en cas de problèmes de santé publique ?

Dans le deuxième dossier cité, on ne peut guère parler de péril grave et immédiat à propos des révélations faites deux ans après la possible contamination.

Que va-t-on faire dans ce genre de cas ?

Enfin, l'intervenante aimerait savoir quel a été l'avis du collège des procureurs généraux et des juges d'instruction, auxquels le texte a été soumis. Elle se

Het is een feit dat de onderzoeksrechters zich meestal heel behulpzaam tonen en de procureur des Konings of de federale procureur op de hoogte brengen van de moeilijkheden die ze hebben wanneer ze met dergelijke feiten worden geconfronteerd.

Anderen nemen evenwel het initiatief die informatie te verbergen achter het geheim van het onderzoek, waardoor de Staat het heel moeilijk krijgt om eventuele problemen van militaire veiligheid of volksgezondheid te managen.

De heer Mahoux verklaart dat men zich in de zaak Trabelsi vragen kan stellen over de gegevens waarover de ADIV en de Veiligheid van de Staat op rechtstreekse wijze konden beschikken. Is er echt een onderzoek nodig opdat zij dergelijke informatie krijgen ?

De minister antwoordt dat de Veiligheid van de Staat de groep Trabelsi al heel lang volgde en de banden tussen bepaalde hoofdrolspelers in het dossier aan het licht had kunnen brengen. De ADIV volgde die groep vanzelfsprekend ook, maar het was de Veiligheid van de Staat die in dat dossier als gerechtelijk deskundige is aangewezen en de plannen voor de aanslag tegen de militaire basis van Kleine Brogel ontdekte.

Mevrouw de T' Serclaes stelt vast dat men een wet wil goedkeuren op basis van de ervaring opgedaan in twee dossiers en van de interpretatie die bepaalde onderzoeksrechters hanteren met betrekking tot het concept geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek.

De minister antwoordt dat de twee genoemde dossiers, hoewel zeer illustratief, uiteraard niet de enige zijn waar in dit soort van problemen rijst.

Mevrouw de T' Serclaes blijft erbij dat de voorliggende tekst, in zijn huidige formulering, interpretatieproblemen zal doen ontstaan en wellicht niet de beste oplossing is voor de bestaande problemen.

Bovendien staat niet in de tekst dat de onderzoeksrechter de minister van Defensie onmiddellijk op de hoogte moet brengen. De federale procureur of de procureur des Konings worden verwittigd. Hoe staat het dan met de minister ?

Wat gebeurt er in geval van problemen met de volksgezondheid ?

In het tweede aangehaalde dossier kan toch nauwelijks sprake zijn van een ernstig en onmiddellijk gevaar aangezien het gaat om onthullingen die zijn gedaan twee jaar na de mogelijke besmetting.

Wat gebeurt er in dit soort gevallen ?

Ten slotte zou spreekster graag weten wat het college van procureurs-generaal en de onderzoeksrechters vonden van deze tekst, die hun is voorgelegd.

demande si l'on ne pourrait pas résoudre le problème autrement, par exemple par le biais d'une circulaire.

M. Mahoux estime que, pour déroger au secret de l'instruction, il faut une disposition légale.

M. Coveliers souligne que l'on ne peut rien imposer à un juge d'instruction par une circulaire, pour la simple raison qu'il s'agit d'un juge.

M. Hugo Vandenberghe ajoute que l'article 8 de la CEDH est d'application. L'exception doit être prévue par la loi. Une circulaire, qui peut ne pas être assez accessible ni assez précise, n'est pas nécessairement une « loi » au sens de cet article.

M. Zenner fait observer que l'article 29 CIC, dont il a été fait application dans l'affaire Trabelsi, impose la dénonciation en mains du parquet et non du juge d'instruction. Qu'a fait le parquet dans ce cas ?

La ministre répond que le parquet est également tenu de respecter le secret de l'instruction. Dans l'affaire Trabelsi, ce respect a été strictement observé.

M. Zenner s'en étonne. Il se demande s'il s'agissait d'un fait faisant comme tel l'objet de l'instruction.

M. Hugo Vandenberghe se rallie à cette observation. Il signale qu'en France, tous les dossiers politiquement délicats font l'objet d'un rapport du parquet général au ministre de la Justice.

L'intervenant se demande quelle est la relation entre le ministre de la Justice et le parquet concernant l'information qui se retrouve dans les dossiers.

M. Zenner souligne que le projet à l'examen ne résout pas le problème.

M. Coveliers constate que cette question se pose surtout lorsque le juge d'instruction interdit expressément au parquet de communiquer des informations. L'information est de toute façon communiquée, y compris aux services de renseignement étrangers, mais à défaut de loi, une telle communication, même de bonne foi, est illégale et passible de sanctions pénales et disciplinaires. D'où la nécessité de légiférer. Il ne faut pas oublier que le problème se présente la plupart du temps dans des situations de tension, comme après les attentats du 11 septembre.

Mme de T'Serclaes regrette qu'un projet aussi important quant à ses enjeux n'ait pas fait l'objet d'une discussion approfondie à la Chambre. Il est essentiel que les travaux parlementaires éclairent les magistrats sur la volonté du législateur par rapport à la circulation des informations. Il faut éviter que, sous la pression d'événements extérieurs, des magistrats

Zij vraagt of het probleem niet anders kan worden opgelost, bijvoorbeeld door middel van een omzendbrief.

De heer Mahoux meent dat van de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek alleen kan worden afgeweken op basis van een wetsbepaling.

De heer Coveliers benadrukt dat men een onderzoeksrechter niets kan opleggen met een omzendbrief, om de eenvoudige reden dat hij een rechter is.

De heer Hugo Vandenberghe voegt daaraan toe dat artikel 8 van het EVRM van toepassing is. De uitzonderingen moeten in een wet zijn vastgesteld. Een omzendbrief, die misschien niet voldoende toegankelijk en duidelijk is, kan niet noodzakelijk worden beschouwd als een « wet » in de zin van dit artikel.

De heer Zenner wijst erop dat krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering, dat is toegepast in de zaak-Trabelsi, bericht moet worden gegeven aan het parket en niet aan de onderzoeksrechter. Wat heeft het parket in dit geval gedaan ?

De minister antwoordt dat het parket ook gebonden is door de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek. In de zaak-Trabelsi heeft het parket de zwijgplicht strikt nageleefd.

De heer Zenner verbaast zich daarover. Hij vraagt of het ging om feiten die als zodanig werden onderzocht.

De heer Hugo Vandenberghe sluit zich bij die opmerking aan. Hij wijst erop dat het Franse parket-generaal over alle politiek delicate dossiers verslag uitbrengt bij de minister van Justitie.

Spreker vraagt hoe de relatie is tussen de minister van Justitie en het parket aangaande die informatie uit de dossiers.

De heer Zenner benadrukt dat het voorliggende ontwerp het probleem niet oplost.

De heer Coveliers stelt vast dat deze kwestie vooral rijst wanneer de onderzoeksrechter het parket uitdrukkelijk verbiedt om informatie mee te delen. De informatie wordt in elk geval meegedeeld, ook aan buitenlandse inlichtingendiensten. Zonder wettelijke basis is die mededeling, zelfs als ze te goeder trouw gebeurt, onwettig en kunnen stafrechtelijke en tucht-rechtelijke sancties volgen. Vandaar de nood aan een wetgevend optreden. Men mag niet vergeten dat het probleem vooral rijst in penibele situaties, bijvoorbeeld na de aanslagen van 11 september.

Mevrouw de T'Serclaes betreurt dat een zo belangrijk ontwerp niet grondig is besproken in de Kamer. De magistraten moeten immers uit de parlementaire voorbereiding de wil van de wetgever kunnen afleiden aangaande het meedelen van informatie. Er moet worden voorkomen dat de magistraten, onder druk van externe gebeurtenissen, « hun paraplu openen »

«n'ouvrent leur parapluie» et communiquent systématiquement toute information. Dans une telle situation, la loi manquerait son objectif.

M. Hugo Vandenberghe estime que le projet de loi spéciale à l'examen rend le secret de l'instruction plus strict. Il en résulte que ni le juge d'instruction ni le procureur du Roi ne peuvent transmettre des informations au ministre de la Justice, sauf dans les hypothèses en question (péril imminent pour la santé publique et pour la sécurité).

M. Zenner souhaite obtenir des précisions sur la communication d'informations par les parquets au ministre de la Justice. Le projet n'autorise la communication des informations qui révèlent un péril grave et immédiat touchant la sécurité publique ou la santé publique que par le juge d'instruction et vers le parquet. Il ne vise pas le parquet. Or, le parquet est également tenu au respect du secret de l'instruction.

Faut-il en déduire que le parquet n'est pas autorisé à communiquer les informations, par exemple au ministre de la Justice? Ou, faut-il au contraire considérer qu'il peut le faire, dans la pratique, au mépris du secret de l'instruction?

La ministre précise que d'autres dispositions du Code d'instruction criminelle permettent déjà la communication d'informations par le parquet, lorsqu'il exerce l'action publique. Le procureur peut aller vers le juge d'instruction pour s'enquérir de l'évolution du dossier à l'instruction. Le parquet ne fait cependant pas rapport au ministre de la Justice systématiquement car une telle pratique violerait le principe de la séparation des pouvoirs.

M. Zenner signale que, dans la pratique, cela semble pourtant se faire.

M. Hugo Vandenberghe note qu'un problème se pose en droit. Le projet de loi vise à obliger un juge d'instruction à communiquer des informations aux autorités par le biais du parquet. Que se passerait-il au cas où ces informations parviendraient au procureur sans qu'il y n'ait eu d'instruction? Cette hypothèse n'est pas envisagée dans le projet de loi.

M. Zenner estime qu'il n'y a pas de secret de l'instruction dans un tel cas.

M. Hugo Vandenberghe répond que le secret de l'information joue.

La ministre fait remarquer que le Code d'instruction criminelle ne consacre pas le secret de l'information en tant que tel. C'est une règle qui est respectée mais qui est moins rigide que le secret de l'instruction.

en systematisch alle informatie meedelen. Dan zou de wet zijn doel voorbijschieten.

De heer Hugo Vandenberghe meent dat voorliggende bijzondere wet een verstrenging vormt van het geheim van het onderzoek. Dit impliceert dat noch de onderzoeksrechter, noch de procureur des Konings informatie kan doorgeven aan de minister van Justitie tenzij in de hier bedoelde hypothesen (imminent gevaar voor de volksgezondheid en de veiligheid).

De heer Zenner wil graag meer informatie over de mededeling van informatie door de parketten aan de minister van Justitie. Het ontwerp staat de mededeling van informatie over een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid enkel toe door de onderzoeksrechter aan het parket. Het heeft geen betrekking op het parket, dat de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek echter ook moet eerbiedigen.

Moet daaruit worden afgeleid dat het parket geen informatie mag meedelen, bijvoorbeeld aan de minister van Justitie? Of betekent dit integendeel dat het parket dat in de praktijk wel mag doen, met miskenning van de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek?

De minister verduidelijkt dat andere bepalingen uit het Wetboek van strafvordering de mededeling van informatie door het parket toestaan, wanneer het de strafvordering instelt. De procureur kan bij de onderzoeksrechter inlichtingen vragen over de stand van zaken betreffende de dossiers die hij onderzoekt. Het parket brengt daar echter stelselmatig geen verslag van uit bij de minister van Justitie want dat zou het beginsel van de scheiding der machten schenden.

De heer Zenner wijst erop dat dat in de praktijk nochtans wel lijkt te gebeuren.

De heer Hugo Vandenberghe stipt aan dat er een probleem rijst in rechte. Het wetsontwerp beoogt de verplichting van mededeling van informatie door een onderzoeksrechter via het parket aan de overheden. Wat als die informatie ter ore komt van de procureur zonder gerechtelijk onderzoek? Deze hypothese is niet in het wetsontwerp vervat.

De heer Zenner meent dat er in zo'n geval geen sprake is van de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek.

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt dat dan de geheimhouding van opsporingsonderzoek speelt.

De minister wijst erop dat de geheimhouding van het opsporingsonderzoek als zodanig niet in het Wetboek van strafvordering wordt bekrachtigd. Het is een regel die wordt nageleefd, maar die minder strikt is dan de geheimhouding van het gerechtelijk onderzoek.

Elle renvoie à la problématique du terrorisme, qui est notamment une compétence du parquet fédéral. Celui-ci informe le ministre de la justice dès lors que ces informations sont nécessaires sur le plan diplomatique. Cela ne nuit en rien aux enquêtes menées par le parquet fédéral et dans lesquelles le pouvoir exécutif ne vient pas s'immiscer.

M. Zenner comprend parfaitement la nécessité d'une information de ce type. Cependant, comme il n'y a pas de base légale réglementant le flux d'informations des parquets vers le ministre de la Justice, n'y a-t-il pas violation du secret de l'information?

La ministre fait remarquer qu'il existe un lien fonctionnel entre les deux autorités.

M. Zenner répond que ce lien fonctionnel n'autorise pas que l'on viole le secret de l'information. Le texte à l'examen permet cependant implicitement aux procureurs de transmettre des informations, sans qu'aucune loi l'autorise explicitement.

Mme de T' Serclaes se réfère à l'affaire Trabelsi. Le but du projet à l'examen est de permettre que le ministre de la Défense soit informé de la préparation d'un attentat visant une base militaire afin qu'il puisse prendre les mesures de sécurité adéquates. L'intervenante demande comment les flux d'informations seront réglés dans la pratique. Le projet prévoit que le juge d'instruction informe le procureur fédéral. Que se passera-t-il ensuite? Quelle est la base légale qui permet au procureur d'avertir le ministre de la défense?

La ministre rappelle que le parquet fédéral est placé sous l'autorité du ministre de la Justice. Ainsi, par exemple, si des colis suspects sont découverts, la procédure suivante sera suivie: le procureur fédéral, sur la base du rapport du médecin toxicologue, informe le ministre de la Justice, qui informera à son tour le centre de crise du gouvernement où sont réunis tous les départements ministériels concernés par la problématique. De la sorte, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions est prévenu et prend les mesures adéquates.

Mme de T' Serclaes ne peut comprendre qu'un juge d'instruction, face à un problème qui présente un péril grave et immédiat pour la sécurité nationale et la santé publique, se réfugie derrière le secret de l'instruction pour s'abstenir de communiquer ces informations.

La ministre rappelle que dans l'affaire Trabelsi, la situation était particulièrement interpellante et pourtant, le juge d'instruction s'est cantonné à son devoir d'instruction.

Ze verwijst naar de problematiek van het terrorisme, wat onder meer een bevoegdheid is van het federaal parket. Dat informeert de minister van Justitie zodra die informatie nodig is op diplomatiek gebied. Dat schaadt geenszins de onderzoeken van het federaal parket, waar de uitvoerende macht zich niet in mengt.

De heer Zenner begrijpt heel goed dat dergelijke informatie noodzakelijk is. Maar wordt, aangezien er geen wettelijke basis is die de informatiestroom van de parketten naar de minister van Justitie reglementeert, het geheim van de informatie niet geschonden?

De minister wijst erop dat er een functionele band is tussen beide overheden.

De heer Zenner antwoordt dat die functionele band niet toestaat dat men het geheim van het opsporingsonderzoek schendt. Voorliggende tekst staat evenwel impliciet toe dat de procureurs informatie doorspelen, zonder dat enige wet dit uitdrukkelijk toestaat.

Mevrouw de T' Serclaes verwijst naar de zaak Trabelsi. Het doel van voorliggend ontwerp is toe te staan dat de minister van Landsverdediging erover wordt ingelicht dat er een aanslag op een militaire basis wordt voorbereid, zodat hij de gepaste veiligheidsmaatregelen kan nemen. Spreekster vraagt hoe de informatiestromen in de praktijk zullen worden geregeld. Het ontwerp bepaalt dat de onderzoeksrechter de federale procureur moet informeren. Wat gebeurt er daarna? Wat is de wettelijke basis waardoor de procureur de minister van Landsverdediging op de hoogte mag brengen?

De minister herinnert eraan dat het federale parket onder het gezag van de minister van Justitie staat. Indien er bijvoorbeeld verdachte pakjes worden ontdekt, zal de volgende procedure worden gevolgd: de federaal procureur licht op basis van het verslag van de arts-toxicoloog de minister van Justitie in, die op zijn beurt het crisiscentrum van de regering moet informeren, waar alle ministeriële departementen samenkomen die bij de problematiek betrokken zijn. Op die manier wordt de minister die bevoegd is voor de volksgezondheid verwittigd en neemt hij de gepaste maatregelen.

Mevrouw de T' Serclaes kan niet begrijpen dat een onderzoeksrechter die geconfronteerd wordt met een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de nationale veiligheid en de volksgezondheid zich achter het geheim van het onderzoek verschuilt om geen informatie te moeten doorspelen.

De minister herinnert eraan dat de toestand in de zaak Trabelsi bijzonder ernstig was en dat de onderzoeksrechter zich toch achter zijn onderzoeksplicht heeft verschanst.

M. Zenner reste convaincu que le projet à l'examen ne règle pas toutes les hypothèses. Il n'offre pas de base légale pour ce qui concerne l'information du ministre de la Justice par les parquets. Il propose que la question soit examinée de manière plus complète à l'occasion des discussions relatives à la proposition de loi contenant le nouveau Code de procédure pénale (doc. Sénat, n° 3-450/1).

L'orateur craint en effet que les parquets soient contraints, sous la pression des faits, de fournir des informations couvertes par le secret de l'instruction, en dehors de toute autorisation légale. Ce faisant, le législateur favorise un estompement de la norme car la pratique ne sera pas conforme au prescrit de la loi.

La ministre pense qu'il y a une ambiguïté sur la façon dont le préopinant interprète le texte à l'examen. Lorsque le juge d'instruction porte des informations à la connaissance du procureur fédéral ou du procureur du Roi, il lève de la sorte le secret de l'instruction sur les faits qu'il communique et le parquet peut, à son tour, communiquer cette information sans méconnaître le secret de l'instruction.

M. Zenner en déduit qu'il y a une levée fonctionnelle du secret de l'instruction par le juge d'instruction, dans un but d'intérêt général.

La ministre précise qu'il ne faut pas interpréter le texte de manière extensive. Ce sont uniquement les éléments qui relèvent de l'instruction, mais qui sont aussi des éléments d'information importants pour la sécurité publique et la santé publique, qui peuvent être communiqués. Tout le reste du dossier reste couvert par le secret de l'instruction. Le juge d'instruction ne va pas transmettre l'ensemble de son dossier.

Mme de T' Serclaes constate que les informations doivent révéler un péril grave pour la sécurité publique et la santé publique. Les deux conditions sont cumulatives. Est-ce bien la volonté du gouvernement?

La ministre le confirme. Elle renvoie à nouveau à l'affaire Trabelsi: la préparation d'un attentat contre une base militaire constitue une menace tant pour la sécurité que pour la santé publique.

M. Hugo Vandenberghe attire l'attention sur l'inconvénient que constitue le caractère ponctuel du projet à l'examen. On pose toutes sortes de questions, mais on n'y répond pas directement. Le procureur du Roi qui recevrait des informations au stade de l'information, où le secret n'est pas de mise, pourrait-il tout communiquer au ministre? L'officier du ministère public n'est-il qu'un simple membre du pouvoir exécutif? Le ministre nomme et révoque les officiers du ministère public. Cela signifie-t-il que le ministre peut prendre connaissance de toutes les affaires qui font l'objet d'une information?

De heer Zenner blijft ervan overtuigd dat het voorliggend ontwerp niet alle hypothesen regelt. Het biedt geen wettelijke basis voor het informeren van de minister van Justitie door de parketten. Hij stelt voor de zaak vollediger te behandelen naar aanleiding van het debat over het wetsvoorstel houdende het Wetboek van strafprocesrecht (stuk Senaat, nr. 3-450/1).

Spreeker vreest immers dat de parketten onder druk van de feiten gedwongen zullen worden informatie te verstrekken die onder het geheim van het onderzoek valt, los van elke wettelijke toelating. Op die manier werkt de wetgever de afstomping van de norm in de hand, aangezien de praktijk niet overeenkomstig het voorschrift van de wet zal zijn.

De minister denkt dat de wijze waarop vorige spreker voorliggende tekst interpreteert, dubbelzinnig is. Wanneer de onderzoeksrechter de federale procureur of de procureur des Konings in kennis stelt van informatie, heft hij op die manier het geheim van het onderzoek op over de feiten die hij meedeelt en mag het parket op zijn beurt die informatie meedelen zonder het geheim van het onderzoek met voeten te treden.

De heer Zenner leidt daaruit af dat er een functionele opheffing van het geheim van het onderzoek door de onderzoeksrechter is, in het algemeen belang.

De minister vermeldt dat men de tekst niet extensief moet interpreteren. Alleen gegevens die onder het onderzoek vallen, maar die tevens belangrijke gegevens zijn voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid, mogen worden meegedeeld. Voor het overige blijft het dossier onder het geheim van het onderzoek vallen. De onderzoeksrechter zal niet het volledige dossier verzenden.

Mevrouw de T' Serclaes stelt vast dat de gegevens moeten wijzen op een ernstig gevaar voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid. De twee voorwaarden zijn cumulatief. Is het dat wat de regering wil?

De minister bevestigt dit. Ze verwijst opnieuw naar de zaak Trabelsi: de voorbereiding van een aanslag tegen een militaire basis is een bedreiging voor zowel de openbare veiligheid als voor de volksgezondheid.

De heer Hugo Vandenberghe wijst op het nadeel van voorliggende wet, namelijk het punctuele karakter ervan. Er worden allerlei vragen gesteld, waar nu geen rechtstreeks antwoord wordt op gegeven. Als de procureur des Konings informatie krijgt in het informatie-onderzoek, waar er geen geheim is, mag hij dan alles doorgeven aan de minister? Is de ambtenaar van het openbaar ministerie zonder meer een lid van de uitvoerende macht? De minister benoemt en ontslaat de ambtenaren van het openbaar ministerie. Betekent dit dat de minister dan ook kennis kan nemen van alle zaken die in informatie zijn?

Peut-on déduire de l'inexistence du secret au stade de l'information que l'on peut communiquer tout ce qui la concerne ?

L'intervenant estime qu'il n'est pas évident que la réponse à toutes ces questions est positive.

La ministre répond que l'on ne peut tirer argument de la Constitution pour déduire que le ministre de la Justice a accès à toutes les informations disponibles dans les parquets. Une telle affirmation irait à l'encontre du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le ministre a un droit d'injonction positive, mais c'est tout. Il peut obtenir des informations sur la manière dont le parquet donne suite à une injonction du ministre, mais cela ne va pas plus loin.

M. Coveliers demande quelles sont les sanctions possibles.

La ministre pense que l'on peut passer par la chambre des mises en accusation. Le procureur du Roi, qui constate que le juge d'instruction ne diligente pas son instruction de manière correcte, peut demander à la chambre des mises en accusation de désaisir le juge d'instruction et d'en nommer un autre.

Il existe également un autre contrôle sur les juges d'instructions. Pour chaque cour d'appel, un conseiller suit tous les dossiers à l'instruction. Malheureusement, par manque de magistrats, ce contrôle n'est pas exercé de façon stricte dans la pratique. Par ailleurs, le juge d'instruction étant titulaire d'un mandat spécifique, il fera également l'objet d'une évaluation au cours de laquelle l'on pourra mettre en évidence des problèmes liés à la manière dont il a assumé ses instructions.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

Cet article est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Article 2

M. Coveliers attire l'attention sur le fait que le ministère public est un et indivisible. Faut-il dès lors mentionner expressément le procureur fédéral ?

M. Hugo Vandenberghe répond que, si on ne le faisait pas, on pourrait donner à penser que le procureur fédéral peut toujours intervenir.

Cet article est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Mag men daaruit afleiden, aangezien er geen geheim van informatie is, dat men alles over de informatie kan mededelen ?

Spreker meent dat het niet voor de hand ligt dat het antwoord op al die vragen positief is.

De minister antwoordt dat er in de Grondwet geen argumenten kunnen worden gevonden om te besluiten dat de minister van Justitie toegang heeft tot alle mogelijke gegevens in de parketten. Dergelijke bewering zou in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten. De minister heeft een positief injunctierecht, maar daar blijft het bij. Hij kan informatie krijgen over de wijze waarop het parket gevolg geeft aan een injunctie van de minister, maar verder dan dat gaat het niet.

De heer Coveliers stelt de vraag naar de mogelijke sancties.

De minister denkt dat men de kamer van inbeschuldigingstelling kan inschakelen. Een procureur des Konings die vaststelt dat een onderzoeksrechter zijn onderzoek niet met bekwame spoed uitvoert, kan de kamer van inbeschuldigingstelling verzoeken de zaak aan de onderzoeksrechter te onttrekken en een andere te benoemen.

Er bestaat nog een andere controle op de onderzoeksrechters. Voor elk hof van beroep volgt een raadsheer alle onderzoeksdossiers. Helaas wordt die controle in de praktijk niet nauwgezet uitgevoerd bij gebrek aan magistraten. Bovendien is het zo dat de onderzoeksrechter bekleed is met een specifiek mandaat en wordt hij geëvalueerd. Dat kan problemen aan het licht brengen over de wijze waarop hij zijn onderzoeken verricht.

IV ARTIKELSGEWIJZEBESPREKINGENSTEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Artikel 2

De heer Coveliers vestigt de aandacht op het feit dat het openbaar ministerie één en ondeelbaar is. Moet men dan de federale procureur uitdrukkelijk vermelden ?

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt dat men anders de indruk zou kunnen hebben dat de federale procureur altijd kan optreden.

Dit artikel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

V. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi, tel qu'il a été transmis par la Chambre des représentants, est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Philippe MAHOUX.

Le président,
Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet transmis
par la Chambre des représentants
(voir doc. Chambre, n° 51-0863/004)**

V. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het wetsontwerp in zijn geheel, zoals het door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden, wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Philippe MAHOUX.

De voorzitter,
Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp overgezonden
door de Kamer van volksvertegenwoordigers
(zie stuk Kamer, nr. 51-0863/004)**