

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

14 DÉCEMBRE 1996

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 59
de la Constitution

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES
RÉFORMES INSTITUTIONNELLES
PAR M. **ERDMAN**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Caluwé, Coveliers, De Decker, Desmedt, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, Mme Milquet, MM. Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem et Erdman, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. Devolder, Foret, Hazette et Mme Willame-Boonen.
3. Autres sénateurs : MM. Anciaux, Boutmans, Daras et Loones.

Voir:

Documents du Sénat:

1-363 - 1995/1996:

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

1-363 - 1996/1997:

N°s 2 à 4: Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

14 DECEMBER 1996

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 59
van de Grondwet

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **ERDMAN**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Caluwé, Coveliers, De Decker, Desmedt, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, mevr. Milquet, de heren Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem en Erdman, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Devolder, Foret, Hazette en mevr. Willame-Boonen.
3. Andere senatoren : de heren Anciaux, Boutmans, Daras en Loones.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-363 - 1995/1996:

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

1-363 - 1996/1997:

Nrs. 2 tot 4: Amendementen.

I. INTRODUCTION DU RAPPORTEUR

1. Généralités(1)

Le texte actuel de l'article 59 de la Constitution, qui n'a subi aucune modification depuis 1831, est rédigé comme suit :

«Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.»

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.»

L'article concerne ce qu'on a appelé «l'inviolabilité parlementaire» ou «l'immunité relative», par opposition à «l'irresponsabilité parlementaire» ou à «l'immunité absolue» visée à l'article 58 de la Constitution. Cette «irresponsabilité parlementaire» concerne les opinions ou les votes qu'un membre d'une des deux Chambres émet dans l'exercice de ses fonctions et pour lesquels ce membre ne peut être ni poursuivi ni soumis à une quelconque enquête.

Les immunités parlementaires sont accordées pour assurer le bon déroulement des travaux parlementaires. En tant que telles, elles ne sont pas, du moins pas directement, axées sur la protection de la personne du parlementaire. Il y a lieu, dans un contexte d'opposition des pouvoirs, de protéger le pouvoir législatif contre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. C'est pourquoi les immunités sont d'ordre public et, dès lors, les parlementaires ne peuvent pas y renoncer. Ils ne peuvent pas renoncer à l'effet protecteur du mandat qu'ils exercent. Seule la Chambre concernée peut lever l'immunité parlementaire, c'est-à-dire donner l'autorisation d'accomplir des actes de poursuite ou d'arrestation.

Le cas de flagrant délit constitue la seule exception. Dans ce cas, aucune autorisation de la Chambre concernée n'est requise pour que des actes de poursuite ou d'arrestation puissent être accomplis. La

(1) Voir, entre autres (avec d'autres références dans les bibliographies): Mast, A. et Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, 154 sqq.; Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 164 sqq.; Ergec, R., *Introduction au droit public, Tome I, Le système institutionnel*, Diegem, Story-Scientia, 1994, 139 sqq.; Verdussen, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 591 sqq.; Vande Lanotte, J., *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, die Keure, 1994, 330 sqq.; Velu, J., *Droit public, Tome I, Le Statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 493 sqq.

I. INLEIDING VAN DE RAPPORTEUR

1. Algemeen(1)

De huidige tekst van artikel 59 van de Grondwet, tekst die sinds 1831 geen wijzigingen onderging, bepaalt :

«Geen lid van een van beide Kamers kan, tijdens de zitting, in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heterdaad.»

Lijfswang kan, tijdens de zitting, tegen een lid van een van beide Kamers niet worden uitgeoefend dan met zodanig verlof.

De hechtenis of de vervolging van een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer het vordert.»

Het artikel betreft de zogenaamde «parlementaire onschendbaarheid» of «relatieve immunitet», in tegenstelling tot de «parlementaire onverantwoordelijkheid» of «absolute immunitet» van artikel 58 van de Grondwet. Deze «parlementaire onverantwoordelijkheid» heeft betrekking op de mening of de stem die een lid van een van beide Kamers uitbrengt in de uitoefening van zijn functie en waarvoor dit lid niet kan worden vervolgd noch aan enig onderzoek onderworpen.

De parlementaire immuniteten beogen de vrijwaring van de goede en ongestoorde werking van de parlementaire werkzaamheden. Als zodanig zijn zij niet, althans niet rechtstreeks, gericht op de bescherming van de persoon van het parlementslid. Het gaat, in een context van machtentegenstelling, om de bescherming van de wetgevende macht tegen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Daarom zijn de immuniteten van openbare orde en vermag het parlementslid niet van deze bescherming van zijn mandaat af te zien. Enkel de betrokken Kamer kan de parlementaire onschendbaarheid opheffen, dit is: het verlof verlenen om daden van vervolging of aanhouding te stellen.

Als enige uitzondering geldt het geval van ontdekking op heterdaad, waarin geen verlof van de betrokken Kamer vereist is voor het stellen van daden van vervolging of aanhouding. *Ratio legis* voor de uitzon-

(1) Zie onder meer (met verdere verwijzingen in de bibliografieën): Mast, A. en Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 154 e.v.; Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 164 e.v. Ergec, R., *Introduction au droit public, Tome I, Le système institutionnel*, Diegem, Story-Scientia, 1994, 139 e.v.; Verdussen, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 591 e.v.; Vande Lanotte, J., *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, die Keure, 1994, 330 e.v.; Velu, J., *Droit public, Tome I, Le Statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 493 e.v.

ratio legis de cette exception, c'est qu'il faut prévenir la perte d'éléments de preuve. Les poursuites pénales qui auront été engagées à la suite d'un flagrant délit seront néanmoins suspendues si la Chambre dont le parlementaire poursuivi fait partie le requiert.

L'immunité parlementaire garantit le libre exercice du mandat. La protection ne vaut donc que pour la durée de la session. Des actes de poursuite ou d'arrestation accomplis en dehors de la session peuvent, à la demande de la Chambre concernée, être suspendus pour la durée de la nouvelle session.

Pour concilier l'intérêt d'une administration démocratique de la justice dans le cadre des actions criminelles et l'intérêt d'un bon fonctionnement des institutions législatives, la Chambre concernée peut également décider de ne lever que partiellement l'immunité parlementaire. Dans ce cas, elle autorise simplement l'accomplissement d'actes d'instruction spécifiques.

Contrairement aux actes d'instruction que le juge d'instruction ne peut accomplir qu'avec l'autorisation de la Chambre, l'information peut être accomplie sans cette autorisation. L'on peut prendre, dès lors, des mesures d'information qui doivent permettre d'étayer et de légitimer la demande d'autorisation.

La demande de levée de l'immunité parlementaire doit, en effet, être motivée et contenir l'exposé des griefs.

La demande de levée de l'immunité est faite par le procureur général compétent près la cour d'appel et est adressée au président de la Chambre concernée. Au Sénat, elle est examinée par la Commission de la Justice(1); à la Chambre des représentants, une commission spéciale est instituée pour chaque cas.

(1) Une étude de droit comparé indique qu'il y a une grande diversité de procédures applicables en cas de demande de levée de l'immunité parlementaire. En Suisse, par exemple, la demande de levée de l'immunité parlementaire est examinée par une commission spéciale, qui présente son rapport à la commission qui a la Justice dans ses attributions. La commission de la Justice fait une recommandation relative aux mesures à prendre. Dans le système français, la demande de levée est adressée au président de l'Assemblée par l'intermédiaire du «garde des Sceaux», c'est-à-dire le ministre de la Justice. Le président se prononce alors après avoir reçu l'avis du bureau de l'Assemblée. En Pologne, la demande de levée est déposée par motion du procureur général sur le bureau de la Chambre, laquelle saisit alors la commission qui a le règlement et les affaires concernant les membres de l'assemblée concernée dans ses attributions. Cette commission prépare un rapport et le parlementaire concerné choisit un avocat parmi les membres du Parlement; la Chambre dont le parlementaire fait partie procède à l'examen après avoir entendu le membre concerné et le rapporteur et eux seuls (Conseil de l'Europe, Commission des relations parlementaires et publiques, Programme paneuropéen de coopération interparlementaire, Séminaire sur le fonctionnement démocratique des Parlements, Strasbourg, 21-22 novembre 1996, 9, 10).

dering is dat moet worden voorkomen dat bewijselementen verloren zouden gaan. De strafvervolging die werd ingesteld ten gevolge van een ontdekking op heterdaad zal echter worden geschorst wanneer de Kamer waartoe het vervolgd lid behoort, dit vordert.

De parlementaire onschendbaarheid waarborgt de vrije uitoefening van het mandaat. De bescherming geldt derhalve enkel voor de periode van de zitting. Daden van vervolging of aanhouding gesteld buiten de zitting kunnen op vordering van de betrokken Kamer worden geschorst voor de duur van de nieuwe zitting.

Teneinde het belang van een democratische rechtsbedeling inzake strafvordering enerzijds en het belang van de goede, ongestoorde werking van de wetgevende instellingen anderzijds met elkaar te kunnen verzoenen, vermag de betrokken Kamer de parlementaire onschendbaarheid ook slechts ten dele op te heffen. In dat geval wordt enkel verlof gegeven voor het stellen van specifieke daden van onderzoek.

In tegenstelling tot de onderzoeksdaden gesteld door de onderzoeksrechter, waarvoor verlof van de Kamer vereist is, kan een opsporingsonderzoek zonder verlof worden gevoerd. Aldus kunnen informatie-maatregelen worden genomen die de aanvraag tot het verlenen van verlof moeten kunnen onderbouwen en legitimeren.

De aanvraag tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid dient immers met redenen omkleed te zijn en de uiteenzetting in te houden van de ten laste gelegde feiten.

De aanvraag tot opheffing van de onschendbaarheid wordt gesteld door de bevoegde procureur-generaal bij het hof van beroep en wordt gericht tot de voorzitter van de betrokken Kamer. De aanvraag wordt in de Senaat onderzocht door de Commissie voor de Justitie(1); in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt geval per geval een bijzondere commissie opgericht.

(1) Een rechtsvergelijkend onderzoek toont de grote diversiteit aan van mogelijk te volgen procedures voor de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Zo wordt bijvoorbeeld in Zwitserland de aanvraag tot opheffing van de parlementaire immuniteit onderzocht door een bijzondere commissie, die haar verslag voorlegt aan de commissie die bevoegd is voor de Justitie. De Commissie voor de Justitie doet een aanbeveling inzake de te nemen maatregelen. Frankrijk kent een stelsel waarbij de aanvraag tot opheffing wordt gericht tot de voorzitter van de Assemblée via de «Garde des Sceaux», minister van Justitie. De voorzitter spreekt zich dan na advies van het Bureau van de Assemblée uit. In Polen wordt de aanvraag tot opheffing bij motie van de Procureur-generaal neergelegd voor het Bureau van de Kamer die dan de zaak aanhangig maakt voor de commissie die bevoegd is voor het reglement en de zaken die betrekking hebben op de leden van de betrokken Assemblée. Die commissie bereidt een verslag voor en het betrokken parlamentslid kiest een advocaat tussen de leden van het parlement; de Kamer waartoe het lid hoort, gaat over tot onderzoek na alleen het betrokken lid en de rapporteur te hebben gehoord (Conseil de l'Europe, Commission des relations parlementaires et publiques, Programme paneuropéen de coopération interparlementaire, Séminaire sur le fonctionnement démocratique des Parlements, Strasbourg, 21-22 novembre 1996, 9, 10).

La levée de l'immunité parlementaire est une condition spécifique pour que des poursuites pénales puissent être engagées contre un membre d'une des Chambres. Des actes d'instruction accomplis sans la levée requise de l'immunité parlementaire sont nuls de plein droit.

2. Jurisprudence de la Commission de la Justice du Sénat concernant les poursuites à charge d'un membre du Sénat

La jurisprudence de la Commission de la Justice en matière de poursuites à charge d'un membre du Sénat se caractérise par la recherche d'un équilibre entre l'intérêt de l'administration de la justice pénale, d'une part, et celui de la régularité et de la qualité du fonctionnement du Sénat, d'autre part.

Cette opposition d'intérêts fait que deux conditions doivent être remplies pour que le Sénat prononce la levée de l'immunité parlementaire (art. 59, alinéa 1^{er}) ou requière la suspension des poursuites engagées (art. 59, alinéa 3):

(1) la poursuite doit être sérieuse et honnête, et ne saurait être inspirée par des raisons autres que la nécessité d'une bonne administration de la justice;

(2) la poursuite ne saurait menacer la régularité et la qualité du fonctionnement du Sénat (voir Hayoit de Termicourt, mercuriale du 15 décembre 1955, *R.W.*, 1955-1956, n° 28 et suivants) (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, p. 5).

Le fait que l'intéressé consent ou non au maintien de son immunité parlementaire ne constitue pas un argument déterminant aux yeux de la commission (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, p. 6).

En principe, la commission n'a pas à se prononcer non plus sur la culpabilité ou l'innocence de l'intéressé (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, p. 2).

Néanmoins, la commission devra nécessairement prendre connaissance du dossier concret, en particulier pour être en mesure de contrôler que les deux conditions citées ci-dessus sont remplies.

Le dossier concret sera spécialement déterminant pour l'application de l'article 59, alinéa trois, étant donné qu'alors les poursuites pénales seront déjà souvent à un stade avancé.

Sans se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence, le Sénat peut, le cas échéant, dans une application de l'article 59, troisième alinéa, tenir compte d'un projet de réquisition finale du procureur du Roi visant à un non-lieu pour le sénateur en question.

De opheffing van de parlementaire onschendbaarheid is een specifieke ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de strafvervolging van een lid van een der Kamers. Daden van onderzoek die werden gesteld zonder de vereiste opheffing van parlementaire onschendbaarheid zijn van rechtswege nietig.

2. Jurisprudentie van de Commissie voor de Justitie van de Senaat inzake vervolgingen ten laste van een lid van de Senaat

De jurisprudentie van de Commissie voor de Justitie inzake vervolgingen ten laste van een lid van de Senaat wordt gekenmerkt door het zoeken naar een evenwicht tussen het belang van de strafrechtsbedeling enerzijds en dat van de goede en regelmatige werking van de Senaat anderzijds.

Deze tegenstelling leidt ertoe dat aan twee voorwaarden moet zijn voldaan opdat de Senaat zou overgaan tot de opheffing van de onschendbaarheid (art. 59, eerste lid) of de schorsing zou vorderen van een reeds ingestelde strafvervolging (art. 59, derde lid):

(1) de vervolging moet ernstig en eerlijk zijn en mag dus niet zijn ingegeven door andere redenen dan de noodzakelijkheid van de goede rechtsbedeling;

(2) de strafvervolging mag de goede en regelmatige werking van de Senaat niet in het gedrang brengen (zie Hayoit de Termicourt, mercuriale 15 september 1955, *R.W.*, 1955-1956, nr. 28 e.v.) (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 5).

Of de betrokkene al dan niet instemt met het behoud van zijn parlementaire onschendbaarheid is voor de commissie geen wezenlijk argument (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 6).

In beginsel laat de commissie zich ook niet in met de vraag van schuld of onschuld van de betrokkene (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 2).

Niettemin zal het voor de commissie onontbeerlijk zijn een inzicht in het concrete dossier te hebben, in het bijzonder om te kunnen nagaan of aan de twee hogervermelde voorwaarden is voldaan.

Het concrete dossier zal bij uitstek van betekenis zijn voor de toepassing van artikel 59, derde lid, aangezien de strafvervolging dan vaak reeds in een verder gevorderd stadium verkeert.

Zonder zich uit te spreken over schuld of onschuld, kan de Senaat in voorkomend geval, in een toepassing van artikel 59, derde lid, rekening houden met een ontwerp van eindvordering van de procureur des Konings dat strekt tot de buitenvervolginstelling van de betrokken senator.

Sur la base de ce projet de réquisition, on peut en effet conclure à la non-existence d'un fondement «certain» (doc. Sénat, 1990-1991, n° 1148, pp. 4-5).

À l'inverse, le projet de réquisition finale tendant au renvoi des poursuites peut cependant aussi conduire à la conclusion que la levée de l'immunité ou le rejet de la requête en suspension des poursuites ne menacerait pas ou guère la régularité et la qualité du fonctionnement du Sénat (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, p. 5).

En outre, la connaissance du dossier permettra de refuser la levée de l'immunité ou de ne pas requérir la suspension des poursuites lorsque l'action du parquet est, par exemple, manifestement prescrite ou non fondée (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, p. 3). L'autorisation de poursuivre sera refusée si, *prima facie*, les faits ne présentent pas un caractère infractionnel ou lorsque l'action publique est manifestement irrecevable ou éteinte (doc. Sénat, 1993-1994, n° 1165, p. 6). Le dossier doit être suffisamment «étayé en fait» (doc. Sénat, 1993-1994, n° 1165, p. 8).

La commission prend également en compte le fait qu'en ne requérant pas la suspension des poursuites déjà engagées (art. 59, alinéa 3), elle n'épuise pas sa juridiction et que, par la suite, elle pourrait toujours requérir cette suspension s'il apparaît que la régularité et la qualité du fonctionnement du Sénat sont menacées (doc. Sénat, S.E. 1988, n° 334, pp. 5-6). Le dossier devra pour cela être soumis une nouvelle fois à l'assemblée.

Pour que l'activité parlementaire du sénateur concerné ne soit pas entravée par les devoirs judiciaires, la commission peut décider qu'il y a certes lieu de lever l'immunité, mais que cette levée n'implique pas l'autorisation de délivrer un mandat d'arrêt ou, pour le ministère public, celle de faire des réquisitions finales (doc. Sénat, 1993-1994, n° 959, p. 7).

3. Inconvénients du système actuel

L'immunité parlementaire, telle qu'elle est conçue par l'article 59 de la Constitution, présente actuellement une série d'inconvénients ou d'imperfections.

Ainsi la pratique montre-t-elle que, malgré le principe contraignant du secret de l'instruction, le dossier répressif à charge de l'intéressé ne peut être constitué dans un esprit de discrétion.

La levée de l'immunité parlementaire, voire une simple demande de levée, est déjà perçue par

Op grond van dat ontwerp kan immers worden besloten dat er geen «zekere» grond bestaat voor de strafvervolgning (Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1148, blz. 4-5).

In een omgekeerde redenering kan het ontwerp van eindvordering dat strekt tot de buitenvervolginstelling er echter ook toe doen besluiten dat de opheffing van de onschendbaarheid of het weigeren van de vordering tot schorsing van de vervolging de goede en regelmatige werking van de Senaat niet of nauwelijks zal storen (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 5).

Ook zal de kennis van het dossier mogelijk maken dat een opheffing van de onschendbaarheid wordt geweigerd of dat de schorsing van de vervolging niet wordt gevorderd wanneer de vordering van het parket bij voorbeeld reeds duidelijk verjaard of klaarblijkelijk ongegrond is (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 3). De toestemming tot vervolging zal worden geweigerd indien de feiten *prima facie* geen strafbaar karakter hebben of indien de strafvordering kennelijk onontvankelijk is of vervallen (Gedr. St., Senaat, 1993-1994, nr. 1165, blz. 6). Het dossier dient voldoende «feitelijk onderbouwd» te zijn (Gedr. St., Senaat, 1993-1994, nr. 1165, blz. 8).

Ook wordt door de commissie in overweging genomen dat zij met het niet-vorderen van de schorsing van een reeds ingestelde vervolging (art. 59, derde lid) haar rechtsmacht niet uitput, en dat zij nog steeds achteraf, wanneer toch de goede werking van de Senaat in het gedrang zou blijken te komen, die schorsing kan vorderen (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, blz. 5-6). Om daartoe te kunnen overgaan zal het dossier opnieuw moeten worden voorgelegd.

Opdat de parlementaire activiteit van de betrokken senator niet zou worden belemmerd door de gerechtelijke werkzaamheden, kan de commissie beslissen dat de onschendbaarheid weliswaar wordt opgeheven doch dat die opheffing geen toelating inhoudt tot een bevel tot aanhouding of tot de eindvordering van het openbaar ministerie (Gedr. St., Senaat, 1993-1994, nr. 959, blz. 7).

3. Nadelen van het huidige stelsel

De parlementaire onschendbaarheid zoals geconcipeerd in artikel 59 van de Grondwet vertoont vandaag een aantal nadelen of onvolmaaktheden.

Zo wijst de praktijk uit dat, ondanks het principe van de verplichting van het geheim van het onderzoek, het strafrechtelijke dossier tegen de betrokkene niet kan worden samengesteld in een geest van discretie.

De opheffing van de parlementaire onschendbaarheid of zelfs enkel de aanvraag tot die opheffing

l'opinion publique ou présentée par certains comme une déclaration de culpabilité ou une condamnation « médiatique ».

Faire mention d'un dossier (« fuite ») dans lequel une levée d'immunité parlementaire a été demandée, mais qui s'avère finalement non fondé et ne pas devoir donner lieu à des poursuites, peut indiscutablement avoir des conséquences néfastes pour l'intéressé comme pour le Parlement en tant qu'institution.

En outre, la levée d'immunité est une procédure pesante, en particulier lorsqu'elle n'a d'autre but que de permettre au juge d'instruction d'interroger un membre de la Chambre ou du Sénat.

La distinction entre l'information et l'instruction, ainsi que l'interprétation plutôt minimaliste donnée au concept d'information dans le cadre de l'application de l'article 59 de la Constitution, font que la Chambre concernée ne peut pas toujours se prononcer suffisamment en connaissance de cause sur la demande de levée de l'immunité parlementaire.

Enfin, on peut constater qu'une session parlementaire n'est clôturée qu'à la veille de la nouvelle session, de sorte que la limitation de l'immunité à la durée de la session parlementaire n'a plus aucune portée concrète.

4. Déclaration de révision de l'article 59 de la Constitution

Concernant la révision de l'article 59, l'accord dit « de Gesves », transposé dans la résolution de la Chambre « relative à l'organisation de la future Chambre et au statut du futur député » (doc. Chambre, 1993-1994, n° 1500), adoptée en séance plénière le 1^{er} juillet 1994, prévoyait ce qui suit :

« En ce qui concerne l'immunité parlementaire, il est proposé de maintenir, voire d'élargir la portée de l'article 58 de la Constitution, et de déclarer l'article 59 de la Constitution soumis à révision, de manière à ce qu'il ne soit en tout cas plus nécessaire de lever l'immunité pour permettre l'accomplissement des actes ordinaires d'instruction (interrogatoire et confrontation avec les témoins). (...) » (1).

L'article 59 de la Constitution est mentionné dans la déclaration de révision de la Constitution du

wordt door de publieke opinie reeds opgevat of door sommigen vertaald als een schuldigverklaring of een « mediatieke » veroordeling.

Het vermelden (het « lekken ») van een dossier waarin de opheffing van parlementaire onschendbaarheid werd gevraagd doch dat uiteindelijk niet gegrond blijkt te zijn en geen aanleiding geeft tot vervolging vermag ontegensprekelijk schadelijke gevolgen te hebben voor zowel de betrokkene als voor het Parlement als instelling.

Bovendien is de procedure van opheffing omslachtig, in het bijzonder wanneer die opheffing er enkel moet toe strekken het aan de onderzoeksrechter mogelijk te maken een lid van Kamer of Senaat te ondervragen.

Het onderscheid tussen opsporingsonderzoek en gerechtelijk onderzoek, waarbij binnen de toepassing van artikel 59 van de Grondwet het concept van opsporingsonderzoek veeleer minimalistisch wordt opgevat, heeft voor gevolg dat de betrokken Kamer zich niet altijd met voldoende kennis van zaken over de aanvraag tot opheffing van parlementaire onschendbaarheid kan uitspreken.

Tenslotte kan worden vastgesteld dat een parlementaire zitting pas wordt afgesloten « op de vooravond » van de opening van de nieuwe zitting, zodanig dat de beperking van de onschendbaarheid tot de parlementaire zitting geen concrete relevantie meer vertoont.

4. Verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet

In het zogenaamde « akkoord van Gesves », vertolkt in de resolutie van de Kamer « met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer en het statuut van de toekomstige volksvertegenwoordiger » (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1500) aangenomen in plenaire vergadering op 1 juli 1994, werd aangaande de herziening van artikel 59 het volgende bepaald :

« Inzake parlementaire onschendbaarheid wordt voorgesteld artikel 58 van de Grondwet ongewijzigd te behouden, zoniet de draagwijdte ervan te verruimen, en artikel 59 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, zodat de opheffing van de onschendbaarheid in ieder geval niet meer nodig zal zijn voor gewone daden van gerechtelijk onderzoek (ondervraging en confrontatie van getuigen). (...) » (1).

Artikel 59 van de Grondwet is opgenomen in de verklaring tot herziening van de Grondwet van

(1) Doc. Chambre, 1993-1994, n° 1500/3, p. 3.

(1) Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1500/3, blz. 3.

12 avril 1995 (*Moniteur belge* du 12 avril 1995)(1). Auparavant, il n'a jamais été déclaré soumis à révision.

5. Révision de l'article 59 de la Constitution

Il est ressorti de la concertation entre les présidents des groupes politiques du Sénat (en mars 1996) qu'il serait possible de réunir aussi au Sénat la majorité nécessaire à la modification de l'article 59 de la Constitution, telle qu'elle a été proposée dans l'«accord de Gesves».

À la Chambre, on est parvenu en la matière à un consensus politique général (proposition de révision de l'article 59 de la Constitution, déposée par MM. Tant, Dewael, Eerdeken, Vandenbroucke, Reynders, Lefevre et Mme Van de Casteele) (doc. Chambre, 1995-1996, n° 492/1), encore que la plupart des groupes politiques qualifient avec insistance ce consensus de «plus petit commun dénominateur susceptible de recueillir un large consensus», soulignant par là qu'une solution plus radicale serait préférable.

Le texte du nouvel article 59, tel que proposé dans la proposition susmentionnée, comporte par rapport au texte en vigueur les principales modifications suivantes :

L'autorisation de la Chambre concernée levant l'immunité parlementaire n'est plus requise pour l'interrogatoire et la confrontation avec des témoins. Il est cependant précisé que ces actes d'instruction ne peuvent entraver le libre exercice du mandat;

- l'alinéa relatif à la contrainte par corps est supprimé. Cette disposition est en effet, devenue superflue, étant donné que la loi du 31 janvier 1980 portant approbation de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte a abrogé la loi du 27 juillet 1871 sur la contrainte par corps.

Dans un amendement de Mme de T'Serclaes et MM. Dewael, Delathouwer, Reynders, Eerdeken et Tant (doc. Chambre, 1995-1996, n° 492/4), il est proposé :

- de ne pas exiger non plus que la Chambre à laquelle appartient le membre concerné autorise la

(1) Propositions et projets de déclaration de révision de l'article 59 (art. 45 ancien) de la Constitution : proposition De Decker, doc. Chambre, 1993-1994, n° 1283; proposition Cheron et Geysels, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1722; proposition Annemans et Van Hauthem, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1742; proposition Sauwens, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1756; proposition Dewael, Chevalier, Denys, Gabriëls et Verhofstadt, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1768; projet, doc. Chambre, 1994-1995, n° 1740; proposition Daras et Lozie, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1295; proposition Loones et consorts, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1328; proposition Verreycken, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1329; proposition Goovaerts et consorts, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1370; projet, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1344.

12 april 1995 (*Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995)(1). Het artikel werd voorheen nog niet voor herziening vatbaar verklaard.

5. Herziening van artikel 59 van de Grondwet

Uit overleg met de voorzitters van de Senaatsfracties (maart 1996) is gebleken dat ook binnen de Senaat de vereiste meerderheid zou bestaan voor een wijziging van het artikel 59 van de Grondwet zoals die wijziging werd vooropgesteld in het «akkoord van Gesves».

Voor de wijziging van het artikel werd in de Kamer een algemene politieke consensus bereikt (Voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, ingediend door de heren Tant, Dewael, Eerdeken, Vandenbroucke, Reynders, Lefevre en mevrouw Van de Casteele) (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 492/1), zij het dat die consensus door de meeste fracties met de grootste nadruk wordt bestempeld als de «kleinste gemeenschappelijke noemer waarover een ruime consensus mogelijk is», onderstrepend dat de voorkeur wordt gegeven aan een meer verregaande oplossing.

De tekst van het nieuwe artikel 59 zoals voorgesteld in het voormelde voorstel houdt, ten opzichte van de huidige vigerende tekst, in essentie de volgende punten van wijziging in :

- het verlot van de betrokken Kamer tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid is niet vereist voor de ondervraging en de confrontatie met getuigen. Gespecificeerd wordt weliswaar dat die daden van onderzoek de vrije uitoefening van het mandaat niet mogen hinderen;

- het lid met betrekking tot de lijfswang wordt weggelaten, aangezien het overbodig is geworden nu de wet van 31 januari 1980 houdende goedkeuring van de Beneluxovereenkomst de wet van 27 juli 1871 inzake lijfswang heeft opgeheven.

In een amendement van mevrouw de T'Serclaes en de heren Dewael, Delathouwer, Reynders, Eerdeken en Tant (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 492/4) wordt voorgesteld om :

- het verlot tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de Kamer waartoe het betrok-

(1) Voorstellen en ontwerpen van verklaring tot herziening van artikel 59 (oud art. 45) van de Grondwet : voorstel-De Decker, Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1283; voorstel-Cheron en -Geysels, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1722; voorstel-Annemans en -Van Hauthem, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1742; voorstel-Sauwens, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1756; voorstel-Dewael, -Chevalier, -Denys, -Gabriëls en -Verhofstadt, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1768; ontwerp, Gedr. St., Kamer, 1994-1995, nr. 1740; voorstel-Daras en -Lozie, Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1295; voorstel-Loones c.s., Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1328; voorstel-Verreycken, Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1329; voorstel-Goovaerts c.s., Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1370; ontwerp, Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1344.

levée de l'immunité parlementaire pour les actes d'instruction tendant à déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre.

Cet amendement vise à permettre au ministère public de requérir le non-lieu devant la chambre du conseil sans l'autorisation de la Chambre lorsqu'il ressort d'un interrogatoire ou d'une confrontation avec des témoins qu'il n'existe pas d'indices de culpabilité. Un sous-amendement reformule l'amendement introduisant cette exception supplémentaire à la règle selon laquelle l'autorisation de la Chambre concernée est requise pour la levée de l'immunité parlementaire (doc. Chambre, 1995-1996, n° 492/4, 3). L'amendement, tel que modifié par le sous-amendement, est adopté par la commission de Révision de la Constitution et de la réforme des institutions.

La proposition de révision de l'article 59 de la Constitution a été adoptée en séance plénière de la Chambre des représentants par 115 voix contre 11 et 11 abstentions.

Le projet de texte transmis par la Chambre des représentants (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/1) a été examiné par la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat en ses réunions des 7 et 21 novembre, 12 et 19 décembre 1996 et 9 janvier 1997.

Celle-ci a demandé au professeur Philippe Traest de rédiger une note juridique relative aux implications du projet de texte sur le droit de la procédure pénale. Cette note figure à l'annexe n° 1.

II. AUDITION DU PROFESSEUR MICHEL FRANCHIMONT

Le 7 novembre 1996, la commission a organisé une audition du professeur Franchimont, laquelle portait sur les implications que le projet de texte transmis par la Chambre des représentants a sur le droit de la procédure pénale.

Le professeur Franchimont rappelle qu'il a déjà eu la possibilité d'exposer son point de vue devant la commission de la Chambre. Il a toutefois l'impression qu'il n'a pas pu s'exprimer suffisamment clairement à l'époque.

Tout le problème dans l'article 59 touche au mot « poursuite ». La poursuite est incontestablement l'exercice de l'action publique. Par conséquent il y a poursuite lorsque l'action publique est exercée — le cas échéant, contre un membre du Parlement — soit par le parquet, soit par la partie civile (par constitution de partie civile devant un juge d'instruction ou par citation directe).

ken lid behoort, evenmin te vereisen voor de daden van onderzoek die ertoe strekken te verklaren dat er geen reden tot vervolging is.

Dit amendement heeft tot doel het openbaar ministerie toe te laten de buitenvervolginstelling te vragen voor de Raadkamer zonder verlof van de Kamer wanneer uit een ondervraging of uit een confrontatie met getuigen zou blijken dat er geen schuldaanwijzingen zijn. Een subamendement herschrijft het amendement aangaande deze bijkomende uitzondering op de regel dat verlof vereist is van de betrokken Kamer om de parlementaire onschendbaarheid op te heffen (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 492/4, 3). Het amendement zoals gewijzigd door het subamendement wordt door de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen aangenomen.

Het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet wordt in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen met 115 stemmen tegen 11 bij 11 onthoudingen.

Het ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/1) werd door de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden besproken in haar vergaderingen van 7 en 21 november 1996, 12 en 19 december 1996 en 9 januari 1997.

Op verzoek van de Commissie werd door professor Philippe Traest een juridische nota opgesteld met betrekking tot de strafprocesrechtelijke implicaties van de ontwerp tekst. Deze nota is opgenomen in bijlage nr. 1.

II. HOORZITTING MET PROFESSOR MICHEL FRANCHIMONT

De Commissie hield op 7 november 1996 een hoorzitting met professor Michel Franchimont, die betrekking had op de strafprocesrechtelijke implicaties van de ontwerp tekst die werd overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Professor Franchimont herinnert eraan dat hij reeds de gelegenheid gehad heeft zijn standpunt uiteen te zetten voor de Kamercommissie. Hij heeft evenwel de indruk dat hij toen zijn standpunt niet voldoende duidelijk heeft kunnen maken.

De kern van het probleem in artikel 59 is het woord « vervolging ». Het is zonder meer duidelijk dat vervolging betekent dat de strafvordering wordt uitgeoefend. Bijgevolg is er dus vervolging wanneer de strafvordering wordt uitgeoefend — in voorkomend geval tegen een lid van het Parlement — hetzij door het parket, hetzij door de burgerlijke partij (door burgerlijke-partijstelling voor de onderzoeksrechter of door rechtstreekse dagvaarding).

La Chambre souhaite à juste titre que l'on puisse procéder à des interrogatoires et à des confrontations sans autorisation de la Chambre; en effet, la demande de levée d'immunité parlementaire est ressentie par l'opinion publique comme une pré-condamnation.

Il faut toutefois être très attentif aux termes que l'on emploie. Dès que l'action publique est mise en mouvement, il y a poursuite et il faudrait demander la levée d'immunité parlementaire. Le Premier ministre a même fait observer lors des débats à la Chambre que la circulaire de M. Gol dit: «Par conséquent, l'interrogatoire d'un membre d'une Chambre par le ministère public ou par un officier de police judiciaire sur ordre du ministère public au sujet d'un fait qui est imputé, constitue un acte de poursuite, c'est-à-dire l'exercice de l'action publique, car il s'agit d'un acte accompli pour l'application des peines par un fonctionnaire auquel est confié l'exercice de l'action publique (Cass. 16 juin 1982, conclusions du ministère public).» C'est donc dans le cadre de l'information.

Dans l'arrêt cité, il s'agissait de recel de malfaiteur. La question qui s'est posée était de savoir si l'on pouvait appliquer l'article 339 du Code pénal à une personne qui avait caché un malfaiteur contre lequel il n'y avait pas encore d'action publique intentée. Les très longues conclusions de Mme Lieckendael ne sont pas absolument affirmatives, mais disent quand même que c'est un acte de poursuite.

Il s'ensuit que, même s'il s'agit d'un simple interrogatoire dans le cadre de l'information, on doit demander la levée de l'immunité parlementaire. Cela cause un préjudice considérable.

Dans le cadre de la révision de l'article 59, il faut en tout cas autoriser les auditions dans le cadre de l'information sans qu'il y ait une levée d'immunité parlementaire. À l'avis du professeur, il faut également autoriser les interrogatoires et les confrontations dans le cadre de l'instruction, mais, dans ce cas-là, on ne peut pas utiliser le mot «poursuite».

Il y a notamment un double problème: l'ouverture d'une instruction judiciaire est en soi un acte de poursuite. D'autre part, dans la mesure où il y a instruction, il faut nécessairement que la chambre du conseil se réunisse. Il peut y avoir un réquisitoire de non-lieu, mais la chambre du conseil n'est pas obligée de suivre

De Kamer is terecht van mening dat tot ondervragingen en confrontaties met getuigen moet kunnen worden overgegaan zonder toestemming van de Kamer, aangezien het verzoek om opheffing van de parlementaire onschendbaarheid door de publieke opinie ervaren wordt als een veroordeling vooraf.

Er dient evenwel zeer zorgvuldig te worden omgegaan met bepaalde begrippen. Zodra de strafvordering op gang wordt gebracht, is er vervolging en zou de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid moeten worden gevraagd. De Eerste minister heeft er tijdens het debat in de Kamer zelfs op gewezen dat in de circulaire van de heer Gol het volgende te lezen staat: «Bijgevolg is de ondervraging van een parlementslid door het openbaar ministerie of door een officier van gerechtelijke politie op bevel van het openbaar ministerie aangaande een feit dat hem wordt ten laste gelegd, een daad van vervolging, d.w.z. de uitoefening van de publieke vordering, want het gaat om een daad verricht «voor de straftoemeting» door een ambtenaar aan wie het uitoefenen van de publieke vordering werd toevertrouwd (Cassatie, 16 juni 1982, conclusie van het openbaar ministerie).» Het gaat hier dus om een daad die verricht wordt in het raam van het opsporingsonderzoek.

In het geciteerde arrest ging het om het verbergen van misdadigers. Er moest worden uitgemaakt of artikel 339 van het Strafwetboek kon worden toegepast op een persoon die een misdadiger had verborgen tegen wie nog geen strafvordering was ingesteld. In haar zeer lange conclusie bevestigt mevrouw Lieckendael die stelling weliswaar niet in absolute zin maar zij stelt toch dat het hier om een daad van vervolging gaat.

Hieruit volgt dat zelfs indien het om een gewone ondervraging gaat in het kader van het opsporingsonderzoek, de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid moet worden gevraagd. Dat is een ernstig nadeel.

In het kader van de herziening van artikel 59 moet het in ieder geval mogelijk zijn iemand in het raam van een opsporingsonderzoek te horen zonder dat de parlementaire onschendbaarheid van de betrokkene wordt opgeheven. Volgens professor Franchimont moeten ook ondervragingen en confrontaties met getuigen mogelijk zijn in het raam van het opsporingsonderzoek, maar in dat geval mag het woord «vervolging» niet worden gebruikt.

Er rijst namelijk een dubbel probleem: de opening van een gerechtelijk onderzoek is op zich een daad van vervolging. Anderzijds moet bij een gerechtelijk onderzoek de raadkamer noodzakelijkerwijze bijeenkomen. Er kan een vordering tot buitenvervolginstelling zijn, maar de raadkamer is niet verplicht op

ce réquisitoire. Mais même pour requérir le non-lieu à l'encontre d'un parlementaire, il faut nécessairement la levée de l'immunité parlementaire.

La décision politique à prendre est de savoir où l'on veut mettre le moment de la demande d'autorisation préalable. Le plus simple ne serait-il pas, comme le propose aussi la note remise par le professeur Traest, de mettre la barrière au moment de l'inculpation ?

Dans le cadre de la réforme de la procédure pénale, l'inculpation est créatrice de droits plutôt que stigmatisante. À partir de l'inculpation, l'inculpé peut avoir accès à son dossier, même s'il n'est pas en détention préventive, et il peut demander des devoirs complémentaires à un juge d'instruction. On met d'ailleurs complètement sur un même pied la partie civile et l'inculpé.

La notion d'inculpé n'est pas actuellement définie dans le Code d'instruction criminelle. Il s'agit de la personne contre laquelle il y a des indices sérieux de culpabilité.

Si l'on met la levée d'immunité au moment de l'inculpation, on aura pu interroger dans le cadre de l'information, on aura pu mettre l'affaire à l'instruction et on aura même pu interroger et confronter le parlementaire dans le cadre de l'instruction.

On peut aussi mettre la barrière plus loin. Il va de soi que l'on ne peut priver de sa liberté un parlementaire sans l'autorisation préalable de la Chambre dont il fait partie. On pourrait stipuler toutefois que l'on ne peut pas saisir la juridiction de fond avant que la Chambre n'ait pu examiner le dossier au moment de l'ordonnance de renvoi ou au moment de la citation directe.

Un membre a une objection fondamentale. L'inculpation peut jouer pour autant que l'action publique est dirigée par le ministère public, mais on n'exclut pas la possibilité pour toute personne de se constituer partie civile. Dès cette constitution, le juge d'instruction étant saisi, il y a inculpation. À ce moment-là, tout le système tombe et on doit revenir à l'ancienne théorie.

L'orateur a toujours défendu l'idée qu'il fallait renverser la situation en disant que l'on peut tout faire dans le cadre de l'instruction (sauf éventuellement détention) et que c'est au parlementaire de considérer qu'à un certain moment il doit faire appel à sa cham-

die vordering in te gaan. En zelfs om de buitenvervolginstelling van een parlamentslid te vorderen, moet de parlementaire onschendbaarheid worden opgeheven.

De politieke beslissing die genomen moet worden, is op welk tijdstip het voorafgaand verlof aan de Kamer moet worden gevraagd. Zou het niet het eenvoudigst zijn dat tijdstip, zoals ook wordt voorgesteld in de nota van professor Traest, te laten samenvallen met het tijdstip van de in verdenkingstelling ?

Bij de voorbereiding van de hervorming van het strafprocesrecht is ervan uitgegaan dat de in verdenkingstelling niet zozeer tot stigmatisering leidt maar veeleer rechten doet ontstaan. Zodra de verdachte in verdenking is gesteld heeft hij toegang tot zijn dossier, ook al bevindt hij zich niet in voorlopige hechtenis, en kan hij aan een onderzoeksrechter bijkomende onderzoeksverrichtingen vragen. Overigens worden de burgerlijke partij en de verdachte op voet van gelijkheid behandeld.

De verdachte, van wie thans in het Wetboek van Strafvordering geen definitie wordt gegeven, is de persoon tegen wie ernstige aanwijzingen van schuld bestaan.

Indien men de onschendbaarheid opheft op het ogenblik van de in verdenkingstelling, zal men in het kader van het opsporingsonderzoek personen hebben kunnen verhoren, zal men een gerechtelijk onderzoek naar de zaak hebben kunnen instellen en zal men zelfs het parlamentslid in het kader van het gerechtelijk onderzoek hebben kunnen ondervragen en confronteren met getuigen.

Men kan de drempel ook in een later stadium leggen. Het spreekt vanzelf dat men een parlamentslid niet van zijn vrijheid kan beroven zonder voorafgaand verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt. Men zou evenwel kunnen bepalen dat de zaak niet bij de feitenrechter aanhangig kan worden gemaakt vóór de Kamer het dossier heeft kunnen onderzoeken op het ogenblik van de verwijzingsbeschikking of van de rechtstreekse dagvaarding.

Een lid heeft een fundamenteel bezwaar. Men kan de in verdenkingstelling als criterium hanteren indien de strafvordering wordt ingesteld door het openbaar ministerie maar er is ook de mogelijkheid dat iemand zich burgerlijke partij stelt. Zodra iemand zich burgerlijke partij stelt, wordt de onderzoeksrechter geadieerd en is er sprake van in verdenkingstelling. Op dat ogenblik stort het hele kaartenhuisje ineen en moet men teruggrijpen naar de oude theorie.

Spreker heeft altijd het tegenovergestelde verdedigd en gezegd dat alles moet kunnen in het kader van het gerechtelijk onderzoek (behalve eventueel hechtenis) en dat het het parlamentslid toekomt op een bepaald ogenblik de Kamer waartoe hij behoort, om

bre pour demander la protection contre certaines mesures. Cela élimine toutes les difficultés. On a objecté que cette idée va trop loin, parce que celui qui demande la protection, devrait quelquefois aller à l'encontre de la pratique courante.

Le professeur Franchimont répond qu'aux termes de l'article 61*bis* en projet: «Le juge d'instruction procède à l'inculpation contre toute personne contre laquelle il existe des indices sérieux de culpabilité. Cette inculpation est faite lors d'un interrogatoire ou par notification à l'intéressé. Est assimilée à l'inculpé, toute personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée.»

Dans ce dernier cas, il s'agit d'une assimilation et pas de l'inculpation proprement dite.

Deuxièmement, il existe un certain nombre de cas où la partie civile ne peut pas mettre l'action publique en mouvement, notamment en matière de protection de la jeunesse, devant les juridictions militaires, en matière d'infractions commises à l'étranger et dans le cas de privilège de juridiction. Pour le respect de l'institution, il ne devrait pas être possible à une partie civile de mettre l'action publique en mouvement contre un parlementaire.

D'autre part, tous les systèmes de privilège de juridiction — pour les magistrats, pour les ministres, pour les parlementaires — ne sont pas tellement bien ressentis par l'opinion publique.

Un membre avoue que la levée de l'immunité parlementaire a des effets négatifs, mais cela varie selon les cas. Il y a des affaires qui ne suscitent pas d'énormes retentissements.

De nos jours, même s'il n'y a pas de levée d'immunité parlementaire, on peut avoir un effet analogue par une campagne de presse. Ou bien cela se fait parce que l'on annonce une éventuelle levée d'immunité, ou bien l'on répand dans l'opinion publique une série de suspicions. Il faut donc nuancer l'impact de la levée d'immunité parlementaire, la puissance médiatique déterminant l'effet négatif.

Deuxièmement, il est correct qu'il faut mettre une barrière, c'est-à-dire un seuil à partir duquel une levée d'immunité doit être demandée. Les juges peuvent changer dans leur façon de donner suite à des plaintes. Aujourd'hui, on ouvre des instructions sur des affaires pour lesquelles les indices sont infimes. Des accusations à l'égard des parlementaires peuvent avoir un impact terrible.

L'inculpation est un bon seuil, d'autant plus que le professeur Franchimont a contribué à préciser ce seuil. Il serait d'ailleurs intéressant que nous conjuguions cette réflexion et celle qui va avoir lieu inces-

bescherming tegen bepaalde maatregelen te vragen. Dan zijn alle moeilijkheden van de baan. Men heeft hiertegen ingebracht dat zoiets te ver gaat omdat degene die om bescherming vraagt wel eens zou moeten ingaan tegen een gangbare praktijk.

Professor Franchimont antwoordt dat artikel 61*bis* van het ontwerp bepaalt: «De onderzoeksrechter gaat over tot de in verdenkingstelling van elke persoon tegen wie ernstige aanwijzingen van schuld bestaan. Deze in verdenkingstelling vindt plaats ter gelegenheid van een verhoor of door kennisgeving aan de betrokkene. Wordt gelijkgesteld met de in verdenkinggestelde elke persoon tegen wie de strafvordering wordt ingesteld.»

In dit laatste geval gaat het om een gelijkstelling en niet om de eigenlijke in verdenkingstelling.

Bovendien zijn er een aantal gevallen waarin de burgerlijke partij de strafvordering niet op gang kan brengen. Dat is het geval voor de jeugdrechtbank, de militaire gerechten voor misdrijven die gepleegd zijn in het buitenland en in het geval van voorrang van rechtsmacht. Uit respect voor de instelling zou het ook niet mogelijk mogen zijn dat een burgerlijke partij de strafvordering tegen een parlementslid op gang kan brengen.

Anderzijds vallen alle regelingen waarin voorrang van rechtsmacht geldt — voor de magistraten, voor de ministers, voor de parlementsleden — in slechte aarde bij de publieke opinie.

Een lid geeft toe dat de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid negatieve gevolgen heeft maar dat die verschillen naar gelang van het geval. Er zijn ook zaken die niet veel beroering veroorzaken.

Zelfs wanneer de parlementaire onschendbaarheid niet wordt opgeheven, is het vandaag de dag goed mogelijk dat een campagne in de pers voor vergelijkbare gevolgen zorgt, bijvoorbeeld door het aankondigen van een eventuele opheffing van de onschendbaarheid, ofwel door een reeks verdachtmakingen. De gevolgen van de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid moeten dus genuanceerd worden want de impact van de media bepaalt veelal de omvang van de negatieve gevolgen.

Daarenboven is het correct dat er een drempel moet worden ingevoerd, d.w.z. een tijdstip vanaf hetwel een opheffing van de onschendbaarheid moet worden gevraagd. De rechters kunnen klachten op een andere manier gaan behandelen. Thans wordt al een gerechtelijk onderzoek geopend over zaken waarin de aanwijzingen miniem zijn. Beschuldigingen aan het adres van parlementsleden kunnen verschrikkelijke gevolgen hebben.

Het tijdstip van de in verdenkingstelling is een goede drempel temeer daar professor Franchimont ertoe heeft bijgedragen die drempel te bepalen. Het zou trouwens interessant zijn zijn ideeën toe te voegen

samment au Parlement sur la réforme de la procédure pénale. Si l'on adopte les propositions de la Commission pour le droit de la procédure pénale, l'inculpation obtiendra un statut légal, plus précis, plus circonstancié et plus protecteur.

Cette barrière est suffisamment précise pour être praticable. En outre, elle permet d'aller assez loin sans demander la levée d'immunité. Elle suscite certains droits, notamment la communication du dossier et le droit de ne pas être entendu sous serment.

Un membre fait remarquer que le raisonnement du professeur Franchimont vaut surtout lorsque son projet sur la procédure pénale sera adopté. Quelle est la valeur de «l'inculpation» dans l'entre-temps ?

Le professeur Franchimont répond qu'il faut de toute façon éviter d'utiliser le terme «poursuite», parce qu'on risque de se retrouver dans un imbroglio complet. Il faut donc mettre un autre seuil. L'endroit où l'on met le seuil, est un choix politique. Il faut néanmoins respecter la cohérence de l'ensemble du système judiciaire.

Un membre estime que l'inculpation est protectrice de droits, parce qu'elle met aussi en péril d'autres droits.

Le professeur Franchimont observe que la proposition de loi de M. Erdman insérant un article 61*bis* dans le Code d'instruction criminelle (doc. Sénat, S.E. 1995, n° 1-9/1) ne définit pas l'inculpation.

Un sénateur fait remarquer que, ces derniers temps, on a vu apparaître une série de nouveaux actes judiciaires, tels que la transaction et la médiation pénale dont le statut, par rapport à l'inculpation en tout cas, n'est pas vraiment clair. Pourront-ils être posés à l'égard d'un parlementaire sans l'autorisation préalable de la chambre à laquelle celui-ci appartient ? Il s'agit, certes, d'actes requérant le consentement du membre, mais, à ce jour, cette circonstance ne dispense pas le parquet de l'obligation de demander une autorisation préalable.

La piste de réflexion qui vient d'être esquissée à l'instant par un autre membre est séduisante. Toute instruction à charge d'un parlementaire suscite, en effet, inévitablement un grand intérêt médiatique, avec toutes les conséquences néfastes que cela implique. On donne à chaque fois à l'opinion publique l'impression que les parlementaires bénéficient d'un statut privilégié.

aan de opmerkingen die binnenkort in het Parlement zullen worden gemaakt in verband met de hervorming van de strafrechtspleging. Indien men de voorstellen van de Commissie voor het strafprocesrecht goedkeurt, krijgt de inverdenkingstelling een wettelijke grondslag die veel duidelijker is, veel omstandiger en veel meer bescherming biedt.

Deze drempel is voldoende nauwkeurig om bruikbaar te zijn. Het wordt daardoor mogelijk vrij ver te gaan zonder de opheffing van de onschendbaarheid te moeten vragen. De invoering van die drempel doet ook bepaalde rechten ontstaan, onder meer het recht op inzage in het dossier en het recht om niet onder ede gehoord te worden.

Een lid merkt op dat de redenering van professor Franchimont vooral opgaat wanneer zijn ontwerp over de strafrechtspleging zal zijn goedgekeurd. Wat is de «inverdenkingstelling» waard in de periode voor die goedkeuring ?

Professor Franchimont antwoordt dat men in ieder geval het woord vervolging moet vermijden omdat in dat geval de totale verwarring dreigt. Er moet dus een andere drempel gehanteerd worden en dat is een politieke keuze. Men moet evenwel zorg dragen voor de samenhang van het rechtssysteem.

Een lid is van mening dat de inverdenkingstelling rechten beschermt maar ook een aantal andere rechten kan aantasten.

Professor Franchimont merkt op dat het wetsvoorstel van de heer Erdman tot invoering van een artikel 61*bis* in het Wetboek van Strafvordering (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1995, nr. 1-9/1) geen definitie geeft van de inverdenkingstelling.

Een senator merkt op dat de afgelopen tijd een aantal nieuwe gerechtelijke handelingen ontstonden, zoals de minnelijke schikking en de strafbemiddeling. Het statuut van deze handelingen is, zeker met betrekking tot de inverdenkingstelling, niet erg duidelijk. Kunnen zij ten aanzien van een parlamentslid worden verricht zonder voorafgaand verlof van de Kamer waartoe het lid behoort ? Het betreft weliswaar handelingen waarvoor de instemming van het lid vereist is, maar tot heden ontheft dit het parket niet van de verplichting het voorafgaand verlof te vragen.

De denkpiste die door een ander lid zo-even werd geschetst, is aantrekkelijk. Ieder onderzoek tegen een parlamentslid zal immers onvermijdelijk grote media-belangstelling opwekken, met alle nefaste gevolgen vandien. Bij de publieke opinie wordt telkens weer de indruk gewekt dat parlamentsleden een bevoorrecht statuut genieten.

C'est pourquoi il convient effectivement de supprimer la distinction existant entre les poursuites exercées à charge d'un parlementaire et celles qui le sont à l'encontre des citoyens ordinaires.

On peut par contre prévoir des règles de procédure particulières pour certains actes d'instruction (par exemple, la présence du président de la Chambre à laquelle le membre appartient, pour une perquisition) et, pour d'autres actes, exiger l'autorisation préalable de la Chambre (pour toute forme de privation de liberté par exemple). Le parlementaire devra toutefois pouvoir déposer plainte auprès de la Chambre à laquelle il appartient si les poursuites viennent à entraver l'exercice de sa fonction.

Un problème se poserait néanmoins en ce qui concerne les actes d'instruction dont l'inculpé n'est pas informé, comme les écoutes téléphoniques. Pour ces actes d'instruction, il convient sans doute de prévoir une exception dans la loi. La question doit en tout cas être examinée sérieusement.

Quoi qu'il en soit, le texte transmis par la Chambre ne va pas suffisamment loin.

Un membre approuve l'objection selon laquelle l'adoption de l'inculpation comme moment charnière soulève des problèmes par rapport à certaines procédures, telles que la transaction.

Le professeur Franchimont répond que l'inculpation est un critère parmi d'autres. C'est au Parlement de déterminer le critère.

Il rappelle qu'il avait proposé le texte suivant à la commission de la Chambre :

« 1^o Aucun acte d'information ou d'instruction ne peut entraver le libre exercice du mandat parlementaire.

2^o Aucun acte de contrainte ou portant atteinte aux droits constitutionnellement garantis ne peut être posé sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie. » (Il s'agit en l'occurrence de la privation de liberté, de la perquisition et de l'écoute téléphonique, mais certainement pas de l'interrogatoire ou de la confrontation.)

Un membre rappelle qu'un parlementaire n'est pas un citoyen ordinaire, pour la simple raison que beaucoup de personnes se confient à leurs parlementaires pour des dossiers sociaux ou pour toute autre chose. Le parlementaire reçoit des informations et des demandes d'aide qui exigent la discrétion. Assimiler un parlementaire aux citoyens ordinaires risque de mettre en péril la confiance que les citoyens mettent dans le parlementaire.

Une perquisition au domicile d'un parlementaire peut se faire pour des raisons qui ne tiennent pas au motif officiel de la perquisition.

Daarom is het inderdaad zinvol het onderscheid tussen de vervolging van parlementsleden en die van gewone burgers op te heffen.

Wel kan men voor bepaalde onderzoeksdaden bijzondere procedureregels voorschrijven (bijvoorbeeld voor een huiszoeking de aanwezigheid van de Voorzitter van de Kamer waartoe het lid behoort), en voor andere daden het voorafgaand verlot van de Kamer (bijvoorbeeld voor iedere vorm van vrijheidsberoving). Het parlements lid moet zich wel bij zijn Kamer kunnen beklagen indien de vervolging de uitoefening van zijn functie belemmert.

Er rijst dan wel een probleem in verband met de onderzoeksdaden waarvan de verdachte niet op de hoogte is, zoals telefoontap. Voor die onderzoeksdaden moet wellicht een uitzondering in de wet worden ingeschreven. Dit moet alvast grondig worden bestudeerd.

De door de Kamer overgezonden tekst gaat in ieder geval niet ver genoeg.

Een lid sluit zich aan bij de bedenking dat de inverdenkingstelling als scharniermoment bepaalde problemen doet rijzen met betrekking tot sommige procedures, zoals de minnelijke schikking.

Profesoor Franchimont antwoordt dat de inverdenkingstelling een van de mogelijke criteria is. Het is de taak van het Parlement dit criterium te bepalen.

Hij herinnert eraan dat hij de volgende tekst aan de Kamercommissie heeft voorgesteld :

« 1^o Geen enkele daad van opsporing of onderzoek mag de vrije uitoefening van het mandaat hinderen.

2^o Geen enkele daad van dwang of daad die een schending van de bij de Grondwet gewaarborgde rechten inhoudt, mag worden verricht zonder instemming van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt. » (Het gaat hier om vrijheidsbeneming, huiszoeking en telefoontap, maar in geen geval om ondervraging of confrontatie.)

Een lid herinnert eraan dat een parlements lid geen gewone burger is om de eenvoudige reden dat veel mensen op hun verkozenen een beroep doen om hulp te krijgen in sociale of andere dossiers. Het parlements lid krijgt informatie en vragen om hulp die discreet behandeld moeten worden. Een parlements lid gelijkstellen met gewone burgers dreigt het vertrouwen dat de burgers in het parlements lid stellen, op de helling te plaatsen.

Soms wordt bij een parlements lid een huiszoeking uitgevoerd om redenen die niets te maken hebben met het officiële motief van de huiszoeking.

Le rôle et le mandat du parlementaire justifient qu'il jouit d'un statut spécial permettant de continuer à jouer ce rôle.

Le commissaire a dès lors des réticences à l'égard du projet de texte. La protection du parlementaire signifie en effet que le citoyen qui se confie au parlementaire sera protégé.

Un membre attire l'attention sur une série d'évolutions récentes. Dans la nouvelle culture politique, l'adversaire politique est diabolisé. Par suite de la formulation générale de nombreuses dispositions pénales (par exemple, les délits d'imprudences), pratiquement tous les actes d'un homme politique peuvent être qualifiés de délits. C'est l'ensemble du débat politique qui peut en quelque sorte être déplacé au niveau pénal.

Cette évolution est inquiétante et donne à réfléchir sur la procédure de levée de l'immunité parlementaire. Peut-on maintenir les techniques de citation directe et de constitution de partie civile en mains du juge d'instruction pour la poursuite des parlementaires? Ce sont précisément ces techniques qui permettent de mener un combat politique permanent devant les tribunaux.

Il est essentiel pour un parlement que ses membres ne soient pas le moins du monde entravés dans l'exercice de leur mandat et dans l'expression de leurs opinions. Si, intimidé par la menace permanente de procès, un parlementaire se réfugie dans l'autocensure, c'est une part de démocratie qui se perd. Le Parlement doit veiller à réduire au maximum le risque d'un recours abusif au droit pénal.

En ce qui concerne le choix d'un nouveau « seuil », l'intervenant souscrit aux options des professeurs Franchimont et Traest. Un parlementaire doit pouvoir faire spontanément des déclarations et remettre des pièces, de manière à réfuter immédiatement des allégations sans fondement.

Pour tout suspect — qu'il soit parlementaire ou non — la présomption d'innocence reste, en fait, une chose très précaire. Sur le plan de la procédure, les garanties nécessaires existent mais, pour l'opinion publique, un suspect ne tarde pas à devenir un coupable.

Un sénateur propose de remplacer la notion de « poursuite » par celle de « renvoi devant la juridiction de fond ». Il fait référence à cet égard aux amendements déposés à la Chambre.

Pendant la période qui précède le renvoi devant la juridiction de fond, on peut prévoir une double protection, à savoir que, d'une part, la présence du président de la Chambre à laquelle le parlementaire appartient serait obligatoire pour les perquisitions et que, d'autre part, le libre-exercice du mandat parle-

De rol en het mandaat van het parlements lid verantwoord dat hij een bijzonder statuut geniet dat hem in staat stelt die rol te blijven spelen.

Het commissielid staat derhalve terughoudend tegenover de ontwerp-tekst. De bescherming van het parlements lid betekent immers ook de bescherming van de burger die vertrouwen stelt in het parlements lid.

Een lid vestigt de aandacht op een aantal recente ontwikkelingen. In de nieuwe politieke cultuur wordt de politieke tegenstrever gecriminaliseerd. Door de algemene formulering van vele strafbepalingen (bijvoorbeeld de onvoorzichtigheidsdelicten) kan vrijwel iedere handeling van een politicus gekwalificeerd worden als een misdrijf. Het volledige politieke debat kan als het ware worden verplaatst naar het penale niveau.

De ontwikkeling is verontrustend en zet aan tot een reflectie over de procedure voor de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Kan men de technieken van rechtstreekse dagvaarding en burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter nog handhaven voor de vervolging van parlementsleden? Juist door die technieken kan men immers een voortdurende politieke strijd voeren voor de rechtbanken.

Het is voor een parlement essentieel dat de parlementsleden niet de minste hinder ondervinden bij de uitoefening van hun taak en bij de uitdrukking van hun mening. Als een parlements lid, geïntimideerd door de aanhoudende dreiging met rechtsgedingen, zijn vlucht zoekt in zelfcensuur, gaat de democratie ten dele teloor. Het Parlement moet ervoor zorgen dat het politieke misbruik van het strafrecht zo weinig mogelijk kansen krijgt.

Wat de keuze voor een nieuwe « drempel » betreft, is de spreker het eens met de uitgangspunten van de professoren Franchimont en Traest. Een parlements lid moet spontaan verklaringen kunnen afleggen en stukken overhandigen, zodat hij loze aantijgingen meteen kan weerleggen.

Voor elke verdachte — ongeacht of hij een parlements lid is — blijft het vermoeden van onschuld feitelijk zeer broos. Op procedureel vlak bestaan wel de nodige waarborgen, maar voor de publieke opinie is een verdachte al gauw schuldig.

Een senator stelt voor het begrip « vervolging » te vervangen door het begrip « verwijzing naar het vonnisgerecht ». Hij verwijst daarvoor naar de amendementen die werden ingediend in de Kamer.

In de periode voorafgaand aan de verwijzing naar het vonnisgerecht kan een dubbele bescherming worden ingebouwd: enerzijds kan voor huiszoekingen worden voorzien in de verplichte aanwezigheid van de Voorzitter van de Kamer waartoe het parlements lid behoort, anderzijds mag de vrije uitoefening

mentaire ne pourrait pas être entravé. La question est alors de savoir à qui il appartient d'apprécier l'entrave mise à l'exercice du mandat parlementaire et les mobiles politiques d'une instruction. La Chambre à laquelle le membre appartient semble être l'instance adéquate pour ce faire.

Le scénario est très proche de ce qui a déjà été proposé par plusieurs autres commissaires.

III. DISCUSSION

Le Premier ministre insiste pour que l'on traite le dossier rapidement. Il souligne que les propositions à l'examen découlent de ce que l'on appelle «l'accord de Gesves», qui s'est traduit dans la résolution de la Chambre des représentants «relative à l'organisation de la future Chambre et au statut du futur député» (doc. Chambre, 1993-1994, n° 1500/3).

Selon le Premier ministre, l'on a accordé la priorité à la révision de l'article 59 de la Constitution. Il souligne que l'on était convenu au sein de la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre, qu'il fallait réviser l'article 59 avant d'examiner le projet de loi déposé à la Chambre des représentants en matière de responsabilité pénale des ministres. En effet, en vertu de la nouvelle réglementation, les ministres auteurs d'un délit en dehors de l'exercice de leur mandat ne seront plus poursuivis en tant que ministre, mais en tant que parlementaire.

Le Premier ministre constate que le texte à l'examen n'est pas suffisamment audacieux par rapport aux objectifs originels. Ceux-ci étaient de permettre, sans autorisation préalable de la Chambre concernée, l'accomplissement d'actes d'instruction tels que l'interrogatoire et la confrontation avec des témoins, lorsque ces actes sont subis volontairement, tant pendant la phase d'information que pendant celle de l'instruction judiciaire. Le texte actuel ne permet pas de procéder à un interrogatoire ou à une confrontation avec des témoins pendant la phase de l'instruction judiciaire si une autorisation n'a pas été obtenue; en effet, la saisine d'un juge d'instruction est elle-même un acte d'instruction et suppose une demande d'autorisation à la Chambre en question.

Selon le Premier ministre, il convient de formuler la même remarque pour les actes d'instruction posés en vue d'un non-lieu. En effet, la chambre du conseil ne peut prononcer un non-lieu qu'après une instruction judiciaire menée par un juge d'instruction.

Différents membres soulignent que le dossier requiert l'urgence.

van het parlementair ambt niet worden belemmerd. De vraag rijst wel wie over de belemmering van het parlementair ambt en over de politieke motieven van een onderzoek moet oordelen. De Kamer waartoe het lid behoort, lijkt daarvoor de geschikte instantie te zijn.

Dit sluit alvast nauw aan bij de scenario's die sommige andere commissieleden reeds voorstelden.

III. BESPREKING

De Eerste minister dringt aan op een snelle afhandeling van het dossier. Hij wijst erop dat de voorliggende voorstellen voortvloeien uit het zogenaamde «Akkoord van Gesves», dat zijn vertolking heeft gevonden in de resolutie van de Kamer van volksvertegenwoordigers «met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer en het statuut van de toekomstige volksvertegenwoordiger» (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1500/3).

Volgens de Eerste minister is aan de herziening van het artikel 59 van de Grondwet prioriteit toegekend. De Eerste minister verwijst naar de afspraak die bestond in de kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen om artikel 59 te herzien vóór de behandeling van het bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende wetsontwerp inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers. De intentie bestaat immers om ministers die misdrijven buiten de uitoefening van hun ambt begaan, in de nieuwe regeling niet als minister doch als parlamentslid te zullen vervolgen.

De Eerste minister stelt vast dat de voorliggende tekst te schuchter is ten opzichte van de oorspronkelijke bedoelingen. Overeenkomstig die bedoelingen dienden de onderzoeksdaden van ondervraging en confrontatie met getuigen, wanneer deze daden vrijwillig worden ondergaan, zowel in de fase van het opsporingsonderzoek als in de fase van het gerechtelijke onderzoek, zonder voorafgaand verlof van de betrokken kamer mogelijk te worden. De huidige tekst laat geen ondervraging en confrontatie met getuigen toe in de fase van het gerechtelijk onderzoek wanneer geen verlof is bekomen; immers, het «vatten» van een onderzoeksrechter is op zich reeds een daad van vervolging en veronderstelt het vragen van verlof aan de betrokken kamer.

Eenzelfde bedenking moet volgens de Eerste minister worden gemaakt voor de onderzoeksdaden die worden gesteld met het oog op een buitenvervolginstelling. Een buitenvervolginstelling door de raadkamer is immers enkel mogelijk na een gerechtelijk onderzoek door de onderzoeksrechter.

Verschillende leden wijzen erop dat spoed in het dossier geboden is.

En réponse à la question d'un membre sur le rapport existant entre les articles 59 et 103 de la Constitution, le Premier ministre se réfère à l'avis du Conseil d'État, en vertu duquel, *primo*, l'application de l'actuel article 103 permet de faire la distinction entre les actes qu'un ministre a posés dans l'exercice de ses fonctions et ceux qu'il a posés hors de l'exercice de ses fonctions et, *secundo*, pour ces derniers, la loi d'application de l'article 103 peut renvoyer aux dispositions prévues à l'article 59 de la Constitution.

Certes, le Premier ministre suggère que l'on pourrait modifier néanmoins l'article 103 de la Constitution.

En ce qui concerne les règles relatives à la responsabilité ministérielle au niveau des communautés et des régions, le Premier ministre plaide pour que l'on déclare les règles fédérales applicables *mutatis mutandis* à ces dernières.

Une série de membres font remarquer combien la présente discussion est influencée par l'actualité et par d'autres débats, qui ont eu lieu à la Chambre.

Un membre explique qu'au XIX^e siècle, l'immunité parlementaire visait à protéger le parlementaire dans sa fonction et que les réformes prévues — ce qu'il est convenu d'appeler la dépolitisation du pouvoir judiciaire — donnent une pertinence nouvelle à cet objectif originel. L'intervenant s'inquiète de l'attitude antidémocratique que pourraient avoir des magistrats apolitiques à l'égard des membres des assemblées législatives.

Un autre membre souscrit à la proposition visant à permettre au juge d'instruction de poser certains actes sans l'autorisation de la Chambre. Néanmoins, il faut se garder de causer un préjudice inutile à la vie privée des intéressés. Il ne faudrait pas non plus suivre de nouvelles tendances à laisser le concept de responsabilité politique se transformer en une responsabilité pénale et civile.

Un membre rappelle que l'immunité parlementaire doit être située dans un cadre d'opposition entre les pouvoirs. L'immunité parlementaire doit protéger l'intéressé contre un usage abusif de la procédure pénale. Il s'agit d'une protection contre la transformation éventuelle d'un adversaire politique en délinquant. Du reste existe déjà une tendance à qualifier pénalement toute une série de décisions prises par des hommes politiques, au moyen des concepts de la responsabilité délictuelle, des principes de bonne administration et du défaut de prudence.

Als antwoord op een vraag van een lid over de onderlinge verhouding van de artikelen 59 en 103 van de Grondwet, verwijst de Eerste minister naar het advies van de Raad van State overeenkomstig hetwelk, *primo*, de toepassing van het bestaande artikel 103 toelaat het onderscheid te maken tussen de daden van de minister die binnen zijn ministerambt werden gesteld en de daden die buiten dat ambt werden gesteld, en, *secundo*, voor deze laatste daden de uitvoeringswet van artikel 103 vermag te verwijzen naar de regeling die is vervat in artikel 59 van de Grondwet.

De Eerste minister oppert weliswaar de mogelijkheid om artikel 103 van de Grondwet toch te wijzigen.

Met betrekking tot de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid op het niveau van de Gemeenschappen en de Gewesten, pleit de Eerste minister ervoor om de federale regeling van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

Een aantal leden merken op hoe de onderhavige discussie door de actualiteit is gekleurd en wordt beïnvloed door andere debatten, die in de Kamer zijn gevoerd geworden.

Een lid zet uiteen hoe de parlementaire immunititeit in de negentiende eeuw bedoeld was om het parlamentslid in zijn functie te beschermen, en hoe door de geplande hervormingen van zogenaamde depolitisering van de rechterlijke macht deze oorspronkelijke zingeving een nieuwe relevantie krijgt. De spreker is bezorgd voor de mogelijk niet-democratische houding van a-politiek gesitueerde magistraten ten aanzien van de leden van de wetgevende assemblees.

Een ander lid steunt het voorstel om de onderzoeksrechter bepaalde daden van onderzoek te laten stellen zonder verlof van de Kamer. Wel dient men zich ervoor te hoeden dat het privéleven van de betrokkenen niet onnodig wordt geschaad. Ook mag niet worden ingegaan op nieuwe tendenzen om het concept van politieke aansprakelijkheid te laten uitdeinen naar een strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Een lid brengt in herinnering dat de parlementaire onschendbaarheid dient te worden gesitueerd in een kader van een tegenstelling der machten. De parlementaire onschendbaarheid dient tot bescherming tegen misbruik van procedures van strafrecht. Het gaat om een bescherming tegen een eventuele criminalisering van de politieke tegenstander. Er bestaat trouwens reeds een tendens om via de respectieve concepten van de delictuele aansprakelijkheid, de beginselen van behoorlijk bestuur en het zorgvuldigheidsdelict een hele reeks van beslissingen van politici strafrechtelijk te gaan kwalificeren.

L'intervenant affirme ensuite que le texte à l'examen a obtenu une majorité des deux tiers des suffrages à la Chambre et que l'on peut s'attendre à pouvoir réunir une même majorité au Sénat. Des corrections qui feraient elles aussi l'objet d'un consensus pourraient éventuellement être apportées. Étant donné que la loi qui règle la responsabilité ministérielle des ministres régionaux et communautaires requiert une majorité des deux tiers, contrairement à la loi (monocamérale) qui règle la responsabilité ministérielle au niveau fédéral, il convient sans doute de commencer par aborder le problème au niveau régional et communautaire, pour adopter ensuite seulement la loi ordinaire.

Un sénateur souscrit au raisonnement précédent. Il observe ensuite que l'essentiel du problème semble résider dans la constatation qu'il s'avère impossible de garantir le secret des dossiers aux différents niveaux. Dès lors, il est préférable d'organiser une procédure de poursuite rapide et légère, et d'adapter la Constitution et les lois dans ce sens. Comme on semble évoluer vers une responsabilité pénale, il est utile, selon l'intervenant, de faire la distinction entre les délits volontaires et involontaires et d'exclure toute implication répressive pour les forfaitures involontaires.

Un membre souligne que l'immunité parlementaire nuit plus aux membres qu'elle ne les sert. L'on doit lier l'article 103 à l'article 59 pour que les ministres puissent se justifier correctement au cours de la procédure pénale. Il faudrait introduire le principe de la «liberté de parole» («*free speech*») pour permettre aux parlementaires et aux ministres de se justifier.

Un membre constate ensuite qu'en ce moment, le Sénat juge le texte de la Chambre plutôt minimaliste. Une deuxième remarque concerne la notion d'«inculpation» à laquelle les professeurs Traest et Franchimont souhaitent conférer une signification essentielle: l'autorisation de la Chambre concernée est requise pour tous les actes d'instruction accomplis après cette inculpation. Cette notion n'est toutefois pas suffisamment identifiable en soi en tant qu'acte spécifique de procédure. Le Premier ministre réplique que l'autre critère proposé, celui des «mesures de contrainte» pourrait offrir une solution. Une mesure de contrainte est un acte que l'intéressé ne subit pas volontairement.

Un membre craint que, dans sa forme actuelle, le texte ne mérite les critiques des professeurs Traest et Franchimont. L'on veut déplacer les limites des différentes phases de la procédure, mais les nouvelles limites proposées ne sont pas plus claires. L'esprit de l'accord de Gesves implique que l'on doit pouvoir pousser l'instruction aussi loin que possible sans devoir demander l'autorisation de la Chambre concernée.

De spreker vervolgt dat voor de tekst die voorligt in de Kamer een tweederdenmeerderheid werd gevonden en dat eenzelfde meerderheid mag verwacht worden in de Senaat. Eventueel kunnen verbeteringen aangebracht worden die dezelfde consensus genieten. Aangezien de wet tot regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van de Gewesten en de Gemeenschappen een tweederdenmeerderheid veronderstelt, dit in tegenstelling tot de (monocamerale) wet tot regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid op federaal vlak, is het wellicht raadzaam eerst de problematiek op gewest- en gemeenschapsniveau aan te vatten, om pas daarna de gewone wet te stemmen.

Een senator sluit zich bij de voormelde redenering aan. De spreker merkt vervolgens op hoe de essentie van het probleem lijkt te bestaan in de vaststelling dat het garanderen van de geheimhouding van de betrokken dossiers op de verschillende niveaus onmogelijk blijkt. Daarom kan de procedure van vervolging beter snel en niet zwaar zijn en moeten de Grondwet en de wetten met het oog daarop worden aangepast. Gelet op de evoluties naar een strafrechtelijke verantwoordelijkheid is het volgens de spreker nuttig een onderscheid te maken tussen de opzettelijke en de niet-opzettelijke misdrijven, waarbij voor onopzettelijke ambtsmisdrijven dan geen strafrechtelijke implicaties mogelijk zouden zijn.

Door een lid wordt opgeworpen dat het immunitetsstatuut veeleer ten nadele dan ten voordele van de parlementsleden werkt. Aan artikel 59 moet het artikel 103 gekoppeld worden, zodanig dat de ministers zich op een correcte wijze kunnen verantwoorden in de strafprocedure. Het principe van de *free speech* zou moeten worden ingevoerd om parlementsleden en ministers toe te laten zich te verantwoorden.

Een lid stelt verder vast dat de Senaat de tekst van de Kamer op het huidige moment als veeleer minimalistisch inschat. Een verdere opmerking betreft de notie «inverdenkingstelling» waaraan de professoren Traest en Franchimont de wezenlijke betekenis willen toekennen dat het verlot van de betrokken kamer vereist is voor alle onderzoeksdaaden die zijn gesteld na die inverdenkingstelling. Die notie is echter op zich niet voldoende identificeerbaar als specifieke daad in de procedure. De Eerste minister repliceert dat wellicht een oplossing is te vinden in het andere voorgestelde criterium, met name de «dwangmaatregelen». Een dwangmaatregel is een daad die de betrokkene niet vrijwillig ondergaat.

Een lid vreest dat de tekst zoals die voorligt terecht de kritiek ondergaat van de professoren Traest en Franchimont. Men wil de grenzen tussen de verschillende onderzoeken verleggen, doch de nieuwe grenzen zijn evenmin duidelijk. De geest van Gesves houdt in dat men zo ver mogelijk moet kunnen gaan in het onderzoek zonder verlof te vragen aan de betrokken Kamer.

Un autre membre s'interroge sur les « mesures de contrainte invisibles » telles que l'observation et les écoutes téléphoniques. Doit-on les considérer comme des « mesures de contrainte », pour lesquelles l'autorisation de la Chambre concernée est nécessaire ?

Le Premier ministre répond qu'actuellement, la justice interprète le texte constitutionnel de la manière la plus stricte : on ne peut même pas vérifier les données les plus élémentaires sans l'autorisation de la Chambre concernée. C'est pourquoi une modification de la Constitution s'impose.

M. Loones dépose un amendement au projet de révision de l'article 59 de la Constitution transmis par la Chambre des représentants (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/2, amendement n° 1).

« Article unique

Remplacer l'article 59 proposé par ce qui suit :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être détenu ou arrêté, dans le cadre de la poursuite de crimes ou délits qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

§ 2. Sauf le cas de flagrant délit, il ne peut, pendant la durée de la session, être procédé à aucune perquisition ni saisie en matière de répression à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre qu'en présence du président de la Chambre dont il fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 3. Les actes d'instruction et de poursuite en matière de répression qui précèdent le renvoi devant la juridiction de jugement ne peuvent empêcher le membre d'exercer librement son mandat.

§ 4. En cas de flagrant délit ou si l'arrestation ou le renvoi devant la juridiction de jugement du chef de crimes ou délits est intervenu en dehors de la session, le membre peut demander et obtenir que, pendant la session, la procédure devant ladite juridiction de jugement n'entrave pas le libre exercice de son mandat. Dans les mêmes cas, la détention est suspendue pendant la session et pour toute sa durée si la Chambre dont le membre fait partie le requiert.

§ 5. L'action publique à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être exercée que par les procureurs généraux près les cours d'appel. »

Een ander lid informeert naar de « verdoken dwangmaatregelen » zoals observatie en telefoontap. Moeten die worden beschouwd als « dwangmaatregelen », waarvoor noodzakelijk verlov van de betrokken kamer noodzakelijk is ?

De Eerste minister antwoordt dat op het huidige moment het gerecht de tekst van de Grondwet op zijn striktst interpreteert, waarbij zelfs de meest elementaire gegevens niet meer mogen worden nagegaan zonder verlov aan de betrokken Kamer te vragen. Daarom is de wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

De heer Loones dient op het wetsontwerp tot herziening van artikel 59 van de Grondwet zoals overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers een amendement in (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/2, amendement nr. 1).

« Enig artikel

Het voorgestelde artikel 59 vervangen als volgt :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan, tijdens de zitting, geen lid van een van beide Kamers in het kader van de vervolging van misdaden of wanbedrijven in hechtenis worden genomen of aangehouden worden dan met verlov van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt.

§ 2. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan, tijdens de zitting, in strafzaken geen huiszoeking noch inbeslagneming plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de voorzitter van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt of van een door die voorzitter aangewezen lid.

§ 3. Daden van onderzoek en vervolging in strafzaken, die aan de verwijzing naar het vonnisgerecht voorafgaan, moeten zo uitgeoefend worden dat ze de vrije uitoefening van het mandaat van het lid niet hinderen.

§ 4. Bij ontdekking op heterdaad of indien de aanhouding of de verwijzing naar het vonnisgerecht wegens misdaden of wanbedrijven heeft plaats gevonden buiten de zitting, wordt de procedure voor het vonnisgerecht tijdens de zitting, op verzoek van het lid, zo geregeld dat ze de vrije uitoefening van het mandaat van het lid niet hindert. In deze zelfde gevallen wordt de hechtenis tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert.

§ 5. De strafvordering tegen een lid van een van beide Kamers kan alleen door de procureur-generaal bij elk hof van beroep worden uitgeoefend. »

Justification

1. Le système proposé poursuit le double objectif suivant :

1.1. La protection du Parlement en tant qu'institution. Celle-ci correspond à la ratio legis initiale.

1.2. La garantie maximale pour l'exercice du mandat parlementaire et la protection du parlementaire contre des plaintes vexatoires, d'inspiration purement politique, téméraires ou prima facie non fondées.

Bien que ce souci ne corresponde pas aux intentions du constituant, il n'est pas réaliste de ne pas en tenir compte. Les deux Chambres ont adopté cette règle au cours des années.

On peut toutefois difficilement soutenir, en 1996, qu'un parlementaire doit être protégé contre le pouvoir exécutif qui abuserait du droit d'injonction positive afin de poursuivre un opposant gênant.

Le parlementaire ne risque pas non plus d'être victime d'un juge entêté. Ou alors, fait-on si peu confiance à la justice ? N'est-on pas en droit d'attendre de la justice qu'elle traite avec la plus grande circonspection les plaintes déposées contre un parlementaire, et ce, également pour la bonne raison, et non la moindre, qu'il faut précisément protéger la démocratie en «mettant au panier» les plaintes vexatoires, d'inspiration purement politique, et fantaisistes ? Si toutefois certaines réticences subsistent, pourquoi ne pas confier l'instruction au procureur général ?

Enfin, pour éviter qu'un parlementaire soit victime d'un règlement de comptes personnel de la part d'un citoyen qui lui en veut ou d'un adversaire politique, on pourrait élaborer un système ne permettant pas d'engager l'action publique par le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile auprès du juge d'instruction. La partie civile ne pourrait se joindre que plus tard à l'action publique.

L'amendement ci-dessus est inspiré par ces considérations. La présente proposition pourra peut-être emporter l'adhésion de la majorité requise. Si elle ne va pas jusqu'à supprimer l'immunité, elle ne veut toutefois pas non plus placer le parlementaire au-dessus des lois. Dans un État de droit, il est inadmissible qu'un élu du peuple ne soit pas inquiété dans des cas où les autres citoyens sont poursuivis.

Verantwoording

1. De voorgestelde regeling gaat uit van volgende dubbele doelstelling :

1.1. De bescherming van het Parlement als instelling. Dit stemt overeen met de aanvankelijke ratio legis.

1.2. De maximale garantie voor de uitoefening van het parlementair mandaat en de bescherming van het parlementslid tegen tergende, louter politiek geïnspireerde, roekeloze, prima facie ongegronde klachten.

Hoewel dit niet beantwoordt aan de bedoelingen van de grondwetgever, lijkt het niet realistisch om hiermee geen rekening te houden. De beide Kamers hebben in de loop der jaren deze regel aangenomen.

Anno 1996 kan echter moeilijk volgehouden worden dat een parlementair moet beschermd worden tegen de uitvoerende macht die, door middel van misbruik van het positieve injunctierecht bijvoorbeeld, een lastige opposant zou laten vervolgen.

Evenmin bestaat het gevaar dat het parlementslid het slachtoffer zou worden van een eigengereide magistraat. Of is het vertrouwen in het gerecht zo gering ? Mag van het gerecht niet verwacht worden dat het klachten tegen een parlementslid met de grootste omzichtigheid zal benaderen, ook en niet in het minst vanuit de idee dat de democratie beschermd moet worden, precies door tergende, louter politiek geïnspireerde, fantaisistische klachten naar de spreekwoordelijke prullenmand te verwijzen. Als er toch terughoudendheid bestaat, waarom dan niet het onderzoek toevertrouwen aan de Procureur-Generaal ?

Om te vermijden tenslotte dat een parlementslid het slachtoffer zou worden van een persoonlijke afrekening door een op het parlementslid gebeten burger of door een politiek opponent, kan een regeling uitgewerkt worden waarbij de strafvordering niet op gang kan gebracht worden door een klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter. De burgerlijke partij zou zich slechts later bij de strafvordering mogen voegen.

Op basis van deze overwegingen wordt bovendaan amendement ingediend. Het voorstel kan wellicht de goedkeuring wegdragen van de noodzakelijke meerderheid. Het gaat niet zover de onschendbaarheid op te heffen, maar wil anderzijds de parlementairen ook niet boven de wet plaatsen. In een rechtsstaat kan niet aanvaard worden dat verkozenen des volks vrijuit gaan, waar anderen vervolgd worden.

2. Commentaire des divers paragraphes

§ 1^{er}. *En vertu de cette disposition, tous les actes d'instruction et de poursuite peuvent être accomplis sans autorisation préalable. Celle-ci n'est requise que pour l'arrestation ou la détention dans le cadre de la poursuite de crimes ou délits.*

§ 2. *La présence du président de l'assemblée lors de la perquisition ou de la saisie vise à garantir le libre exercice du mandat parlementaire.*

§ 3. *Il est clair que ces aspects devront être réglés après concertation avec le président de l'assemblée.*

§ 4. *On retrouve dans ce paragraphe les principes énoncés aux paragraphes 1^{er} et 3, appliqués cette fois aux cas de flagrant délit ou d'arrestation/renvoi devant la juridiction de jugement en dehors de la session.*

§ 5. *Cette disposition exclut que l'action publique puisse être engagée par le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile ou par citation directe.*

L'auteur du premier amendement commente celui-ci. Son but est d'aller plus loin que le texte transmis par la Chambre des représentants et il prend comme critère le moment du renvoi à une juridiction de jugement: les actes d'instruction accomplis avant ce renvoi ne nécessitent pas l'autorisation de la Chambre concernée. Par ailleurs, la présence du président de celle-ci est requise en cas de perquisition et de saisie.

M. Erdman et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/3, amendement n° 2).

« Article unique

Remplacer l'article 59 proposé par ce qui suit:

« Art. 59. — § 1^{er}. *Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, en matière répressive, faire l'objet de mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge, être inculpé, renvoyé ou cité directement devant une cour ou un tribunal, ni être arrêté qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.*

§ 2. *Pendant la durée de la session, seuls les membres du ministère public et les agents déclarés compétents par la loi peuvent intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre.*

2. Toelichting bij de diverse paragrafen

§ 1. *Door deze bepaling zijn alle daden van onderzoek en vervolging zonder voorafgaand verlov mogelijk. Verlov is alleen nodig voor aanhouding of hechtenis bij vervolging wegens misdaden of wanbedrijven.*

§ 2. *De huiszoeking en inbeslagneming in aanwezigheid van de voorzitter van de assemblée strekt ertoe waarborgen te bieden voor de onafhankelijke uitoefening van het parlementaire mandaat.*

§ 3. *Het is duidelijk dat een en ander zal moeten geregeld worden na overleg met de voorzitter van de assemblée.*

§ 4. *In deze paragraaf vindt men de beginselen vervat in de paragrafen 1 en 3, toegepast op de gevallen van ontdekking op heterdaad of aanhouding/verwijzing buiten de zittingsperiode.*

§ 5. *Door de bepaling wordt uitgesloten dat de strafvordering op gang zou gebracht worden door een klacht met burgerlijke partijstelling of door een rechtstreekse dagvaarding.*

De auteur van het eerste amendement geeft een toelichting bij zijn amendement. Het amendement heeft tot doel verder te gaan dan de door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden tekst en neemt het moment van de verwijzing naar een vonnisgerecht als criterium: de onderzoeksdaden die worden gesteld vóór die verwijzing behoeven geen verlov van de betrokken kamer. Verder wordt de aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken kamer vereist bij huiszoeking en inbeslagneming.

Een amendement wordt ingediend door de heer Erdman c.s. (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/3, amendement nr. 2).

« Enig artikel

Het voorgestelde artikel 59 vervangen als volgt:

« Art. 59. — § 1. *Behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van beide kamers, tijdens de zitting, in strafzaken, het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist, worden in verdenking gesteld, verwezen of worden gedagvaard voor een hof of een rechtbank, of worden aangehouden dan met verlov van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt.*

§ 2. *De vervolging tegen een lid van beide Kamers, kan, tijdens de zitting, in strafzaken, enkel worden ingesteld door de leden van het openbaar ministerie en de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren.*

§ 3. *L'arrestation ou la poursuite devant une cour à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont il fait partie le requiert.* »

Disposition transitoire

Aussi longtemps que la notion d'inculpation n'est pas définie dans le code de procédure pénale, la disposition suivante est d'application: «Le juge d'instruction procède à l'inculpation de toute personne contre laquelle existent des indices sérieux de culpabilité. Cette inculpation est faite lors d'un interrogatoire ou par notification à l'intéressé.»

Justification

Vu le texte adopté par la Chambre des représentants et les objectifs sur lesquels une majorité plus large était d'accord à la Chambre, mais compte tenu par ailleurs des remarques fondées formulées par les professeurs Franchimont et Traest, nous proposons le présent amendement.

1. Justification du premier alinéa

L'on propose de renoncer à la notion de «poursuite», car l'utilisation de ce terme ne permet d'accomplir aucun acte d'instruction, pas même un interrogatoire ou une confrontation. Étant donné que la saisine du juge d'instruction constitue en soi un acte de poursuite, la levée de l'immunité serait déjà nécessaire pour que cet acte puisse être posé, ce qui ne correspond pas à l'intention du constituant, même au cours des débats à la Chambre.

C'est pourquoi l'on opte dans l'amendement pour les termes «mesures de contrainte», «inculper», «renvoyer ou citer directement devant une cour ou un tribunal» et «arrêter».

a) *Par le terme «mesures de contrainte», la doctrine entend: des mesures pour lesquelles — sauf le cas de flagrant délit — l'ordre du juge est nécessaire en vertu de la loi et par lesquelles, sans l'autorisation de l'intéressé, il est porté atteinte à ses droits et libertés personnels (cf. Verstraeten, R., Handboek Strafvordering, Anvers, Maklu, 1993, n^{os} 447 et 262; Van Den Wyngaert, C., Strafrecht in hoofdlijnen, Anvers, Maklu, 1991, 624 et 631).*

Sont visés:

- le mandat d'amener pour interrogatoire;
- le mandat de perquisition;

§ 3. *De aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank ten opzichte van een lid van één van beide kamers, wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan hij deel uitmaakt het vordert.* »

Overgangsbepaling

Zolang het begrip van inverdenkingstelling niet wordt bepaald in het Wetboek van Strafvordering geldt terzake de volgende bepaling: «De onderzoeksrechter gaat over tot de inverdenkingstelling van elke persoon tegen wie ernstige aanwijzingen van schuld bestaan. Deze inverdenkingstelling vindt plaats ter gelegenheid van een verhoor of door kennisgeving aan de betrokkene.»

Verantwoording

Gelet op de tekst die in de Kamer werd gestemd en de doelstellingen waarmee in de Kamer een ruimere meerderheid akkoord ging, maar anderzijds rekening houdend met de gefundeerde opmerkingen van de professoren Franchimont en Traest wordt dit amendement voorgesteld.

1. Toelichting bij het eerste lid

Er wordt voorgesteld af te stappen van het begrip «vervolging», omdat het gebruik van deze term geen enkele daad van gerechtelijk onderzoek mogelijk maakt, ook niet een ondervraging of confrontatie. Aangezien het vatten van de onderzoeksrechter op zich reeds een daad van vervolging is, zou reeds voor deze daad de opheffing van de onschendbaarheid noodzakelijk zijn, wat niet de bedoeling is van de grondwetgever, ook niet tijdens de bespreking in de Kamer.

Daarom wordt in het amendement geopteerd voor de termen «dwangmaatregelen», «in verdenking stellen», «verwijzen of dagvaarden voor een hof of een rechtbank» en «aanhouden».

a) *Met de term «dwangmaatregelen» wordt in de rechtsleer bedoeld: maatregelen waarvoor — behoudens het geval van heterdaad — krachtens de wet het bevel van een rechter noodzakelijk is en waarbij zonder toestemming van de betrokkene inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke rechten en vrijheden (vgl. Verstraeten, R., Handboek Strafvordering, Antwerpen, Maklu, 1993, nr. 447 en 262; Van Den Wyngaert, C., Strafrecht in hoofdlijnen, Antwerpen, Maklu, 1991, 624 en 631).*

Bedoeld worden:

- het bevel tot medebrenging voor ondervraging;
- het bevel tot huiszoeking;

— la saisie dans le cadre d'une perquisition sans le consentement de l'intéressé, en ce compris la violation du secret des lettres;

— le repérage d'appels téléphoniques sans le consentement de l'intéressé;

— les écoutes téléphoniques;

— l'enquête sur la personne.

Pour ces actes d'instruction, la levée de l'immunité parlementaire est nécessaire.

Tous les autres actes d'instruction, tant dans la phase de l'information que dans la phase d'instruction, pourront être accomplis sans l'autorisation de la Chambre à laquelle appartient le parlementaire. Sont visés notamment l'interrogatoire et la confrontation volontaires, la perquisition faite avec le consentement de l'intéressé et les saisies réalisées dans le cadre de telles perquisitions.

b) Le terme « inculpation » n'est pas encore défini actuellement dans le droit formel de la procédure pénale, mais est bel et bien prévu dans le « projet Franchimont ». L'on peut s'attendre à ce que ce terme figure prochainement dans notre droit formel.

Il est proposé d'exiger également la levée de l'immunité parlementaire pour cet acte d'instruction.

Par mesure transitoire, l'inculpation est définie comme l'acte par lequel, lors d'un interrogatoire ou par notification, le juge d'instruction informe l'intéressé qu'il existe des indices sérieux de culpabilité contre lui.

c) Le terme « renvoyer ou citer directement devant une cour ou un tribunal » doit s'entendre dans le sens que lui donne le droit commun et ne soulève dès lors aucun problème.

d) Le terme « arrestation » est préféré au terme « privation de liberté ». Ce dernier est en effet une notion de fait et non une notion de droit. Le terme « privation de liberté » engloberait donc également l'arrestation administrative, qui peut être effectuée par la police dans le cadre de ses missions de police administrative, alors qu'il n'entre pas dans les intentions du constituant d'exiger, pour ce faire, l'autorisation du Parlement.

Le terme « arrestation » vise donc exclusivement l'arrestation judiciaire.

2. Justification du deuxième alinéa

Cette disposition exclut toute citation directe par une partie civile au cours de la procédure. Elle exclut également la constitution de partie civile en mains du juge d'instruction aux fins de déclencher l'action

— een inbeslagname in het kader van een huiszoeking zonder toestemming van de betrokkene, met inbegrip van de schending van het briefgeheim;

— het opsporen van telefonische mededelingen zonder toestemming van de betrokkene;

— het afluisteren van telefoongesprekken;

— onderzoek op de persoon.

Voor deze daden is de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid noodzakelijk.

Alle andere onderzoeksdaden, zowel in de fase van het opsporingsonderzoek als in de fase van het gerechtelijk onderzoek, worden mogelijk zonder verlof van de Kamer waartoe het parlementslid behoort. Bedoeld worden onder meer de vrijwillige ondervraging en confrontatie, de huiszoeking met toestemming en de inbeslagname in het kader van dergelijke huiszoeking.

b) De term « inverdenkingstelling » is op heden nog niet gedefinieerd in het formele strafvorderingsrecht, maar wordt wel voorzien in het « ontwerp-Franchimont ». Het valt te verwachten dat deze term binnen afzienbare tijd in ons formeel recht zal opgenomen worden.

Er wordt voorgesteld om ook voor deze onderzoeksdaad de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid te vereisen.

Als overgangsmaatregel wordt « inverdenkingstelling » gedefinieerd als de daad waarbij de onderzoeksrechter ter gelegenheid van een verhoor of door kennisgeving aan de betrokkene, hem of haar ervan op de hoogte stelt dat tegen hem of haar ernstige aanwijzingen van schuld bestaan.

c) De term « verwijzen of dagvaarden voor een hof of een rechtbank » dient te worden gelezen in zijn gemeenschappelijke betekenis, en stelt derhalve geen problemen.

d) De term « aanhouding » wordt verkozen boven de term « vrijheidsberoving ». Deze laatste term is immers een feitelijk, en geen juridisch begrip. De term « vrijheidsberoving » zou derhalve ook slaan op een administratieve aanhouding, die door de politie kan worden uitgevoerd in het kader van haar opdrachten van administratieve politie, terwijl het niet de bedoeling is van de grondwetgever dat hiervoor verlof van het parlement nodig is.

De aanhouding heeft dus enkel betrekking op de gerechtelijke aanhouding.

2. Toelichting bij het tweede lid

Deze bepaling sluit tijdens de rechtspleging een rechtstreekse dagvaarding door een burgerlijke partij uit. Een burgerlijke-partijstelling voor de onderzoeksrechter om de rechtsvordering op te starten

publique (cela correspond tout à fait au privilège de juridiction des magistrats et à l'interdiction de la citation directe et de la constitution de partie civile en vue de mettre en mouvement l'action publique devant le tribunal de la jeunesse ou les tribunaux militaires).

Seule l'autorité compétente peut intenter l'action publique: il s'agit en général du ministère public, mais, dans un certain nombre de cas de droit pénal spécial, la loi a chargé certaines autorités administratives d'exercer l'action publique (par exemple, la législation en matière de douane et d'accises).

Le texte prévoit seulement que l'intentement de l'action publique est réservé aux autorités compétentes. La disposition n'empêche donc pas qu'une partie civile se joigne à l'action intentée par l'autorité compétente.

3. Justification du troisième alinéa

Cette disposition est une adaptation technique, nécessitée par les choix politiques opérés aux premier et deuxième alinéas.

4. Justification de la disposition transitoire

Voir la justification du premier alinéa.

L'auteur principal du deuxième amendement souligne que le texte transmis par la Chambre des représentants se heurte à des problèmes techniques, qui ont d'ailleurs été signalés par les professeurs Traest et Franchimont. Le texte est également restrictif, en ce sens que l'interrogatoire et la confrontation avec des témoins ne sont possibles qu'au stade de l'information. Au contraire, l'amendement n° 2, premier alinéa, implique, entre autres, que tous les actes d'instruction sont permis à tous les stades de l'instruction sans l'autorisation de la Chambre concernée à condition de ne pas être accomplis sous la contrainte.

Le deuxième alinéa de l'amendement doit empêcher à la fois que la partie civile puisse citer directement et que la constitution de partie civile suffise à elle seule à déclencher l'action publique. Le troisième alinéa prévoit la possibilité de suspendre, à la demande de la Chambre, l'arrestation ou la poursuite devant une cour ou un tribunal. La disposition transitoire doit apporter une solution technique au fait qu'à l'heure actuelle, la notion d'«inculpation» n'est pas définie explicitement en droit.

Un commissaire juge peu esthétique d'insérer des dispositions transitoires dans la Constitution. Il estime en outre que le problème ne se poserait pas si,

wordt ook uitgesloten (dit is volledig in overeenstemming met het voorrecht van rechtsmacht voor magistraten, en het uitsluiten van rechtstreekse dagvaarding en burgerlijke-partijstelling om de rechtsvordering op gang te brengen voor de jeugdrechtbank en de militaire rechtbanken).

Het instellen van de strafvordering kan enkel door de bevoegde overheid: dit is over het algemeen het openbaar ministerie, maar in een aantal gevallen van bijzonder strafrecht kunnen dit bepaalde administratieve overheden zijn die door de wet belast zijn met de strafvordering (bijvoorbeeld de wetgeving inzake douane en accijnzen).

De tekst voorziet enkel dat het instellen van de strafvordering voorbehouden is voor de bevoegde overheden. De bepaling verhindert dus niet dat een burgerlijke partij zich voegt bij de vordering die werd ingesteld door de bevoegde overheid.

3. Toelichting bij het derde lid

Deze bepaling is een noodzakelijke technische aanpassing aan de beleidsopties genomen in het eerste en het tweede lid.

4. Toelichting bij de overgangsbepaling

Zie de toelichting bij het eerste lid.

De hoofdauteur van het tweede amendement wijst erop dat de tekst die door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden op technische problemen stuit, die trouwens door de professoren Traest en Franchimont werden aangetoond. De tekst is ook beperkend in de zin dat ondervraging en confrontatie met getuigen enkel mogelijk zijn tijdens het opsporingsonderzoek. Het amendement nr. 2, eerste lid, houdt daarentegen onder meer in dat alle onderzoeksdaden, en dit in alle fazen van het onderzoek, toegelaten zijn zonder verlof van de betrokken kamer wanneer die daden niet onder dwang plaatsvinden.

Het tweede lid van het amendement moet zowel verhinderen dat de burgerlijke partij rechtstreeks kan dagvaarden als dat de burgerlijke-partijstelling op zich volstaat om de rechtsvordering op gang te brengen. Het derde lid voorziet in de mogelijkheid om de aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank op vordering van de kamer te schorsen. De overgangsbepaling moet een technische oplossing bieden voor het probleem dat de notie van «inverdenkingstelling» op het huidige moment in het recht niet expliciet omschreven is.

Een lid acht het inschrijven van overgangsbepalingen in de Grondwet een weinig esthetische werkwijze. Bovendien meent de spreker dat het probleem

au lieu de la notion d'«inculpation», on prenait comme critères celles de «mesure contraignante» et de «renvoi à une juridiction de jugement».

Un membre considère que le critère de l'inculpation constitue un point de repère précis et que l'esthétique constitutionnelle ne doit pas être un obstacle en l'occurrence. Il tire également argument de l'article 3, deuxième alinéa, première phrase, de la loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution, qui utilise aussi le terme «inculpation». La Cour de cassation et le Conseil d'État ont toutefois donné de cette notion une interprétation plurielle dans le cadre de l'article 103 précité. De plus, certains actes ont déjà en soi une signification nettement politique, en particulier la mise en accusation d'un ministre.

Le Premier ministre observe qu'il faut distinguer trois niveaux :

— l'arrestation et la détention préventive, en ce compris la mise en accusation;

— les mesures contraignantes qui ne peuvent être prises sans l'intervention d'un juge; ces mesures ne nécessitent pas, dans la loi précitée, l'autorisation de la Chambre, mais bien le mandat d'un collège de trois conseillers de la Cour de cassation (le conseiller-juge d'instruction et deux conseillers désignés par le président de la cour);

— la perquisition, la saisie, etc., que l'intéressé subit volontairement; pour ces actes d'instruction acceptés volontairement, on peut constater un parallélisme avec la solution proposée par l'auteur du premier amendement.

Le Premier ministre suggère la possibilité de désigner une instance qui pourrait jouer le rôle du collège susvisé de trois conseillers (par exemple, un juge d'instruction ayant reçu l'assentiment de la chambre des mises en accusation). Il s'interroge par ailleurs sur le lien entre le terme «inculpation» et le terme «mise en accusation» au sens de l'article 103 de la Constitution.

Un sénateur défend le point de vue selon lequel il serait même préférable de supprimer carrément la notion d'immunité parlementaire, comme dans certains pays anglo-saxons et aux Pays-Bas. Le maintien de cette notion est contreproductif pour la politique. Mieux vaudrait inverser le système, de sorte que le principe soit, non pas l'immunité parlementaire, mais la possibilité pour le parlementaire en question, lorsqu'il présume que la poursuite ou les actes d'instruction sont inspirés par des motifs politiques, de solliciter lui-même la protection de la Chambre concernée.

zich niet zou voordoen wanneer, in de plaats van de notie van «inverdenkingstelling», de noties van «dwangmaatregel» en «verwijzing naar een vonnisgerecht» als criterium zouden worden genomen.

Een lid meent dat het criterium van de inverdenkingstelling een accuraat aanknopingspunt inhoudt en dat de estetik van de Grondwet ter zake geen bezwaar mag inhouden. Een ander argument vindt de spreker in artikel 3, tweede lid, eerste zin, van het wetsvoorstel houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, waarin ook de term «inverdenkingstelling» wordt gebruikt. Die term heeft in het kader van het genoemde artikel 103 echter een meervoudige uitlegging door het Hof van cassatie en de Raad van State gekregen. De spreker werpt bovendien op dat bepaalde handelingen reeds op zich een uitgesproken politieke betekenis hebben, zoals inzonderheid de inbeschuldigingstelling van een minister.

De Eerste minister merkt op dat drie niveaus zijn te onderscheiden :

— de arrestatie en de voorlopige hechtenis, met inbegrip van de inbeschuldigingstelling;

— de dwangmaatregelen die niet kunnen worden genomen zonder tussenkomst van een rechter; voor deze maatregelen wordt in de voormelde wet niet het verlot van de kamer vereist doch het bevel van een college van drie raadsheren van het Hof van cassatie (de raadsheer-onderzoeksrechter en twee raadsheren die door de voorzitter van het Hof worden aangewezen);

— de huiszoeking, inbeslagneming e.d. die vrijwillig door de betrokkene worden ondergaan; voor deze vrijwillig aanvaarde onderzoeksdaaden kan een parallelisme worden vastgesteld met de oplossing die de auteur van het eerste amendement voorstelt.

De Eerste minister oppert de mogelijkheid om een instantie aan te wijzen die de rol zou kunnen spelen van het genoemde college van drie raadsheren (bijvoorbeeld onderzoeksrechter met instemming van de kamer van inbeschuldigingstelling). Hij stelt verder de vraag naar de verhouding tussen de term «inverdenkingstelling» en de term «inbeschuldigingstelling» in de zin van artikel 103 van de Grondwet.

Een senator verdedigt het standpunt dat men het hele concept van parlementaire onschendbaarheid zelfs beter zou afschaffen, zoals in sommige Angelsaksische landen en in Nederland. Het instandhouden van het concept is contraproductief voor de politiek. Een beter principe zou er in bestaan het stelsel om te keren, zodanig dat het principe niet de parlementaire onschendbaarheid is, doch dat het parlementslid in kwestie, wanneer hij vermoedt dat de vervolging of de onderzoeksdaaden zijn ingegeven door politieke motieven, zelf steeds de bescherming aan de betrokken Kamer kan vragen.

Un membre réplique que l'immunité parlementaire vise à protéger le mandat et l'institution, et non le membre personnellement.

Un commissaire fait remarquer que la loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution n'est qu'une loi provisoire et que la loi portant exécution définitive de l'article 103 de la Constitution est une matière monocamérale. Par contre, la loi qui règlera la même problématique en ce qui concerne les communautés et les régions devra également être soumise au Sénat.

Le Premier ministre fait observer qu'il faut aussi envisager des dispositions provisoires pour les communautés et les régions.

MM. Goris et Verhofstadt déposent trois amendements (doc. Sénat, n° 1-363/3, 1996-1997, amendements 3, 4 et 5).

Amendement n° 3

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par la disposition suivante :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à aucune perquisition ni saisie en matière répressive à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre qu'en présence du président de la Chambre dont il fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 2. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, en matière répressive, être traduit devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou avec l'autorisation préalable de la justice.

§ 3. L'arrestation ou la poursuite devant une cour ou un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. »

Justification

Les auteurs du présent amendement continuent à croire qu'il n'y a aucune raison de maintenir un régime particulier, consistant soit dans la suspension des poursuites répressives intentées contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre, soit dans une certaine intervention de la Chambre dont l'intéressé fait partie, dans l'exercice de celles-ci.

Een lid repliceert dat de parlementaire onschendbaarheid een bescherming van het mandaat en van de instelling inhoudt, en niet van het lid persoonlijk.

Een lid merkt op dat de wet houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet slechts een voorlopige wet betreft, alsook dat de definitieve uitvoeringswet van artikel 103 van de Grondwet een monocamerale aangelegenheid betreft. De wet die dezelfde problematiek zal uitwerken wat de Gemeenschappen en de Gewesten aangaat, zal daarentegen ook aan de Senaat voorgelegd dienen te worden.

De Eerste minister merkt op dat ook voor de Gemeenschappen en de Gewesten aan een voorlopige regeling moet worden gedacht.

De heren Goris en Verhofstadt dienen drie amendementen in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-363/3, 1996-1997, amendementen 3, 4 en 5).

Amendement nr. 3

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan in strafzaken geen huiszoeking noch inbeslagname plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de voorzitter van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt of van een door die voorzitter aangewezen lid.

§ 2. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of met voorafgaandelijke machtiging door een rechter.

§ 3. De aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank tegen een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. »

Verantwoording

De indiener blijft in hooforde van mening dat er geen reden bestaat om een bijzonder regime te handhaven, bestaande uit de opschorting van de strafvervolging tegen een lid van een van beide Kamers of bestaande uit een bepaalde tussenkomst in de uitoefening ervan door de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt.

Non seulement ce genre de procédé n'a plus sa place dans le climat social actuel, mais les raisons qui justifiaient à l'époque l'existence de pareil régime ne sont plus valables :

— *La ratio legis de l'article 45 initial, actuellement 59, de la Constitution, visait à protéger le pouvoir législatif contre le pouvoir exécutif, c'est-à-dire à protéger le Parlement en tant qu'institution et non le parlementaire en tant qu'individu.*

Lors de la rédaction de la Constitution belge, le souvenir de l'ascendant du pouvoir exécutif au cours de la période hollandaise était encore très vif. Ainsi craignait-on que le ministre de la Justice ne poursuivît des membres des Chambres législatives pour des raisons politiques et ne pût de cette façon prendre le pouvoir législatif en otage.

L'instabilité interne n'était pas le seul objet de préoccupation; l'on s'inquiétait également des répercussions d'une éventuelle faiblesse interne sur la stabilité externe de notre jeune Nation, qui n'avait pas encore été reconnue, à ce moment-là, par les grandes puissances européennes.

Puisque depuis lors, le droit d'injonction du ministre de la Justice est interprété de façon très restrictive et que la responsabilité du pouvoir exécutif à l'égard du législatif constitue un principe profondément enraciné, le régime d'exception a perdu sa raison d'être.

— *Le fait que la protection instaurée en 1831 consistait en une protection du Parlement en tant qu'institution plutôt qu'en une protection du membre individuel résulte du fait que la suspension des poursuites était limitée à la durée de la session, soit quarante jours au moins par an.*

Il convient de ne pas perdre de vue à cet égard qu'on ne siégeait, à l'époque, guère plus que les quarante jours prévus. Le but n'était dès lors certainement pas d'offrir une ample protection aux parlementaires individuels; si tel avait été l'objectif, l'on aurait dû prolonger la durée de la protection afin qu'elle couvrît l'ensemble de la législature.

Si la durée a été étendue, c'est uniquement parce que les sessions durent bien plus longtemps aujourd'hui.

— *L'on ne peut davantage invoquer le principe de la séparation des pouvoirs pour justifier un régime d'exception. L'interprétation stricte selon laquelle le pouvoir judiciaire ne pourrait pas s'occuper des membres du pouvoir législatif sans l'autorisation de la Chambre concernée est aussi fautive que dépassée.*

En premier lieu, la séparation des pouvoirs n'est pas aussi stricte qu'on la présente: la Chambre remplit des missions qui reviendraient en fait au

Niet alleen past zulks niet meer in het huidige maatschappelijke klimaat, doch de vroegere redenen die voor het bestaan van dergelijk regime werden ingeroepen zijn niet meer geldig :

— *De ratio legis van het oorspronkelijke artikel 45, thans 59 van de Grondwet, ligt in de bescherming van de wetgevende macht tegen de uitvoerende macht, d.w.z. de bescherming van het Parlement als instelling en niet van het parlementslid als individu.*

Bij de totstandkoming van de Belgische Grondwet was de herinnering aan het gewicht van de uitvoerende macht gedurende de Hollandse periode nog zeer reëel. Aldus bestond de angst dat de minister van Justitie leden van de Wetgevende Kamers zou vervolgen om politieke redenen en alzo de wetgevende macht in zekere zin zou kunnen gijzelen.

Daarbij ging het niet enkel om interne stabiliteit, maar ook om de weerslag van mogelijke interne zwakte op de externe stabiliteit van het jonge België, dat op dat ogenblik nog niet was erkend door de toenmalige Europese grootmachten.

Aangezien het injunctierecht van de minister van Justitie inmiddels zeer beperkt wordt geïnterpreteerd en gezien de diep gewortelde verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht opzichtsens de wetgevende macht, is de oorspronkelijke bestaansreden voor een uitzonderingsregime weggevallen.

— *Dat de in 1831 ingevoerde bescherming veel meer de bescherming van het Parlement als instelling beoogde dan van het individuele lid, blijkt uit de beperking van opschorting van strafvervolgning tot de duur van de zitting, zijnde minstens 40 dagen per jaar.*

Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat er destijds weinig méér dan de voorziene veertig dagen werd gezeteld... Het was dus zeker niet de bedoeling het individuele parlementslid uitgebreid te beschermen, anders had men de termijn van de bescherming tot de hele legislatuur moeten uitbreiden!

De duur is de facto slechts uitgebreid omdat de zitting thans veel langer duurt.

— *Het beginsel van de scheiding der machten kan evenmin als bestaansreden voor een uitzonderingsregime worden ingeroepen. De strikte interpretatie volgens welke de rechterlijke macht zich niet met de leden van de wetgevende macht zou mogen inlaten zonder toelating van de betrokken Kamer zelf, is even verkeerd als voorbijgestreefd.*

Eerstens is de scheiding der machten niet zo strikt als zij wordt voorgesteld: de Kamer vervult taken die eigenlijk de uitvoerende macht zouden toekomen

pouvoir exécutif (naturalisations) ou au pouvoir judiciaire (comptabilité de l'État), le chef du pouvoir exécutif fait partie du pouvoir législatif (le Roi), le pouvoir exécutif exerce des fonctions du pouvoir judiciaire (juridictions administratives), etc.

En deuxième lieu, il ne s'agit pas d'une séparation ayant pour conséquence que chacun se retrouve dans sa tour d'ivoire, mais bien d'un équilibre, d'une coopération et d'un contrôle réciproque des différents pouvoirs, d'un système de freins et contrepoids (checks and balances), qui doit empêcher qu'un pouvoir s'arroge tout le (trop de) pouvoir.

— Enfin, il faut tenir compte de la « médiatisation » de la société, qui fait que tout régime d'exception est mis sous les projecteurs à tel point qu'un membre d'une Chambre auquel s'applique pareil régime est, à l'avance, jugé ou condamné par l'opinion publique.

Plutôt qu'une mesure de protection, pareils régimes constituent une stigmatisation de l'intéressé et de l'institution dont il fait partie.

Si l'on opte pour le maintien de certaines garanties en vue de protéger le pouvoir législatif en tant qu'institution ou ses membres, il faut mettre en balance les intérêts de l'enquête et ceux de l'institution.

Les auteurs du présent amendement pensent qu'il est possible d'atteindre un équilibre entre ces deux types d'intérêts de la façon suivante :

— L'option de base est que l'instruction doit pouvoir être entamée en toute liberté et de façon efficace. Aucune autorisation n'est donc nécessaire, ni avant ni après.

— Dans le cas d'une perquisition et d'une saisie, il convient de considérer ce qui suit: d'une part, un débat préalable à ces mesures les prive à l'avance de tout effet qu'elles pourraient avoir; d'autre part, l'on peut concevoir qu'une certaine protection est nécessaire pour éviter que l'on ne profite d'une perquisition pour rechercher d'autres données que celles sur lesquelles porte l'instruction.

C'est pour cette raison que les auteurs de l'amendement proposent que le président de la Chambre concernée soit présent, ou un membre désigné par lui. Cette présence permet d'assurer le déroulement correct de la mesure d'instruction prise.

— Lorsque l'action publique est intentée par une partie civile, il convient, de l'avis des auteurs de l'amendement, de prévoir un « filtre ». Si l'on se constitue partie civile entre les mains du juge d'instruction ou devant la juridiction d'instruction, il appartient à ce dernier ou à cette dernière de prendre la décision de

(naturalisaties) of de rechterlijke macht (over rekenplichtigen), het hoofd van de uitvoerende macht maakt deel uit van de wetgevende macht (de Koning), de uitvoerende macht oefent functies uit van de rechterlijke macht (administratieve rechtscolleges), enz.

Tweedens gaat het niet om een scheiding, waar ieder in een ivoren toren zit, maar om een evenwicht, een samenwerking en een wederzijdse controle van de verschillende machten met of op elkaar, een systeem van « checks and balances » dat moet verhinderen dat één macht alle (teveel) macht naar zich toetrekt.

— Tenslotte is er de « mediatisering » van de samenleving, die maakt dat ieder uitzonderingsregime dermate in de verf wordt gezet, dat een lid van een Kamer dat onder dergelijk regime valt, op voorhand be- of veroordeeld wordt door de publieke opinie.

Eerder dan een beschermingsmaatregel, vormen dergelijke regimes een stigmatisering voor de betrokkene en de instelling waarvan hij deel uitmaakt.

Voor zover men opteert voor het behoud van zekere waarborgen ter bescherming van de wetgevende macht als instelling of van haar leden, dienen hierbij de belangen van het onderzoek afgewogen te worden tegen de belangen van de instelling.

Een evenwicht daartussen kan volgens de indieners als volgt worden bereikt :

— Basisoptie is dat het strafonderzoek in alle vrijheid en op een efficiënte wijze moet kunnen aangevangen worden. Er is dus geen enkele machtiging nodig, vooraf noch achteraf.

— Voor een huiszoeking en een inbeslagneming dient het volgende te worden overwogen: enerzijds ontnemt een aan deze maatregelen voorafgaand debat op voorhand ieder mogelijk effect eraan, anderzijds kan men zich indenken dat een zekere bescherming nodig is om te verhinderen dat een huiszoeking aangegrepen wordt als mogelijkheid om andere gegevens op te zoeken dan die waarop het strafonderzoek betrekking heeft.

Om die reden stellen de indieners de aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken Kamer voor, of een door die voorzitter aangewezen lid. Deze aanwezigheid kan borg staan voor een correct verloop van de genomen onderzoeksmaatregel.

— Met betrekking tot het instellen van de strafvordering door een burgerlijke partij, zijn de indieners van oordeel dat een « filter » dient te worden voorzien. Indien men zich burgerlijke partij stelt in handen van de onderzoeksrechter of voor het onderzoeksgerecht, oordeelt dit laatste over de verwijzing naar de recht-

renvoyer au tribunal. Une citation directe n'est cependant pas possible, ce afin de prévenir des procédures vexatoires contre des membres du pouvoir législatif.

— Enfin, les auteurs de l'amendement prévoient que la Chambre concernée peut toujours, sur l'initiative du membre poursuivi, suspendre l'arrestation ou la poursuite pour la durée de la session.

Cette possibilité offre une ultime « garantie » contre un abus quelconque.

Amendement n° 4

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, le juge d'instruction doit, dans les cinq jours de la mise en détention ou de l'arrestation d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre, demander l'autorisation de la Chambre dont l'intéressé fait partie.

§ 2. Sauf le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à aucune perquisition ni saisie en matière répressive à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre qu'en présence du président de la Chambre dont il fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 3. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, en matière répressive, être traduit devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou avec l'autorisation préalable de la justice.

§ 4. L'arrestation ou la poursuite devant une cour ou un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. »

Justification

Le présent amendement reprend les dispositions du précédent, tout en prévoyant une garantie supplémentaire en ce qui concerne l'arrestation et la détention préventive.

L'on peut se demander quelle forme cette garantie doit adopter.

L'arrestation ne peut avoir lieu que dans les cas graves, lorsque les conditions prévues à l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive sont remplies (absolue nécessité pour la sécurité publique, sérieuses raisons de craindre que l'inculpé ne commette de nouveaux crimes ou délits, se soustraie à l'action de la justice, ...).

bank. Een rechtstreekse dagvaarding is echter niet mogelijk. Dit om tergende procedures tegen leden van de wetgevende macht te voorkomen.

— Tenslotte voorzien de indieners dat de betrokken Kamer steeds op initiatief van haar lid dat vervolgd wordt, de aanhouding of de vervolging kan opschorten voor de duur van de zitting.

Deze mogelijkheid biedt een ultieme « waarborg » tegen welkdanig misbruik dan ook.

Amendement nr. 4

« Het voorgesteld artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad, moet de onderzoeksrechter binnen de vijf dagen na de inhechtenisneming of de aanhouding van een lid van een beide Kamers, de instemming vragen van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt.

§ 2. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan in strafzaken geen huiszoeking noch inbeslagneming plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de Voorzitter van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt of van een door die Voorzitter aangewezen lid.

§ 3. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of met voorafgaandelijke machtiging door een rechter.

§ 4. De aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank tegen een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. »

Verantwoording

Dit amendement herneemt de bepalingen van het vorige amendement met dien verstande dat een bijkomende waarborg wordt ingebouwd m.b.t. de aanhouding en de voorlopige hechtenis.

De vraag is welke vorm zulks moet aannemen.

Aanhouding kan slechts geschieden in ernstige gevallen, waarbij aan de criteria van artikel 16, § 1, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis is voldaan (volstreekte noodzakelijkheid voor openbare veiligheid, ernstige redenen om te vrezen dat nieuwe misdaden of wanbedrijven zouden worden begaan, onttrekking, ...).

Si l'on devait y procéder, il serait absurde de devoir débattre pendant plusieurs jours, à la Chambre dont l'intéressé fait partie, pour décider si l'on peut ou non prendre très probablement ladite mesure: le cas échéant, le mal aura été fait.

D'autre part, eu égard au caractère radical de la mesure, il est nécessaire de prévoir une intervention de ladite Chambre.

C'est pourquoi les auteurs du présent amendement proposent, en guise de solution intermédiaire, d'obliger le juge d'instruction à demander, dans un bref délai déterminé, l'assentiment de ladite Chambre quant à la mesure ordonnée par lui.

Si ladite Chambre refuse de donner son assentiment, il est immédiatement mis fin à l'arrestation ou à la détention préventive, quelle qu'ait été la décision de la chambre du conseil à ce sujet. Si ladite Chambre donne son assentiment, la chambre du conseil reste compétente pour décider si, oui ou non, elle maintient l'incarcération ou confirme la détention préventive.

Il est dès lors clair que la Chambre dont l'intéressé fait partie ne se substitue ni à la chambre du conseil ni à la chambre des mises en accusation.

Amendement n° 5

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, en matière répressive, être poursuivi ou privé de sa liberté qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

§ 2. Sauf le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à aucune perquisition ni saisie en matière répressive à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre qu'en présence du président de la Chambre dont il fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 3. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, en matière répressive, être traduit devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou avec l'autorisation préalable de la justice.

§ 4. L'arrestation ou la poursuite devant une cour ou un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. »

Indien men daartoe zou moeten overgaan, heeft het geen zin enkele dagen een debat te moeten voeren in de Kamer waarvan het betreffende lid deel uitmaakt, om te beslissen of die maatregel al dan niet mag worden genomen: in voorkomend geval zal het kwaad allicht geschied zijn.

Anderzijds is, gezien het ingrijpende effect van de maatregel, hier een tussenkomst van de Kamer noodzakelijk.

Als middenweg stellen de indieners daarom voor om de onderzoeksrechter te verplichten binnen een bepaalde korte termijn de instemming van de Kamer met de door hem bevolen maatregel te vragen.

Weigert de Kamer deze, dan komt er onmiddellijk een einde aan de aanhouding of voorlopige hechtenis, wat de raadkamer daaromtrent ook beslist moge hebben. Verleent de Kamer haar instemming, dan blijft de raadkamer bevoegd om al dan niet te handhaven of te bevestigen.

Het is dus duidelijk dat de Kamer niet in de plaats komt van de raadkamer of de kamer van inbeslagneming.

Amendement nr. 5

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad, kan geen lid van een van beide Kamers in strafzaken worden vervolgd of van zijn vrijheid beroofd dan met verlof van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt.

§ 2. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan in strafzaken geen huiszoeking noch inbeslagneming plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de voorzitter van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt of van een door die voorzitter aangewezen lid.

§ 3. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of met voorafgaandelijke machtiging door een rechter.

§ 4. De aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank tegen een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. »

Justification

Le présent amendement reprend les dispositions du précédent, étant entendu que ses auteurs prévoient subsidiairement, comme dans le texte voté par la Chambre des représentants, qu'il faut une autorisation préalable pour pouvoir procéder à la mise en détention préventive.

Un sénateur commente les amendements. Les amendements 4 et 5 sont des amendements subsidiaires. Les amendements visent à aller au-delà du compromis minimum adopté par la Chambre des représentants. L'amendement n° 3 tend à permettre tous les actes d'instruction sans l'autorisation de la Chambre concernée. Pour la perquisition et la saisie, la présence du président de la Chambre concernée serait requise. D'autre part, la citation directe est exclue. Enfin, l'amendement permet qu'une arrestation ou une poursuite intentée devant une cour ou un tribunal soient suspendues à la requête de la Chambre concernée lorsque le membre en a fait lui-même la demande (une sorte de «procédure de la sonnette d'alarme»).

L'amendement n° 4 ne s'écarte de l'amendement précédent qu'en ce qu'il introduit une garantie supplémentaire en faveur du parlementaire, à savoir l'obligation, pour le juge d'instruction, de demander l'autorisation de la Chambre concernée dans les cinq jours de la mise en détention ou de l'arrestation.

L'amendement n° 5 s'apparente fort à l'amendement n° 1 de M. Loones.

Le Premier ministre fait observer, à propos de ces derniers amendements, qu'il y a lieu de spécifier qu'il s'agit d'actes d'instruction accomplis au cours de la session.

L'auteur de l'amendement n° 1 fait remarquer que les amendements 3, 4 et 5 utilisent encore le terme «poursuite», à l'encontre des observations des professeurs Franchimont et Traest. En outre, l'amendement n° 1 limite l'autorisation de la Chambre concernée pour l'arrestation ou la mise en détention, aux crimes et aux délits, ce qui exclut les infractions.

Un membre fait remarquer que si l'on n'insérait pas de disposition transitoire dans la Constitution, on pourrait éventuellement indiquer explicitement dans les travaux préparatoires que le sens du terme «inculpation» est celui exposé par le professeur Franchimont. Mais on courrait alors le risque que par la suite, on ne tienne pas compte d'une telle précision figurant dans les travaux préparatoires.

Verantwoording

Dit amendement herneemt de bepalingen van het vorig amendement met dien verstande dat de indieners — subsidiair — de voorafgaandelijke toelating voor voorlopige aanhouding hernemen, zoals in de door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde tekst.

Een senator licht de amendementen toe. De amendementen 4 et 5 zijn subsidiaire amendementen. De amendementen hebben tot doel verder te gaan dan het minimumcompromis dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd aangenomen. Het amendement nr. 3 strekt ertoe alle onderzoeksdaden zonder verlof van de betrokken Kamer mogelijk te maken. Voor huiszoeking en inbeslagneming zou de aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken Kamer vereist zijn. Verder wordt de rechtstreekse dagvaarding uitgesloten. Tenslotte laat het amendement toe dat een aanhouding of een vervolging voor een hof of een rechtbank op vordering van de betrokken kamer wordt geschorst wanneer het lid zelf daarom heeft verzocht (een soort van «alarmbelprocedure»).

Het amendement nr. 4 wijkt enkel van het vorige amendement af in zoverre een bijkomende waarborg voor het parlements lid wordt ingebouwd, die bestaat in de verplichting voor de onderzoeksrechter om binnen de vijf dagen na de inhechtenisneming of de aanhouding de instemming van de betrokken Kamer te vragen.

Het amendement nr. 5 is sterk verwant met het amendement nr. 1 van de heer Loones.

De Eerste minister merkt ten aanzien van deze laatste amendementen op dat moet gespecificeerd worden dat het gaat om onderzoeksdaden gesteld tijdens de zitting.

De auteur van het amendement nr. 1 merkt op dat in de amendementen 3, 4 en 5 nog de term «vervolging» wordt gebruikt, in strijd met de opmerkingen van de professoren Franchimont en Traest. Bovendien beperkt het amendement nr. 1 het verlof van de betrokken kamer voor aanhouding of inhechtenisneming tot de misdaden en de wanbedrijven, waardoor de overtredingen worden uitgesloten.

Een lid merkt op dat, wanneer men geen overgangsbepaling in de Grondwet zou inschrijven, eventueel in de voorbereidende werken uitdrukkelijk zou kunnen gespecificeerd worden dat de term «inverdenkingstelling» wordt opgevat in de zin zoals door professor Franchimont uiteengezet. Dit houdt wel het gevaar in dat later met die specificering in de voorbereidende werken geen rekening wordt gehouden.

L'intervenant demande ensuite si l'on a, oui ou non, réellement l'intention de créer un parallélisme avec le texte de la loi portant application temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution.

Un membre se demande si l'hypothèse d'une perquisition volontaire est réaliste.

Un membre répond par l'affirmative, soulignant qu'en cas de rejet de la demande l'on aura la possibilité de prendre une mesure conservatoire, notamment en opposant des scellés, afin que l'intéressé ne puisse faire disparaître aucun élément à charge tant que l'autorisation n'aura pas été obtenue.

Un sénateur souligne que le parallélisme avec la réglementation figurant dans la loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution serait plus correctement suivi si, pour effectuer la perquisition, le juge d'instruction devait obtenir l'accord d'un deuxième juge d'instruction ou du président du tribunal, ce qui serait d'ailleurs beaucoup plus rapide que de demander l'autorisation de la Chambre des mises en accusation.

Un sénateur demande quelle est la portée de la notion de « volontaire » en la matière. Peut-on se faire arrêter volontairement ?

On lui répond que certaines mesures de contrainte, par leur nature, ne peuvent pas faire l'objet d'un acte d'instruction subi volontairement, comme les écoutes téléphoniques. La solution à ce problème est que l'on puisse demander à la Chambre concernée une autorisation générale, non spécifiée, de prendre des mesures de contrainte.

En outre, comme l'a signalé le Premier ministre, il convient de faire la distinction entre les mesures de contrainte qui ne requièrent pas l'intervention d'un juge et celles qui la requièrent. Pour ce qui est des écoutes téléphoniques, l'intervention du juge est toujours requise.

Un membre estime qu'il faut viser à un parallélisme avec la réglementation prévue dans la loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution. En effet, l'on peut supposer que le juge d'instruction a davantage d'expérience de terrain qu'un conseiller à la Cour de cassation qui n'exerce qu'exceptionnellement la fonction de juge d'instruction dans le cadre de l'article 103 de la Constitution. Le membre trouve exagéré de requérir l'autorisation de la chambre des mises en accusation.

Un sénateur estime qu'il ne convient pas que celle-ci intervienne, étant donné qu'elle peut jouer un rôle d'instance d'appel. Demander l'accord du président du tribunal est sans doute une meilleure solution.

De spreker vervolgt met de vraag of nu al dan niet de daadwerkelijke intentie bestaat om het parallelisme tot stand te brengen met de tekst van de wet houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet.

Een lid vraagt of de hypothese van een vrijwillige huiszoeking wel realistisch is.

Een ander lid antwoordt hierop positief, erop wijzend dat bij een afwijzing van het verzoek de mogelijkheid van een bewarende maatregel, met name de verzegeling, bestaat, zodanig dat de betrokkene geen bezwarende elementen kan laten verdwijnen zolang geen verlot is bekomen.

Een senator merkt op dat het parallelisme met de regeling die is vervat in de wet houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet correcter wordt gevolgd wanneer de onderzoeksrechter voor de huiszoeking de instemming van een tweede onderzoeksrechter of van de voorzitter van de rechtbank verkrijgt, wat trouwens ook veel sneller gaat dan het vragen van verlot aan de betrokken kamer of aan de kamer van inbeschuldigingstelling.

Een senator vraagt naar de reikwijdte van het begrip « vrijwilligheid » terzake. Kan men zich vrijwillig laten aanhouden ?

Aan de senator wordt geantwoord dat sommige dwangmaatregelen uit hun aard niet het voorwerp kunnen uitmaken van een vrijwillig ondergaan onderzoekshandeling, zoals bijvoorbeeld de telefoontap. De oplossing voor dit probleem bestaat erin dat men aan de betrokken Kamer een algemene, niet gespecificeerde toelating voor het nemen van dwangmaatregelen kan vragen.

Bovendien, zo merkt de Eerste minister op, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de dwangmaatregelen die niet de tussenkomst van een rechter vereisen en de dwangmaatregelen die dat wel vereisen. Voor telefoontap is altijd de tussenkomst van een rechter vereist.

Een lid meent dat het parallelisme met de regeling die is vervat in de wet houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet niet te zeer moet worden nagestreefd. De onderzoeksrechter mag immers verondersteld worden meer terreinervaring te hebben dan de raadsheer van Cassatie die slechts uitzonderlijk de functie van onderzoeksrechter waarneemt in het kader van artikel 103 van de Grondwet. De toelating van de kamer van inbeschuldigingstelling vereisen lijkt het lid overdreven.

Een senator meent dat de tussenkomst van de kamer van inbeschuldigingstelling niet raadzaam is, aangezien deze instantie nog in hoger beroep een rol kan te spelen hebben. De toestemming van de voorzitter van de rechtbank is wellicht een betere oplossing.

Selon un sénateur, l'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts améliorerait utilement le texte transmis par la Chambre. Cependant, vu la portée de la loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution, la formule proposée par l'amendement n° 2 n'est plus suffisante non plus.

M. Verhofstadt et consorts déposent trois amendements (doc. Sénat, n° 1-363/3, 1996-1997, amendements n°s 6, 7 et 8).

Amendement n° 6

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être privé de sa liberté en matière répressive qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

§ 2. Sauf le cas de flagrant délit, il ne peut, pendant la durée de la session, être procédé à aucune perquisition ni saisie en matière répressive à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre qu'en présence du président de la Chambre dont il fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 3. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être traduit, en matière répressive, devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou avec l'autorisation préalable de la justice.

§ 4. Toute enquête ou poursuite devant une cour ou un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. À cet effet, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des suffrages dans la Chambre concernée. »

Amendement n° 7

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes :

« Art. 59. — Toute enquête ou poursuite devant une cour ou un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. À cet effet, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des suffrages dans la Chambre concernée. »

Volgens een senator vormde het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. een nuttige verbetering van de door de Kamer overgezonden tekst. Gelet op de draagwijdte van de wet houdende een tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, is evenwel ook de door het amendement nr. 2 voorgestelde formule niet meer verregaand genoeg.

De heer Verhofstadt c.s. dient drie amendementen (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, 1-363/3, amendementen nrs. 6, 7 en 8) in.

Amendement nr. 6

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad, kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken van zijn vrijheid worden beroofd dan met verlov van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt.

§ 2. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan in strafzaken, tijdens de zitting, geen huiszoeking noch inbeslagneming plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de voorzitter van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt of van een door die voorzitter aangewezen lid.

§ 3. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken, tijdens de zitting, voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of met voorafgaandelijke machtiging door een rechter.

§ 4. Ieder onderzoek of vervolging voor een hof of een rechtbank tegen een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. Deze Kamer dient hiertoe met een meerderheid van twee derden van de stemmen te beslissen. »

Amendement nr. 7

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — Ieder onderzoek of vervolging voor een hof of een rechtbank tegen een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. Deze Kamer dient hiertoe met een twee derden meerderheid te beslissen. »

Justification

Le présent amendement vise à offrir une garantie, de la façon la plus nette et la plus simple, contre toute action arbitraire accomplie à l'encontre d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre législative.

En effet, les parlementaires seront entièrement soumis à la procédure pénale de droit commun, sous réserve de pouvoir demander, à n'importe quel stade de l'enquête ou du procès, à la Chambre dont ils font partie, de suspendre l'enquête pendant la session.

Ladite Chambre ne pourra décider de requérir la suspension qu'à une majorité des deux tiers. Cela se justifie eu égard aux conséquences radicales d'une telle décision et permet d'éviter que celle-ci ne soit prise majorité contre minorité.

Amendement n° 8

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes :

« Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être privé de sa liberté en matière répressive qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

§ 2. Pour toutes les mesures de contrainte autres que celles visées au paragraphe précédent, telles que les mandats d'amener, les perquisitions, les saisies, la recherche de communications téléphoniques et leur écoute, ainsi que l'exploration corporelle, le juge d'instruction doit demander au préalable l'autorisation du président du tribunal de première instance. Ce dernier statue sans délai, le procureur du Roi entendu.

§ 3. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être traduit, en matière répressive, devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou avec l'autorisation préalable de la justice. »

L'amendement n° 6 met un parlementaire sur le même pied qu'un citoyen ordinaire, étant entendu que le parlementaire dispose d'une sonnette d'alarme. Le parlementaire peut toujours demander à la Chambre dont il fait partie de requérir la suspension de l'instruction à sa charge. Ainsi peut-il se protéger contre des poursuites qui reposeraient sur des motifs faux — d'inspiration politique, par exemple. Néanmoins, ces mobiles malhonnêtes doivent être manifestement présents. Aussi, la Chambre ne peut-elle requérir la suspension qu'à la majorité des deux tiers. C'est ce dernier élément qui, en plus de la possibilité

Verantwoording

Huidig amendement wil in zijn zuiverste en eenvoudigste vorm een waarborg bieden tegen welkdanig willekeurig optreden dan ook tegen een lid van een van beide wetgevende kamers.

Inderdaad worden de leden volledig aan de gemeenrechtelijke strafprocedure onderworpen, met dien verstande dat zij in elke stand van het onderzoek of het geding, aan de Kamer waarvan zij deel uitmaken kunnen vragen het onderzoek op te schorten voor de duur van de zitting.

De Kamer kan slechts met een meerderheid van twee derden beslissen hiertoe over te gaan. Zulks is verantwoord gezien de verstrekkende gevolgen van dergelijke beslissing. Het helpt ook te vermijden dat zulke beslissingen in een meerderheid-versus-minderheid-sfeer moeten worden genomen.

Amendement nr. 8

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad, kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken van zijn vrijheid worden beroofd dan met verlof van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt.

§ 2. Voor alle andere dwangmaatregelen dan deze bedoeld in de vorige paragraaf, zoals bevelen tot medebrenging, huiszoekingen, inbeslagnemingen, het opsporen en aftappen van telefoongesprekken alsmede onderzoeken aan het lichaam, dient de onderzoeksrechter voorafgaandelijk de toelating van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te vragen. Deze laatste doet onverwijld uitspraak, de procureur des Konings gehoord zijnde.

§ 3. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken, tijdens de zitting, voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of met voorafgaandelijke machtiging door een rechter. »

Het amendement nr. 6 plaatst een parlamentslid op dezelfde voet als een gewone burger, met dien verstande dat het parlamentslid over een alarmbel beschikt. Het parlamentslid kan steeds aan de kamer waarvan hij deel uitmaakt, verzoeken het tegen hem gevoerde onderzoek te schorsen. Zo kan hij zich beschermen tegen vervolgingen die zouden stoelen op onzuivere — bijvoorbeeld politiek geïnspireerde — motieven. Die malafide beweegredenen moeten echter wel kennelijk aanwezig zijn. De kamer kan de schorsing dan ook slechts met een tweederdenmeerderheid vorderen. Dit laatste element is, samen met de

de requérir la suspension à tous les stades de l'instruction, constitue la différence principale avec l'amendement n° 3 de MM. Goris et Verhofstadt.

L'amendement n° 7 rompt totalement avec le principe anachronique sur lequel repose l'article 59 actuel. L'immunité parlementaire, conçue en 1831 comme une protection pour le parlementaire, constitue plutôt un handicap à l'heure actuelle. Cet amendement vise à supprimer l'immunité parlementaire. Néanmoins, la Chambre à laquelle le parlementaire appartient peut requérir, à n'importe quel stade du procès ou de l'enquête, la suspension de l'enquête ou de la poursuite, à la demande du membre. Cette solution correspond sans doute le mieux à la réalité actuelle.

Enfin, l'amendement n° 8 élabore un système d'immunité parlementaire analogue à la nouvelle réglementation en matière de responsabilité pénale des ministres. D'après cet amendement, la levée de l'immunité fait en principe l'objet d'une procédure judiciaire. Abstraction faite de la privation de liberté, des mesures de contrainte ne peuvent être prises qu'avec l'accord du président du tribunal de première instance. Pour ce qui est de la privation de liberté, l'autorisation de la Chambre concernée est requise. Néanmoins, la Chambre ne peut plus ordonner aucune suspension de l'enquête ou de la poursuite, puisqu'il s'agit d'une procédure purement judiciaire.

Le Premier ministre constate que ce dernier amendement ne prévoit pas la possibilité de suspendre la privation de liberté pendant la session, si un parlementaire était arrêté hors la session.

M. Erdman dépose un amendement (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/3, amendement n° 9), qui est un sous-amendement à son amendement n° 2).

«A. Au premier alinéa, supprimer les mots «faire l'objet de mesures de contrainte requérant l'ordre du juge».

B. Entre le premier alinéa et le deuxième alinéa proposés, insérer un alinéa rédigé comme suit :

«Toutefois, des mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge ne peuvent être ordonnées à l'égard d'un membre de l'une des deux Chambres, au cours de la session, en matière répressive, que par le président du tribunal, à la demande d'un juge compétent et sur avis conforme d'un membre du ministère public. Cet ordre est communiqué au président de la Chambre concernée.»

Ce sous-amendement vise à mettre l'article 59 de la Constitution en concordance avec la nouvelle réglementation relative à la responsabilité pénale des mi-

mogelijkheid om de schorsing te vorderen tijdens ieder stadium van het onderzoek, het voornaamste onderscheid met het amendement nr. 3 van de heren Goris en Verhofstadt.

Het amendement nr. 7 breekt volkomen met de anachronistische grondidee waarop het huidige artikel 59 rust. De parlementaire onschendbaarheid, in 1831 bedacht als een bescherming van het parlementslid, vormt vandaag voor hem veeleer een last. Dit amendement is een voorstel om de parlementaire onschendbaarheid te schrappen. Wel kan de Kamer waarvan het parlementslid deel uitmaakt, in elke stand van het geding of het onderzoek de schorsing van het onderzoek of van de vervolging vorderen op verzoek van het lid. Wellicht beantwoordt deze regeling het best aan de realiteit van vandaag.

Het amendement nr. 8 tenslotte werkt een systeem van parlementaire onschendbaarheid uit dat analoog is aan de nieuwe regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers. De opheffing van de onschendbaarheid is, volgens dit amendement, in beginsel het voorwerp van een gerechtelijke procedure. Met uitzondering van de vrijheidsberoving kunnen dwangmaatregelen slechts worden genomen na de toelating van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Voor de vrijheidsberoving is nog het verlof van de betrokken kamer vereist. De kamer kan evenwel geen schorsing van het onderzoek of van de vervolging meer bevelen, aangezien het om een louter gerechtelijke procedure handelt.

De Eerste minister stelt vast dat het laatste amendement niet voorziet in de mogelijkheid om, in het geval een parlementslid reeds buiten de zitting werd aangehouden, die vrijheidsberoving te schorsen tijdens de zitting.

De heer Erdman dient een amendement (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/3, amendement nr. 9) in, dat een subamendement is bij het amendement nr. 2.

«A. In het eerste lid worden de woorden «het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist» geschrapt.

B. Tussen het voorgestelde eerste en tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidend als volgt.

«Evenwel kunnen dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist, ten opzichte van een lid van beide kamers, tijdens de zitting in strafzaken, slechts worden bevolen door de voorzitter van de rechtbank, op vraag van de bevoegde rechter en op eensluidend advies van een lid van het openbaar ministerie. Dit bevel wordt aan de voorzitter van de betrokken Kamer medegedeeld.»

Dit subamendement poogt artikel 59 van de Grondwet af te stemmen op de nieuwe regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de

nistres. Cela implique qu'il ne faudra plus obtenir l'autorisation de la Chambre dont le parlementaire fait partie pour pouvoir prendre des mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge. Ces mesures pourront être ordonnées à l'issue d'une procédure judiciaire: l'ordre ne pourra en être donné que par le président du tribunal, à la demande d'un juge compétent et sur avis conforme d'un membre du ministère public. Le «juge compétent» sera d'ordinaire un juge d'instruction, mais ce pourrait être également, par exemple, un conseiller à la cour d'appel.

L'ordre est communiqué au président de la Chambre concernée. Ou bien ce dernier prend simplement connaissance de l'ordre, ou bien, en application du troisième alinéa de l'amendement n° 2, il peut demander à la Chambre concernée de suspendre l'arrestation ou la poursuite.

Le Premier ministre conteste la thèse selon laquelle le président peut demander à la Chambre concernée la suspension d'une mesure de contrainte ordonnée. Aux termes du troisième alinéa de l'amendement n° 2, seule l'arrestation ou la poursuite devant une cour ou un tribunal peut être suspendue.

Un membre estime qu'il ne convient pas que le ministère public intervienne dans cette procédure. Du reste, en prévoyant que le ministère public doit rendre un avis conforme, on lui confère un rôle important.

Un sénateur souscrit à l'amendement n° 7 de M. Verhofstadt et consorts. Dans le cadre large de l'enquête et de la poursuite à charge d'un parlementaire, l'intervention de la Chambre dont le membre fait partie ne peut se justifier que si le parlementaire lui-même la requiert. De ce fait, la décision d'associer l'assemblée à la procédure — et, par conséquent, de placer l'affaire sous les projecteurs des médias — est entre les mains du parlementaire lui-même. Le membre doit pouvoir adresser cette requête à la Chambre avant que la mesure de contrainte à laquelle il s'oppose ne soit exécutée.

Certes, l'on pourrait prévoir une protection supplémentaire pour le parlementaire qui fait l'objet d'une perquisition, par exemple en imposant la présence du président de la Chambre concernée.

Enfin, il semble judicieux d'exclure la possibilité de citer directement un parlementaire devant une cour ou un tribunal.

La formule pour laquelle opte l'amendement n° 7, une fois adaptée aux deux objections qui précèdent, montrera clairement à l'opinion publique que les hommes politiques ne cherchent pas à obtenir un traitement de faveur.

Un membre s'oppose vivement au démantèlement très poussé de l'immunité parlementaire, tel que

ministers. Dit houdt in dat de kamer waarvan het parlamentslid deel uitmaakt, geen verlof meer hoeft te geven voor het nemen van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist. Dwangmaatregelen zullen kunnen worden bevolen na het doorlopen van een gerechtelijke procedure: het bevel kan slechts worden gegeven door de voorzitter van de rechtbank, op vraag van de bevoegde rechter en op eensluitend advies van een lid van het openbaar ministerie. De «bevoegde rechter» zal veelal een onderzoeksrechter zijn, maar kan bijvoorbeeld ook een raadsheer in het hof van beroep zijn.

Het bevel wordt aan de voorzitter van de betrokken kamer medegedeeld. Ofwel neemt deze laatste louter kennis van het bevel, ofwel kan hij, overeenkomstig het derde lid van het amendement nr. 2, de betrokken kamer verzoeken de aanhouding of de vervolging te schorsen.

De Eerste minister betwist de stelling dat de voorzitter de betrokken kamer kan verzoeken een bevelen dwangmaatregel te schorsen. Luidens het derde lid van het amendement nr. 2 kan alleen de aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank worden geschorst.

Een lid acht de tussenkomst van het openbaar ministerie in deze procedure niet gepast. Door voor te schrijven dat het openbaar ministerie een eensluitend advies moet uitbrengen, kent men het overigens een grote rol toe.

Een senator spreekt zijn steun uit voor het amendement nr. 7 van de heer Verhofstadt c.s. In het brede kader van het onderzoek en de vervolging van een parlamentslid is de tussenkomst van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt, alleen verantwoord indien het lid zulks zelf verzoekt. De beslissing om de Kamer bij de procedure te betrekken — en bijgevolg ook om de zaak voor het zoeklicht van de media te brengen — ligt daarmee in de handen van het parlamentslid zelf. Het lid moet dat verzoek wel tot de kamer kunnen richten vooraleer de dwangmaatregel waartegen hij zich verzet, wordt uitgevoerd.

Men zou weliswaar een bijkomende bescherming kunnen inbouwen voor het parlamentslid bij wie een huiszoeking wordt verricht, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken Kamer op te leggen.

Ten slotte lijkt het ook raadzaam de rechtstreekse dagvaarding van een parlamentslid voor een hof of een rechtbank uit te sluiten.

De formule waarvoor het amendement nr. 7 opteert, aangepast aan de twee bovenstaande bedenkingen, is een duidelijk signaal voor de publieke opinie dat de «politici» geen voorkeurbehandeling nastreven.

Een lid verzet zich met klem tegen de verregaande afbouw van de parlementaire onschendbaarheid,

certaines sénateurs le préconisent. Celui-ci laisserait le parlementaire à peu près sans défense contre des accusations de témoins anonymes. Si l'on fait disparaître l'immunité parlementaire de la Constitution, on doit également dénier toute force probante aux témoignages anonymes.

Une réforme en profondeur de l'immunité parlementaire doit donc aller de pair avec diverses mesures d'accompagnement. C'est une erreur que de prendre la nouvelle réglementation en matière de responsabilité pénale des ministres comme fil conducteur pour la réforme de l'immunité parlementaire. Les parlementaires sont des élus du peuple, tandis que les membres du Gouvernement ont été nommés par le Roi.

Galvauder l'immunité parlementaire, c'est donc jouer avec la démocratie. En effet, l'immunité parlementaire n'est pas un privilège personnel; elle vise à garantir le libre exercice du mandat parlementaire et le bon fonctionnement du Parlement.

Un autre membre s'étonne également que l'on transforme aussi radicalement l'immunité parlementaire pour la simple raison qu'une nouvelle réglementation en matière de responsabilité pénale des ministres va entrer en vigueur. C'est là un argument peu convaincant. Une réforme d'une telle portée requiert certainement une approche plus réfléchie.

Un membre fait remarquer que plusieurs amendements utilisent le terme «poursuite». Le professeur Franchimont a pourtant émis des objections à cet égard.

En ce qui concerne l'amendement n° 7 de M. Verhofstadt et consorts, le membre estime que la suspension prononcée par la Chambre concernée est générale. Aux termes de l'amendement, en effet, toute enquête ou poursuite est suspendue.

Pour répondre à la remarque du membre, le Premier ministre suggère d'insérer les mots «en tout ou en partie».

Le rapporteur fait observer que cet ajout est superflu. Il ressort de la pratique juridictionnelle de la commission compétente du Sénat que l'on décide régulièrement de lever partiellement l'immunité parlementaire, même si l'article 59 actuel ne prévoit pas explicitement cette possibilité. «Qui peut le plus, peut le moins».

Un membre juge néanmoins utile de mentionner en tout cas explicitement cette interprétation dans le rapport.

Un commissaire constate que le sous-amendement de M. Erdman à l'amendement n° 2 fait sortir la levée de l'immunité parlementaire du cadre de la procédure traditionnelle. Le président du tribunal et un membre

zoals sommige senatoren bepleiten. Zulks zou een parlamentslid vrijwel weerloos maken tegen aantijgingen van anonieme getuigen. Wie de parlementaire onschendbaarheid uit de Grondwet schrapt, moet tevens iedere bewijskracht ontnemen aan anonieme getuigenverklaringen.

Een ingrijpende hervorming van de parlementaire onschendbaarheid moet dus gepaard gaan met diverse begeleidende maatregelen. Het is overigens een onjuist uitgangspunt om de nieuwe regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers als leidraad voor de hervorming van de parlementaire onschendbaarheid te nemen. Parlementsleden zijn verkozenen des volks, terwijl regeringsleden benoemd zijn door de Koning.

Kortom, wie de parlementaire onschendbaarheid te grabbel gooit, speelt met de democratie. De parlementaire onschendbaarheid is immers geen persoonlijk voorrecht, maar strekt ertoe de vrije uitoefening van het parlementair mandaat en de goede werking van het Parlement te waarborgen.

Ook een ander lid verwondert zich erover dat de heersende regeling van de parlementaire onschendbaarheid zo grondig wordt hertimmerd om de enkele reden dat een nieuwe regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers in werking gaat treden. Dat is een weinig overtuigende verantwoording. Een hervorming met een dergelijke draagwijdte vergt alvast een beter overwogen aanpak.

Een lid merkt op dat meerdere amendementen de term «vervolging» bezigen. Professor Franchimont heeft evenwel bezwarende kanttekeningen bij deze term gemaakt.

Met betrekking tot het amendement nr. 7 van de heer Verhofstadt c.s. is het lid van oordeel dat de schorsing uitgesproken door de betrokken kamer, algemeen is. Luidens het amendement wordt immers ieder onderzoek of vervolging geschorst.

De Eerste minister suggereert de invoeging van de woorden «geheel of gedeeltelijk» ten einde aan de opmerking van het lid tegemoet te komen.

De rapporteur merkt op dat die toevoeging overbodig is. Uit de jurisdictionele praktijk van de bevoegde Senaatscommissie blijkt dat geregeld besloten wordt tot de partiële opheffing van de parlementaire onschendbaarheid, ook al voorziet het huidige artikel 59 niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid. «Qui peut le plus, peut le moins.»

Een lid acht het niettemin nuttig om die interpretatie alvast in het verslag duidelijk tot uiting te laten komen.

Een lid stelt vast dat het subamendement van de heer Erdman bij het amendement nr. 2 de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid wegrukt uit het traditionele procedurele kader. In de voorgestelde

du ministère public deviennent les nouveaux protagonistes de la procédure proposée. Sont-ils vraiment les acteurs indiqués pour tenir ce rôle de premier plan ? Ils n'ont en fin de compte rien à voir avec le traitement proprement dit de l'affaire.

Si c'est la nouvelle réglementation en matière de responsabilité pénale des ministres que l'on s'inspire, pourquoi ne pas attribuer à un collège de trois magistrats le pouvoir d'ordonner des mesures de contrainte à l'encontre de parlementaires ?

Mme Milquet dépose un amendement (doc. Sénat, 1-363/3, amendement n° 10) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts.

«A. À l'alinéa 1^{er} proposé insérer les mots « selon la définition prévue par la loi » entre les mots « inculqué, » et « renvoyé ».

B. Supprimer la disposition transitoire. »

Justification

Par souci légistique, il est préférable d'omettre la disposition transitoire telle qu'elle est prévue dans la proposition d'amendement déposée par M. Erdman et consorts et de renvoyer directement à la loi pour la définition qu'il y a lieu de donner à la notion d'inculpation.

Le Premier ministre s'associe aux critiques sur le rôle envisagé pour le ministère public. Il défend par contre l'intervention de la magistrature assise.

L'auteur de l'amendement n° 9 plaide lui aussi pour le recours au président du tribunal de première instance. Celui-ci peut en effet être saisi à tout moment. On ne peut confier ce rôle à la chambre du conseil, car dans ce cas, celle-ci ne pourrait plus intervenir à un stade ultérieur en tant que juridiction d'instruction impartiale.

L'apport du ministère public se justifie également. Étant donné que la constitution de partie civile auprès du juge d'instruction est exclue, ce dernier ne peut ouvrir l'instruction, hormis l'hypothèse du flagrant délit, qu'à la requête du ministère public. C'est donc à juste titre que ce dernier donne un avis sur la mesure de contrainte à prendre, même s'il ne doit pas nécessairement s'agir d'un avis conforme, comme le propose maintenant l'amendement n° 9.

Un commissaire se demande si la loi n'utilise pas généralement les mots « le ministère public » au lieu de « un membre du ministère public ».

procedure worden de voorzitter van de rechtbank en een lid van het openbaar ministerie de nieuwe protagonisten. Zijn zij wel de geschikte figuren voor die vooraanstaande rol ? Per slot van rekening hebben zij met de eigenlijke behandeling van de zaak niets te maken.

Als de nieuwe regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers de inspiratiebron is, waarom wordt de bevoegdheid om dwangmaatregelen tegen parlementsliden te bevelen dan niet toegekend aan een college van drie magistraten ?

Mevrouw Milquet dient een amendement (Gedr. St., Senaat, 1-363/3, amendement nr. 10) in, dat een subamendement is bij het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s.

«A. In het voorgestelde eerste lid tussen de woorden « in verdenking gesteld » en het woord « verwezen » invoegen de woorden « overeenkomstig de omschrijving waarin de wet voorziet ».

B. De overgangsbepaling doen vervallen. »

Verantwoording

Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het beter de overgangsbepaling in het amendement van de heer Erdman c.s. te schrappen en te verwijzen naar de wet voor de omschrijving van het begrip « in verdenkingstelling ».

De Eerste minister sluit zich aan bij de kritiek op de voorgestelde rol van het openbaar ministerie. Anderzijds verdedigt hij de inbreng van de zittende magistratuur.

Ook de auteur van het amendement nr. 9 pleit voor de inschakeling van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Hij kan immers op ieder ogenblik worden gevat. Men kan zijn rol niet toebedelen aan de raadkamer, want dan zou zij in een later stadium niet meer als een onpartijdig onderzoeksgerecht kunnen optreden.

Ook de inbreng van het openbaar ministerie is verantwoord. Daar de stelling als burgerlijke partij bij de onderzoeksrechter wordt uitgesloten, kan de onderzoeksrechter, buiten de hypothese van de ontdekking op heterdaad, het onderzoek slechts openen op vordering van het openbaar ministerie. Het is dan ook terecht dat het openbaar ministerie een advies uitbrengt over de te nemen dwangmaatregel, al hoeft dit niet noodzakelijk een eensluidend advies te zijn, zoals het amendement nr. 9 nu voorstelt.

Een lid vraagt zich af of de wet doorgaans niet de woorden « het openbaar ministerie » bezigt in plaats van « een lid van het openbaar ministerie ».

Le Premier ministre renvoie à l'article 153 de la Constitution, en vertu duquel le Roi nomme et révoque «les officiers du ministère public».

Un membre s'oppose aux propositions qui exposent un parlementaire à une instruction et à des poursuites jusqu'à ce que la Chambre concernée requière la suspension. En substance, cela revient à dire que le parlementaire doit convaincre la Chambre de son innocence, ce qui est contraire à la règle générale de droit qui veut que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. En outre, une demande de suspension des poursuites émanant d'un parlementaire peut susciter un conflit ouvert entre la Chambre et le pouvoir judiciaire.

Le critère d'appréciation d'une demande de levée de l'immunité parlementaire est que la demande doit être honnête et ne pas être inspirée par des considérations politiques. Ces motifs politiques ne ressortiront peut-être pas manifestement de la formulation de la demande proprement dite, mais le fait qu'elle soit énoncée à la légère ou repose sur une faible argumentation pourra par contre en être l'indice.

Pour les raisons susvisées, il ne convient pas de subordonner l'évaluation éventuelle d'une demande de levée à la requête du parlementaire. L'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts, par contre, élabore un scénario qui permet au pouvoir judiciaire d'effectuer une instruction sereine et approfondie et de constituer un dossier équilibré. En effet, il est extrêmement inquiétant de constater qu'en vertu de la réglementation actuelle, on demande parfois la levée sur la base de dépositions anonymes.

Ce n'est qu'à un stade tardif de la procédure qu'est introduite, pour la Chambre concernée, une phase d'évaluation. À cette occasion, la Chambre non seulement met en balance le bon déroulement des poursuites répressives et le bon fonctionnement de l'instruction parlementaire, mais elle veille en outre à ce que le droit pénal ne soit pas utilisé arbitrairement dans la lutte politique.

L'auteur principal de l'amendement n° 7 préconise d'inverser la réglementation en vigueur. À l'heure actuelle, la justice doit demander la levée de l'immunité parlementaire. L'amendement n° 7 propose que le membre du Parlement puisse en quelque sorte solliciter l'immunité parlementaire, ce qui le place dans une position stratégiquement plus forte. L'immunité parlementaire actuelle ne lui offre pas de protection effective. Au contraire, la procédure en vigueur l'accule d'emblée à la défensive et l'expose du même coup à la curiosité implacable des médias.

La procédure proposée par l'amendement n° 7 déplace l'initiative du côté du parlementaire. Celui-ci

De Eerste minister verwijst naar artikel 153 van de Grondwet, luidens hetwelk de Koning «de ambtenaren van het openbaar ministerie» benoemt en ontslaat.

Een lid verzet zich tegen de voorstellen die een parlamentslid blootstellen aan onderzoek en vervolging totdat de betrokken kamer de schorsing vordert. In essentie komt dit erop neer dat het parlamentslid de kamer moet overtuigen van zijn onschuld. Dit druist in tegen de algemene rechtsregel die de bewijslast bij de vervolgende partij legt. Bovendien kan het verzoek van het parlamentslid om de vervolging te schorsen een openlijk conflict tussen de kamer en de rechterlijke macht uitlokken.

Het uitgangspunt voor de beoordeling van een vraag tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid is dat de vraag eerlijk moet zijn en niet door politieke overwegingen mag ingegeven zijn. Die politieke motieven zullen allicht niet manifest blijken uit de vraagstelling zelf, maar het feit dat de vraag lichtzinnig is of stoelt op een zwakke bewijsvoering, kan daarvan wel een indicatie zijn.

Om bovenvermelde redenen is het niet aangewezen een eventuele evaluatie van de vraag tot opheffing afhankelijk te maken van een verzoek van het parlamentslid. Het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. werkt daarentegen een scenario uit dat de rechterlijke macht toelaat een sereen en grondig onderzoek te verrichten en een uitgebalanceerd dossier samen te stellen. Het is immers hoogst verontrustend dat in de huidige regeling de opheffing soms wordt gevraagd op grond van anonieme getuigeverklaringen.

Eerst in een laat stadium van de procedure wordt een evaluatiemoment voor de betrokken kamer ingebouwd. Bij die evaluatie weegt de kamer niet alleen de goede afwikkeling van de strafvervolgning af tegen de behoorlijke werking van de parlementaire instelling, maar waakt zij ook erover dat het strafrecht niet arbitrair wordt aangewend in de politieke strijd.

De hoofdauteur van het amendement nr. 7 verdedigt de omkering van de geldende regeling. Vandaag moet het gerecht de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid vragen. Het amendement nr. 7 stelt voor dat het parlamentslid de parlementaire onschendbaarheid als het ware kan aanvragen. Dat plaatst het parlamentslid in een strategisch sterkere positie. Nu biedt de parlementaire onschendbaarheid hem geen wezenlijke bescherming. Integendeel, de huidige procedure dwingt het parlamentslid van meetaf aan in het verweer en stelt hem bovendien meteen bloot aan een niets ontziende mediabelangstelling.

De procedure voorgesteld door amendement nr. 7 verplaatst het initiatief naar het parlamentslid. Het lid

peut préparer sa défense en toute discrétion et, éventuellement, saisir la Chambre concernée et porter l'affaire sous les projecteurs des médias au moment qu'il aura choisi. S'il possède un dossier «fort», il pourra l'exploiter beaucoup mieux que ce n'est le cas aujourd'hui.

L'amendement n° 8 diffère de l'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts tels que sous-amendé par lui-même. Aux termes de l'amendement n° 2 sous-amendé, l'inculpation, le renvoi et la citation devant une cour ou un tribunal restent subordonnés à l'autorisation préalable de la Chambre concernée, tandis que l'amendement n° 8 ne requiert l'autorisation préalable que pour la privation de liberté.

En outre, l'amendement n° 2 sous-amendé confère un rôle trop important au ministère public. En effet, le président du tribunal ne pourra ordonner une mesure de contrainte que de l'avis conforme du ministère public. On supprime ainsi le cloisonnement entre la magistrature assise et le parquet, alors qu'il conviendrait précisément de le renforcer.

D'après l'auteur du sous-amendement n° 9, sa proposition va nettement plus loin que le texte transmis par la Chambre des représentants. Les mesures de contrainte auxquelles le parlementaire ne s'oppose pas peuvent être exécutées. Si le parlementaire s'y oppose ou si l'on peut difficilement demander la collaboration volontaire du parlementaire (par exemple, en cas d'écoutes téléphoniques), l'on engage une procédure judiciaire.

Un membre aborde le rôle des médias. Il existe un champ de forces entre les médias, la justice et la politique. La crainte d'une médiatisation de l'instruction et des poursuites à charge d'un parlementaire ne doit cependant pas présider à la réforme de l'immunité parlementaire. En effet, cette médiatisation est à peu près inévitable, même si l'on déplace la procédure vers le pouvoir judiciaire.

L'intervenant se montre cependant partisan de la formule proposée par l'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts dans sa forme originelle. Ce texte forme un ensemble cohérent, fondé sur une série de concepts clairs. Cette proposition représente déjà aussi une révolution dans les rapports entre le Parlement et la justice. Les interrogatoires et les confrontations — deux éléments essentiels de l'instruction judiciaire — pourront désormais avoir lieu sans intervention préalable du Parlement.

Ceux qui demandent la suppression de l'immunité parlementaire, tout en conservant la possibilité de requérir la suspension de l'instruction et de la pour-

kan in alle discretie zijn verweer voorbereiden en eventueel, op het door hem gekozen ogenblik, de betrokken kamer vatten en de zaak voor de schijnwerpers van de media brengen. Indien hij een «sterk» dossier heeft, kan hij dat veel beter uitspelen dan vandaag het geval is.

Het amendement nr. 8 verschilt van het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. zoals door hemzelf gesubamendeerd. Luidens het gesubamendeerde amendement nr. 2 blijven de inverdenkingstelling, de verwijzing en de dagvaarding voor een hof of een rechtbank afhankelijk van het voorafgaand verlot van de betrokken kamer. Het amendement nr. 8 beperkt het voorafgaand verlot echter tot de vrijheidsberoving.

Bovendien kent het gesubamendeerde amendement nr. 2 een te grote inbreng toe aan het openbaar ministerie. De voorzitter van de rechtbank zal een dwangmaatregel immers slechts kunnen bevelen op eensluidend advies van het openbaar ministerie. Zo wordt het beslot tussen de zittende magistratuur en het parket opgeheven, terwijl de scheiding tussen beide juist moet worden versterkt.

Volgens de auteur van het subamendement nr. 9 gaat zijn voorstel aanzienlijk verder dan de door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden tekst. Dwangmaatregelen waartegen het parlementslid zich niet verzet, kunnen worden uitgevoerd. Indien het parlementslid zich verzet of indien men bezwaarlijk de vrijwillige medewerking van het parlementslid kan vragen (bijvoorbeeld in geval van telefoontap), wordt een gerechtelijke procedure opgestart.

Een lid gaat in op de rol van de media. Tussen media, gerecht en politiek bestaat een spanningsveld. Men mag zich bij de hervorming van de parlementaire onschendbaarheid evenwel niet laten leiden door de vrees voor een mediatisering van het onderzoek en de vervolging van een parlementslid. Die mediatisering is immers vrijwel onvermijdelijk ook al verplaatst men de procedure naar de rechterlijke macht.

De spreker toont zich voorstander van de formule voorgesteld in het oorspronkelijke amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. Die tekst vormt een sluitend geheel, opgebouwd rond een aantal duidelijke concepten. Ook dit voorstel betekent reeds een omwenteling in de verhoudingen tussen het Parlement en het gerecht. Ondervragingen en confrontaties — twee essentiële onderdelen van het gerechtelijk onderzoek — zullen voortaan kunnen plaatsvinden zonder voorafgaande tussenkomst van het Parlement.

Degenen die de schrapping van de parlementaire onschendbaarheid vragen, met behoud van de mogelijkheid om de schorsing van het onderzoek en de

suite, se rallieront peut-être à l'amendement n° 9. Celui-ci laisse en effet libre cours à l'instruction et à la poursuite, jusqu'à ce que le parlementaire s'y oppose.

L'idée qui sous-tend l'amendement n° 9 est acceptable, mais son élaboration formelle requiert encore quelques précisions. Faut-il, par exemple, que la requête du juge compétent par laquelle il demande une mesure de contrainte au président du tribunal soit motivée ou une simple demande formelle suffit-elle ?

Un sénateur est partisan de la formule dans laquelle seule l'arrestation d'un parlementaire serait subordonnée à l'autorisation préalable de la Chambre concernée. On pourrait même éventuellement permettre que l'arrestation se fasse sans une telle autorisation, avec toutefois comme correctif que la chambre du conseil ne pourrait confirmer le mandat d'arrêt que moyennant l'autorisation de la Chambre. Pour le reste, il suffirait que le parlementaire puisse demander à la Chambre concernée la suspension totale ou partielle de l'instruction et de la poursuite.

La Constitution ne doit pas spécifier les motifs que le parlementaire peut invoquer à cet effet. Cette procédure risque toutefois de devenir très lourde pour le parlementaire. Une demande de suspension suscite aussi un très grand intérêt médiatique. En outre, la décision de suspension devrait être prise à la majorité des deux tiers.

Certains amendements prévoient une procédure judiciaire particulière à suivre pour ordonner des mesures de contrainte. Cela peut constituer une garantie supplémentaire utile pour le parlementaire.

L'intervenant approuve également la suppression de la possibilité de se constituer directement partie civile contre un parlementaire devant la juridiction de jugement. L'on pourrait également prévoir qu'une affaire ne peut pas être rendue pendante par une citation directe du ministère public. Un parlementaire ne pourrait comparaître alors devant une juridiction de jugement qu'après avoir été renvoyé devant celle-ci par le juge d'instruction.

Un autre sénateur insiste pour que l'on réfléchisse en profondeur aux nombreuses propositions qui sont à l'examen. C'est faire preuve de peu d'esprit de concertation que de se laisser guider, pour la révision de l'article 59 de la Constitution par une loi portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution rédigée à la hâte.

Un membre partage l'avis selon lequel une question aussi complexe que la réforme des dispositions relatives à l'immunité parlementaire ne saurait être réglée de manière expéditive.

L'un des auteurs de l'amendement n° 2 déclare que ceux qui frémissent à l'idée que l'on pourrait établir un parallélisme entre les règles relatives à l'immunité parlementaire et celles qui concernent la responsabi-

vervolgung te vorderen, kunnen misschien hun gading ook vinden in het amendement nr. 9. Dit laat immers het onderzoek en de vervolging de vrije loop, totdat het parlementslid zich verzet.

De grondidee van het amendement nr. 9 is aanvaardbaar, maar de formele uitwerking behoeft nog enkele preciseringen. Moet, bijvoorbeeld, de vraag van de bevoegde rechter waarbij hij de voorzitter van de rechtbank om een dwangmaatregel verzoekt, gemotiveerd zijn of volstaat een louter formele vraag ?

Een senator is gewonnen voor de formule die enkel de aanhouding van een parlementslid afhankelijk maakt van de voorafgaande toelating door de betrokken kamer. Eventueel kan men zelfs de aanhouding zonder dergelijke machtiging laten geschieden, met die correctie dat de raadkamer de aanhouding slechts kan bevestigen mits instemming van de Kamer. Voor het overige volstaat het dat het parlementslid aan de betrokken kamer de gehele of gedeeltelijke schorsing van het onderzoek en de vervolging kan verzoeken.

De Grondwet hoeft niet te specificeren welke gronden het lid daartoe kan inroepen. Niettemin dreigt deze procedure voor het parlementslid zeer zwaar te worden. Een verzoek tot schorsing lokt ook zeer sterk de mediatieke belangstelling. Bovendien wordt voor de beslissing tot schorsing een meerderheid van twee derden voorgeschreven.

Sommige amendementen werken een bijzondere gerechtelijke procedure uit voor het bevelen van dwangmaatregelen. Dit kan een nuttige bijkomende waarborg bieden voor het parlementslid.

De spreker stemt ook in met de schrapping van de mogelijkheid om zich rechtstreeks bij het vonnisgerecht burgerlijke partij te stellen tegen een parlementslid. Men zou ook kunnen verbieden dat de zaak door een rechtstreekse dagvaarding vanwege het openbaar ministerie wordt aanhangig gemaakt. Zo zou een parlementslid alleen nog kunnen verschijnen voor een vonnisgerecht na een verwijzing door een onderzoeksgerecht.

Een andere senator dringt aan op een diepgaande bezinning over de vele voorstellen die nu ter tafel liggen. Het getuigt van weinig overleg de herziening van artikel 59 van de Grondwet af te stemmen op een haastig uitgeschreven wet houdende een tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet.

Een lid stemt ermee in dat een complexe aangelegenheid als de hervorming van de parlementaire onschendbaarheid niet op een draai mag worden geregeld.

Een auteur van het amendement nr. 2 verklaart dat zij die huiverig staan tegenover een parallellisme tussen de regeling van de parlementaire onschendbaarheid en die van de strafrechtelijke verantwoordelijk-

lité pénale des ministres pourraient peut-être souscrire à la formule proposée dans le cadre de l'amendement n° 2, qui n'établit aucun parallélisme avec les règles relatives à la responsabilité pénale des ministres.

Le Premier ministre constate que la proposition de révision de l'article 59 de la Constitution a bénéficié du soutien nécessaire à la Chambre. Ensuite, les professeurs Franchimont et Traest ont formulé une série de remarques que l'on ne saurait ignorer.

L'amendement n° 2 de MM. Erdman et consorts tient compte de ces remarques. Le texte en question va plus loin que celui de la Chambre et ne contient aucune ambiguïté. Celui qui veut pousser la réforme plus loin, optera soit pour un parallélisme avec les nouvelles règles sur la responsabilité pénale des ministres, soit pour une inversion des règles existantes.

En fait, la moindre modification de la réglementation actuelle constitue déjà un mieux. À l'heure actuelle, le Parlement est associé beaucoup trop rapidement aux procédures judiciaires à charge de parlementaires. L'amendement n° 2 de MM. Erdman et consorts constitue, de ce point de vue, l'option minimale.

L'auteur de l'amendement n° 1 déclare qu'il peut souscrire à l'amendement n° 2 tel qu'il a été sous-amendé par l'amendement n° 9, du moins, si l'autorisation de la Chambre dont le membre fait partie n'est pas requise pour ce qui est de l'inculpation.

L'auteur du sous-amendement n° 9 objecte que l'inculpation constitue un moment-clé de l'instruction à charge d'un parlementaire. En effet, elle fait naître des droits en faveur de l'inculpé, mais elle peut également être l'amorce de mesures de contrainte qui seraient ordonnées par le juge.

Un sénateur estime que la question centrale est de savoir quels sont les actes pour lesquels l'autorisation de la Chambre est requise. Quant au fond, les amendements diffèrent surtout sur ce point.

MM. Desmedt et Foret déposent un amendement (doc. Sénat, 1996-1997, 1-363/4, amendement n° 11), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 de MM. Erdman et consorts et qui est rédigé comme suit :

«A. Au premier alinéa, supprimer les mots : «faire l'objet de mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge».

B. Entre le premier et le deuxième alinéa, insérer un nouvel alinéa rédigé comme suit :

«Sauf le cas de flagrant délit, les mesures contraignantes requérant l'intervention d'un juge ne peuvent

heid van ministers, misschien wel kunnen instemmen met de formule voorgesteld door het amendement nr. 2. Daarin wordt immers geen parallelisme met de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers nagestreefd.

De Eerste minister stelt vast dat het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet de nodige steun in de Kamer verwierf. Nadien maakten de professoren Franchimont en Traest een aantal opmerkingen waaraan men niet zonder meer kan voorbijgaan.

Het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. houdt rekening met deze opmerkingen. Deze tekst gaat wat verder dan de tekst van de Kamer en bevat geen dubbelzinnigheden. Wie de hervorming nog verder wil doordrijven, opteert ofwel voor een parallelisme met de nieuwe regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, ofwel voor een omkering van de bestaande regeling.

Uiteindelijk is ook de geringste wijziging van de huidige regeling reeds een verbetering. Vandaag wordt het Parlement immers veel te vroeg betrokken bij een gerechtelijke procedure tegen een parlementslid. Het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. is, vanuit dat oogpunt, de minimale optie.

De auteur van het amendement nr. 1 verklaart dat hij kan instemmen met het amendement nr. 2 zoals dit gesubamendeerd wordt door het amendement nr. 9, indien althans het verlof van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt, niet vereist is voor de inverdenkingstelling.

De auteur van het subamendement nr. 9 werpt op dat de inverdenkingstelling een sleutelmoment is in het gerechtelijk onderzoek tegen een parlementslid. De inverdenkingstelling doet immers rechten in hoofde van de verdachte ontstaan, maar kan tevens de aanzet zijn tot dwangmaatregelen bevolen door de rechter.

Een senator is van oordeel dat de kernvraag is voor welke daden het verlof van de kamer vereist is. Ten gronde verschillen de amendementen onderling vooral op dat punt.

De heren Desmedt en Foret dienen een amendement in (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, 1-363/4, amendement nr. 11), dat een subamendement is bij het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. en dat luidt als volgt :

«A. In het eerste lid de woorden «het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist» schrappen.

B. Tussen het eerste en het tweede lid twee nieuwe leden invoegen, luidende :

«Behalve bij ontdekking op heterdaad kunnen de dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een

être ordonnées à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre, pendant la durée de la session, en matière répressive, que par le premier président de la cour d'appel sur demande du juge compétent. Cette décision est communiquée au président de la Chambre concernée.

Toute perquisition ou saisie effectuée en vertu de l'alinéa précédent ne peut l'être qu'en présence du président de la Chambre concernée ou d'un membre désigné par lui.»

Selon l'un de ses auteurs, l'amendement vise à ce que l'on puisse procéder à une instruction sans devoir lever l'immunité. Toutefois seul le juge d'instruction peut requérir une mesure de contrainte, et seul le premier président de la cour d'appel peut ordonner une telle mesure. Il convient, en effet, que la décision d'ordonner une telle mesure soit prise au niveau de la cour d'appel et non du tribunal de première instance.

Combiné à l'amendement n° 2 de MM. Erdman et consorts, le présent sous-amendement développe un système cohérent. L'on peut procéder à des interrogatoires et à des confrontations sans autorisation préalable. Les mesures de contraintes nécessitent l'intervention du juge. Une arrestation, une inculpation, une citation directe et un renvoi nécessitent l'autorisation de la Chambre concernée. L'on voit apparaître ainsi un système équilibré, qui concilie l'importance d'une procédure pénale rapide et celle du bon fonctionnement des assemblées législatives.

Un sénateur fait observer que l'exploration corporelle est l'une des mesures qui ne requiert l'intervention du juge — en l'espèce, le juge d'instruction. Néanmoins, celui-ci ne peut accomplir un tel acte d'instruction sans l'autorisation de la chambre du conseil. Cette autorisation n'est-elle plus requise lorsque le premier président de la cour d'appel a ordonné une instruction à charge d'un parlementaire ?

Un membre répond par la négative. Aux termes de l'amendement, des mesures de contrainte ne peuvent être prises que sur demande du juge compétent. Pour ce qui est de l'exploration corporelle, le juge d'instruction n'est compétent, que lorsqu'elle a été autorisée par la chambre du conseil. Il doit donc obtenir l'autorisation préalable de la chambre du conseil, même pour procéder à une instruction à charge d'un parlementaire. Ensuite, il devrait obtenir également en application des dispositions proposées qui valent pour l'ensemble des mesures de contrainte à l'égard des parlementaires, l'autorisation du premier président de la cour d'appel.

rechter is vereist, ten opzichte van een lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, alleen worden bevolen door de eerste voorzitter van het hof van beroep op verzoek van de bevoegde rechter. Deze beslissing wordt aan de voorzitter van de betrokken Kamer meegedeeld.

Huiszoeking of inbeslagneming krachtens het voorgaande lid kan alleen geschieden in aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken Kamer of van een door hem aangewezen lid.»

Het amendement strekt ertoe, aldus een indiener, dat een onderzoek kan worden gevoerd zonder dat de onschendbaarheid dient te worden opgeheven. Echter alleen een onderzoeksrechter kan verzoeken dat een dwangmaatregel wordt genomen, en alleen de eerste voorzitter van een hof van beroep kan een dwangmaatregel bevelen. Het verdient inderdaad aanbeveling om deze laatste beslissing op het niveau van het hof van beroep te nemen, en niet op dat van de rechtbank van eerste aanleg.

Gecombineerd met het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. werkt dit subamendement een coherent systeem uit. Ondervragingen en confrontaties kunnen plaatsvinden zonder voorafgaand verlof. Dwangmaatregelen vergen een rechterlijke tussenkomst. Aanhouding, inverdenkingstelling, rechtstreekse dagvaarding en verwijzing vergen ten slotte het verlof van de betrokken Kamer. Zo ontstaat een degelijk uitgebalanceerd systeem, dat het belang van een vlotte strafvordering verzoent met de goede werking van de wetgevende vergaderingen.

Een senator merkt op dat het onderzoek aan het lichaam één van de maatregelen is waarvoor de tussenkomst van een rechter — met name de onderzoeksrechter — vereist is. De onderzoeksrechter kan echter niet tot een dergelijk onderzoek overgaan zonder de machtiging van de raadkamer. Wordt die machtiging vervangen door het bevel van de eerste voorzitter van het hof van beroep wanneer het een onderzoek tegen een parlamentslid betreft ?

Een lid antwoordt hierop ontkennend. Luidens de bewoordingen van het amendement kunnen dwangmaatregelen slechts worden genomen op verzoek van de bevoegde rechter. Voor een onderzoek aan het lichaam is de onderzoeksrechter pas bevoegd na de machtiging van de raadkamer. Ook voor een onderzoek tegen parlamentsleden moet hij dus eerst de machtiging van de raadkamer verkrijgen. Nadien moet hij, overeenkomstig de voorgestelde regeling die geldt voor alle dwangmaatregelen tegen parlamentsleden, ook de toestemming van de eerste voorzitter van het hof van beroep verkrijgen.

MM. Erdman et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/4, amendement n° 12), rédigé comme suit:

« Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par ce qui suit :

« Art. 59. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, en matière répressive (faire l'objet de mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge), être inculpé, renvoyé ou cité directement devant une cour ou un tribunal, ni être arrêté qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

Pendant la durée de la session, seuls les officiers du ministère public et les agents compétents peuvent intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre.

L'arrestation ou la poursuite devant une cour ou devant un tribunal à l'égard d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session si la Chambre dont il fait partie le requiert. »

Disposition transitoire

Pour l'application du premier alinéa et aussi longtemps que la notion d'inculpation n'est pas définie dans le Code d'instruction criminelle, la disposition suivante est applicable :

« Le juge d'instruction procède à l'inculpation de toute personne contre laquelle existent des indices sérieux de culpabilité. Cette inculpation est faite lors d'un interrogatoire ou par notification à l'intéressé. »

L'auteur principal déclare que cet amendement remplace l'amendement n° 2 de M. Erdman. Le contenu des deux amendements est essentiellement le même, mais l'amendement n° 12 apporte quelques corrections. C'est ainsi que dans le texte néerlandais, les mots « een lid van beide Kamers » sont remplacés par les mots « een lid van een van beide kamers ». L'on a également ajouté, dans le texte néerlandais, le mot « rechtstreeks », en vue d'assurer la concordance avec le texte français où l'on trouve « cité directement ».

Les mots « faire l'objet de mesures de contrainte requérant l'ordre d'un juge » perdent leur objet si le sous-amendement n° 11 est adopté.

Au deuxième alinéa proposé, les mots « membres du ministère public » sont remplacés par les mots « officiers du ministère public » pour la concordance

De heer Erdman c.s. dient een amendement in (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/4, amendement nr. 12), luidende:

« Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen als volgt :

« Art. 59. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken (het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist), in verdenking worden gesteld, verwezen of rechtstreeks gedagvaard voor een hof of een rechtbank, of worden aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt.

De vervolging van een lid van een van beide Kamers kan, tijdens de zitting, in strafzaken, enkel worden ingesteld door de ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren.

De aanhouding of de vervolging voor een hof of een rechtbank ten opzichte van een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, het vordert. »

Overgangsbepaling

Voor de toepassing van het eerste lid en zolang het begrip « inverdenkingstelling » niet wordt bepaald in het Wetboek van Strafvordering, geldt ter zake de volgende bepaling :

« De onderzoeksrechter gaat over tot de inverdenkingstelling van elke persoon tegen wie ernstige aanwijzingen van schuld bestaan. Deze inverdenkingstelling vindt plaats ter gelegenheid van een verhoor of door kennisgeving aan de betrokkene. »

De hoofdindieners verklaart dat dit amendement het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. vervangt. In essentie is de inhoud van beide amendementen dezelfde, maar het amendement nr. 12 brengt enkele correcties aan. Zo worden de woorden « een lid van beide kamers » vervangen door de woorden « een lid van een van beide Kamers ». In de Nederlandse tekst wordt het woord « rechtstreeks » toegevoegd met het oog op de overeenstemming met het Franse « cité directement ».

De woorden « het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist » vervallen, indien het subamendement nr. 11 wordt aangenomen.

In het voorgestelde tweede lid worden de woorden « leden van het openbaar ministerie » vervangen door de woorden « ambtenaren van het openbaar ministe-

avec l'article 153 de la Constitution, et ce même s'il est question, dans le Code judiciaire, des «membres du ministère public».

En outre, ce n'est pas toujours la loi qui charge les agents d'intenter des poursuites. Dans certains cas, ce peut être un décret ou une ordonnance. C'est pour quoi l'on propose de remplacer les mots «les agents déclarés compétents par la loi» par l'expression plus générale «les agents compétents».

Enfin, en ajoutant les mots «pour l'application du premier alinéa», l'on précise que le champ d'application de la disposition transitoire se limite au premier alinéa de l'article 59 de la Constitution.

M. Verhofstadt dépose un amendement (doc. Sénat, n° 1-363/4, 1996-1997, amendement n° 13), qui vise à remplacer les amendements n°s 3, 4 et 5 de MM. Goris et Verhofstadt et les amendements n°s 6, 7 et 8 de MM. Verhofstadt et consorts et qui est rédigé comme suit :

«Remplacer l'article 59 proposé de la Constitution par ce qui suit :

«Art. 59. — § 1^{er}. Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, en matière répressive, être privé de sa liberté pendant la session qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

§ 2. Sauf le cas de flagrant délit, pour toutes les mesures de contrainte autres que celles visées au paragraphe précédent, telles que les mandats d'amener, les perquisitions, les saisies, les repérages d'appels et les écoutes téléphoniques ainsi que les explorations corporelles, le juge d'instruction doit demander au préalable l'autorisation du premier président de la cour d'appel. Ce dernier statue sans délai, le procureur général entendu.

§ 3. En outre, en matière répressive, sauf le cas de flagrant délit, aucune perquisition ni saisie ne peut être effectuée à l'encontre d'un membre de l'une des deux Chambres qu'en présence du président de la Chambre dont le membre fait partie ou d'un membre désigné par ce président.

§ 4. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être traduit en matière répressive devant un tribunal ou une cour que par les membres du ministère public, par les agents déclarés compétents par la loi ou sur renvoi par le juge d'instruction après constitution de partie civile.»

rie» ten einde de overeenstemming met artikel 153 van de Grondwet te handhaven, al wordt in het Gerechtelijk Wetboek gewag gemaakt van «de leden van het openbaar ministerie».

Voorts worden ambtenaren niet altijd door de wet belast met het instellen van de strafvervolgning. In sommige gevallen kan die bevoegdheid ook ingeschreven zijn in een decreet of een ordonnantie. Daarom wordt voorgesteld de woorden «de door de wet bevoegde ambtenaren» te vervangen door de meer algemene uitdrukking «de bevoegde ambtenaren».

Ten slotte wordt, met de toevoeging van de woorden «Voor de toepassing van het eerste lid», verduidelijkt dat het toepassingsgebied van de overgangs bepaling beperkt is tot het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet.

De heer Verhofstadt dient een amendement in (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, n° 1-363/4, amendement nr. 13), dat de amendementen nrs. 3, 4 en 5 van de heren Goris en Verhofstadt en de amendementen nrs. 6, 7 en 8 van de heer Verhofstadt c.s. vervangt en dat luidt als volgt :

«Het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet vervangen door de volgende bepaling :

«Art. 59. — § 1. Behalve bij ontdekking op heterdaad, kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken van zijn vrijheid worden beroofd dan met verlof van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt.

§ 2. Behalve bij ontdekking op heterdaad, dient de onderzoeksrechter voor alle andere dwangmaatregelen dan deze bedoeld in de vorige paragraaf, zoals bevelen tot medebrenging, huiszoeken, inbeslagnemingen, het opsporen en aftappen van telefoongesprekken alsmede onderzoeken aan het lichaam, voorafgaandelijk de toelating van de eerste voorzitter van het Hof van Beroep te vragen. Deze laatste doet onverwijld uitspraak, de procureur-generaal gehoord zijnde.

§ 3. Bovendien kan in strafzaken, behalve bij ontdekking op heterdaad, geen huiszoeking noch inbeslagname plaatsvinden tegen een lid van een van beide Kamers dan in aanwezigheid van de voorzitter van de Kamer waarvan dat lid deel uitmaakt of van een door die voorzitter aangewezen lid.

§ 4. Geen lid van een van beide Kamers kan in strafzaken, tijdens de zitting, voor een rechtbank of een hof worden gebracht dan door de leden van het openbaar ministerie, door de door de wet bevoegd verklaarde ambtenaren of op verwijzing na burgerlijke partijstelling door de onderzoeksrechter.»

Selon l'auteur de l'amendement, ce texte s'inspire de l'intention initiale du constituant de 1831 qui était d'empêcher que l'on perturbe le déroulement de la session (elle était, il est vrai, beaucoup plus courte) par des poursuites pénales à charge d'un parlementaire. Pour que l'on puisse rétablir ce principe, l'amendement propose que l'on ne doive plus requérir l'autorisation de la Chambre concernée que pour la privation de liberté.

Par contre, le juge d'instruction pourrait prendre des mesures de contrainte avec l'accord du premier président de la cour d'appel. L'importance de la procédure et l'uniformité du droit s'opposent à une intervention du tribunal de première instance.

Un commissaire se demande ce qu'il y a lieu d'entendre, au § 4 de l'amendement n° 13, par le renvoi par le juge d'instruction après constitution de partie civile. Manifestement, l'auteur admet quand même la possibilité d'une constitution de partie civile.

En outre, le § 1^{er} est rédigé en termes très larges. Si la Chambre concernée doit donner son autorisation pour que l'on puisse procéder à une «privation de liberté», il en ira désormais de même pour ce qui est de l'arrestation administrative, contrairement à ce qui est le cas actuellement. L'amendement n° 12 de MM. Erdman et consorts s'inscrit dans la ligne de cette pratique existante en utilisant le terme «arrestation».

Un membre demande si ce terme désigne bel et bien l'arrestation judiciaire, et non pas l'arrestation administrative.

L'auteur principal de l'amendement n° 12 répond qu'une arrestation ne peut être opérée qu'après la délivrance d'un mandat par un juge d'instruction. Cette condition ne doit toutefois pas être remplie pour ce qui est de l'arrestation administrative, à laquelle la police peut procéder dans l'exercice de ses missions préventives et dans le cadre du maintien de l'ordre.

Un commissaire fait observer qu'il est question, à l'article 3 du projet de loi spéciale portant exécution temporaire et partielle de l'article 125 de la Constitution transmis par la Chambre des représentants d'arrestation ou de mise en détention préventive.

L'auteur principal de l'amendement n° 12 désire maintenir la terminologie de celui-ci.

Un commissaire se dit partisan du système proposé par l'amendement n° 12 de M. Erdman et consorts tel qu'il est complété par le sous-amendement n° 11 de MM. Desmedt et Foret.

Volgens de auteur van het amendement wordt met deze tekst teruggegrepen naar het oorspronkelijke opzet van de grondwetgever van 1831. Die bedoeling bestond erin het verloop van de zitting (die toen weliswaar heel wat korter was) niet te laten verstoren door de strafvervolging tegen een parlementslid. Om terug aan te knopen bij dat uitgangspunt stelt het amendement voor om het verlot van de betrokken kamer alleen te vereisen voor de vrijheidsberoving.

Dwangmaatregelen zouden daarentegen kunnen worden genomen door de onderzoeksrechter na de toestemming van de eerste voorzitter van het hof van beroep. De gewichtigheid van de procedure en de rechtseenheid verzetten zich tegen een tussenkomst van de rechtbank van eerste aanleg.

Een lid vraagt zich af wat in de vierde paragraaf van het amendement nr. 13 bedoeld wordt met een verwijzing na burgerlijke-partijstelling door de onderzoeksrechter. Kennelijk aanvaardt de indiener toch de mogelijkheid van een burgerlijke-partijstelling.

Voorts is de voorgestelde eerste paragraaf in zeer ruime bewoordingen opgesteld. Indien de betrokken Kamer verlot moet geven voor «vrijheidsberoving», dan moet dit voortaan ook voor de administratieve aanhouding, hetgeen momenteel niet het geval is. Het amendement nr. 12 van de heer Erdman c.s. sluit aan bij die bestaande praktijk door de term «aanhouding» te gebruiken.

Een lid vraagt of de term «aanhouding» wel degelijk alleen betrekking heeft op de gerechtelijke aanhouding en niet op de administratieve aanhouding.

De hoofdindiener van het amendement nr. 12 antwoordt dat een aanhouding slechts kan worden verricht na de aflevering van een mandaat door een onderzoeksrechter. Dit laatste is echter niet vereist voor de administratieve aanhouding, die door de politie kan worden uitgevoerd in de uitoefening van haar preventieve opdrachten en in het kader van de ordehandhaving.

Een lid merkt op dat het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp van bijzondere wet houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 125 van de Grondwet, in artikel 3 gewag maakt van «aanhouding of voorlopige hechtenis».

De hoofdindiener van het amendement nr. 12 wenst zich te houden aan de bewoordingen gebruikt in het amendement.

Een lid betoont zich voorstander van het systeem dat wordt voorgesteld in het amendement nr. 12 van de heer Erdman c.s., zoals dit wordt aangevuld door het subamendement nr. 11 van de heren Desmedt en Foret.

Selon un autre commissaire, la différence entre l'amendement n° 13 de M. Verhofstadt et l'amendement n° 12 de M. Erdman et consorts complété par le sous-amendement de MM. Desmedt et Foret consiste principalement dans le fait que l'amendement n° 13 autorise l'inculpation et le renvoi à la juridiction de jugement sans autorisation préalable de la Chambre concernée. L'on prétend que l'amendement n° 13 rencontrera une plus grande compréhension dans l'opinion publique. Or, celle-ci accorde surtout de l'importance à la garantie que l'instruction pourra se faire en toute liberté, sans toutefois que les droits de la défense soient lésés. Cette garantie est apportée par l'amendement n° 12 sous-amendé.

L'auteur de l'amendement n° 13 est hostile à toute proposition prévoyant un apport parlementaire dans une procédure judiciaire effective. En effet, les propositions en question ne modifient essentiellement en rien la procédure existante, qui n'est plus conforme aux intentions du constituant de 1831 et que, du reste, l'on ne trouve pas dans bon nombre de pays dont le système juridique est comparable au nôtre. En outre, il est illusoire d'espérer que l'opinion publique puisse apprécier une telle proposition à sa juste valeur.

Un sénateur ne comprend pas comment il se fait que certains soient hostiles à un renvoi sans autorisation de la Chambre concernée, alors qu'ils admettent que des mesures radicales puissent être prises contre un parlementaire sans autorisation de la Chambre concernée.

Un membre estime que de nombreuses instructions n'auraient pas eu lieu si les personnes qui en ont fait l'objet n'avaient pas été des parlementaires. Il est donc nécessaire que l'on examine, à un moment donné de la procédure, si l'instruction n'est pas inspirée par des motifs politiques. C'est pourquoi l'autorisation de la Chambre concernée doit rester requise pour le renvoi à une juridiction de jugement.

M. Verhofstadt dépose un amendement (doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-363/4, amendement n° 14), qui est un sous-amendement à son amendement n° 13 et qui est rédigé comme suit :

« Compléter l'article 59 proposé de la Constitution par un § 5, libellé comme suit :

« § 5. Le renvoi devant une cour ou un tribunal d'un membre de l'une des deux Chambres est suspendu en matière pénale, pendant la session, si la Chambre dont l'intéressé fait partie le requiert à la demande de ce dernier. La Chambre concernée se prononce sur cette demande à la majorité des deux tiers. »

Volgens een ander lid bestaat het verschil tussen het amendement nr. 13 van de heer Verhofstadt en het amendement nr. 12 van de heer Erdman c.s., aangevuld met het subamendement nr. 11 van de heren Desmedt en Foret, voornamelijk hierin dat het amendement nr. 13 de inverdenkingstelling en de verwijzing naar het vonnisgerecht toelaat zonder voorafgaand verlov van de betrokken kamer. Er wordt beweerd dat het amendement nr. 13 meer begrip zal losweken bij de publieke opinie. Welnu, de publieke opinie hecht hoofdzakelijk belang aan de waarborg dat het onderzoek in volledige vrijheid kan verlopen, zonder evenwel de rechten van de verdediging te schaden. Die waarborg wordt verstrekt in het gesubamendeerde amendement nr. 12.

De auteur van het amendement nr. 13 verzet zich tegen ieder voorstel dat vasthoudt aan een parlementaire inbreng in een wezenlijk gerechtelijke procedure. Die voorstellen wijzigen in essentie immers niets aan de bestaande procedure, die niet meer strookt met de intenties van de grondwetgever van 1831 en die overigens in vele landen met een vergelijkbaar rechtsstelsel niet voorkomt. Bovendien is het een illusie te verwachten dat de publieke opinie zo'n voorstel naar waarde zal kunnen schatten.

Een senator begrijpt niet hoe sommigen zich kunnen verzetten tegen een verwijzing zonder verlov van de betrokken Kamer, terwijl zij er wel mee instemmen dat tegen een parlamentslid ingrijpende maatregelen worden genomen zonder verlov van de betrokken Kamer.

Een lid is van oordeel dat veel onderzoeken niet zouden hebben plaatsgevonden indien zij niet tegen een parlamentslid waren gericht geweest. Het is bijgevolg noodzakelijk dat, op een bepaald proceduremoment, wordt nagegaan of het onderzoek niet wordt gestuurd door politieke beweegredenen. Om die reden moet het verlov van de betrokken Kamer voor de verwijzing naar een vonnisgerecht gehandhaafd blijven.

De heer Verhofstadt dient een amendement in (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, nr. 1-363/4, amendement nr. 14), dat een subamendement is bij zijn amendement nr. 13 en dat luidt als volgt :

« Een § 5 toevoegen aan het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet :

« § 5. De verwijzing naar een hof of rechtbank van een lid van een van beide Kamers wordt, tijdens de zitting, in strafzaken geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt zulks vordert op verzoek van dat lid. Deze Kamer dient hierover met een twee derde meerderheid te beslissen. »

Justification

Le présent amendement entend offrir une ultime garantie, sous la forme la plus épurée et la plus simple qui soit, contre le renvoi arbitraire d'un membre d'une des deux Chambres législatives devant une cour ou un tribunal.

Seul le membre concerné peut demander à la Chambre dont il fait partie la suspension de son renvoi devant le juge du fond.

La Chambre ne peut décider cette suspension qu'à la majorité des deux tiers. Cela se justifie compte tenu des lourdes conséquences d'une telle décision, qui ne peut être prise que lorsque des indices sérieux existent que le parlementaire en question est l'objet de poursuites arbitraires. Cela permettrait aussi d'éviter que pareilles décisions ne doivent être prises dans un esprit de « majorité-contre-minorité ».

L'auteur de l'amendement n° 14 s'oppose à ce que l'on prévoie la nécessité d'une intervention de la Chambre concernée. Si on l'admettait, bien des dossiers judiciaires seraient renvoyés au Parlement, même contre le gré des parlementaires concernés. L'amendement pose comme principe que l'intervention de la Chambre concernée n'est pas requise pour un renvoi, à moins que le parlementaire ne demande lui-même la suspension de celui-ci. Cela lui permet de se protéger contre des instructions arbitraires.

IV. VOTES

L'amendement n° 1 de M. Loones et consorts est rejeté par 10 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts, les amendements n°s 3, 4 et 5 de MM. Goris et Verhofstadt, les amendements n°s 6, 7 et 8 de M. Verhofstadt et consorts, l'amendement n° 9 de M. Erdman et l'amendement n° 10 de Mme Milquet sont retirés.

L'amendement n° 11 de MM. Desmedt et Foret, qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 de M. Erdman et consorts, lequel a, à son tour, été remplacé par l'amendement n° 13 de MM. Erdman et consorts, est adopté par 12 voix contre 3.

L'amendement n° 14 de M. Verhofstadt, qui est un sous-amendement à son amendement n° 13, est rejeté par 11 voix contre 3 et 1 abstention.

L'amendement n° 13 de M. Verhofstadt est, lui aussi, rejeté par 11 voix contre 3 et 1 abstention.

Verantwoording

Huidig amendement wil in zijn zuiverste en eenvoudigste vorm een ultieme waarborg bieden tegen een willekeurige verwijzing naar een hof of rechtbank van een lid van een van beide wetgevende kamers.

Alleen het betrokken lid kan het verzoek tot schorsing van zijn verwijzing naar de vonnisrechter voorderen van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt.

De Kamer kan slechts met een meerderheid van twee derden beslissen hiertoe over te gaan. Zulks is verantwoord gezien de verstrekkende gevolgen van dergelijke beslissing, die alleen genomen kan worden wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat het betrokken parlementslid willekeurig vervolgd wordt. Het helpt ook te vermijden dat zulke beslissingen in een meerderheid-versus-minderheid-sfeer moeten worden genomen.

De auteur van het amendement nr. 14 verzet zich tegen een noodzakelijke tussenkomst van de betrokken Kamer. Zo versast men talrijke gerechtelijke dossiers naar het Parlement, zelfs tegen de wil van het betrokken parlementslid. Het amendement poneert als beginsel dat de tussenkomst van de betrokken Kamer voor een verwijzing niet vereist is, tenzij het parlementslid zelf verzoekt dat de verwijzing wordt geschorst. Zo kan hij zich beschermen tegen willekeurige onderzoeken.

IV. STEMMINGEN

Het amendement nr. 1 van de heer Loones c.s. wordt verworpen met 10 stemmen, bij 5 onthoudingen.

Het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s., de amendementen nrs. 3, 4 en 5 van de heren Goris en Verhofstadt, de amendementen nrs. 6, 7 en 8 van de heer Verhofstadt c.s., het amendement nr. 9 van de heer Erdman en het amendement nr. 10 van mevrouw Milquet worden ingetrokken.

Het amendement nr. 11 van de heren Desmedt en Foret, dat een subamendement is bij het amendement nr. 2 van de heer Erdman c.s. dat op zijn beurt vervangen werd door het amendement nr. 12 van de heer Erdman c.s., wordt aangenomen met 12 tegen 3 stemmen.

Het amendement nr. 14 van de heer Verhofstadt, dat een subamendement is bij zijn amendement nr. 13, wordt verworpen met 11 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

Ook het amendement nr. 13 van de heer Verhofstadt wordt verworpen met 11 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

Le texte du projet de révision de l'article 59 de la Constitution, tel qu'il résulte de l'amendement n° 12 de M. Erdman et consorts sous-amendé par l'amendement n° 11 de MM. Desmedt et Foret, a été adopté par 12 voix contre 3.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Le Rapporteur,
Fred ERDMAN.

Le Président,
Frank SWAELEN.

De tekst van het ontwerp van herziening van artikel 59 van de Grondwet zoals die voortspuit uit het amendement nr. 12 van de heer Erdman c.s., zoals gesubamendeerd door het amendement nr. 11 van de heren Desmedt en Foret, wordt aangenomen met 12 tegen 3 stemmen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Fred ERDMAN.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

ANNEXE I

Avis du professeur Philip Traest relatif à la proposition de révision de l'article 59 de la Constitution

Conformément à la demande de la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, nous avons rédigé un avis concernant les implications en matière de procédure pénale du texte du projet tel qu'il a été transmis par la Chambre des représentants et soumis au Sénat en sa séance du 21 juin 1996. Il va de soi que nous nous limiterons à un commentaire purement juridique.

I. Interprétation de l'article 59 actuel de la Constitution (1)

L'article 59 actuel de la Constitution dispose en termes assez vagues qu'aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ni arrêté qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie. Cette règle n'est pas applicable en cas de flagrant délit ou en dehors de la session parlementaire. En dehors de celle-ci, aucune autorisation n'est nécessaire pour poursuivre un parlementaire.

Il s'agit en l'espèce d'une immunité (2) illimitée (elle vise toutes les infractions possibles), mais relative (car pouvant être levée) pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions parlementaires, et ce, contrairement à l'immunité conférée aux parlementaires pour les infractions commises dans l'exercice des fonctions parlementaires (art. 58 de la Constitution) (par exemple, l'outrage et la diffamation au cours des débats), qui a un caractère limité mais absolu (elle ne peut être levée).

L'imprécision de cette règle a soulevé, dans le passé, bon nombre de problèmes d'interprétation, surtout en ce qui concerne le moment où le ministère public (ou éventuellement de la partie civile) (3) doit demander cette autorisation à la Chambre dont le parlementaire concerné fait partie et les actes qui, le cas échéant, peuvent déjà ou ne peuvent pas encore être accomplis avant que la Chambre concernée ne donne son autorisation.

L'obstacle constitué par l'article 59 de la Constitution ne vise que l'exercice effectif de l'action criminelle. Il empêche la partie civile comme le ministère public de requérir une instruction judiciaire à charge d'un parlementaire sans autorisation préalable. Lorsqu'en effet le juge d'instruction est saisi, l'instruction judiciaire ne peut se conclure que par une ordonnance des juridictions d'instruction (chambre du conseil ou chambre des mises en accusation), soit de renvoi, soit de renvoi des poursuites. Le parlementaire ne peut pas davantage être cité directement devant le tribunal compétent.

L'autorisation accordée par la Chambre législative ne vaut que pour un fait bien déterminé, mais peut être étendue en cours d'instruction. Une autorisation partielle peut également être accordée, par exemple pour l'ouverture d'une instruction et l'accomplissement d'actes d'instruction, à l'exception de la détention préventive et avec l'obligation de représenter le dossier avant de porter l'affaire devant la chambre du conseil en vue du règlement de la procédure.

(1) Pour un aperçu général, voir Hayoit de Termicourt, R., « *Parlementaire immunité* », R.W., 1995, 49-67.

(2) Van den Wyngaert, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 1994, 482; Verstraeten, R., *Handboek Strafvordering*, Anvers, Maklu, 1994, n° 44.

(3) Verstraeten, R., *o.c.*, n° 44.

BIJLAGE I

Advies van professor Philip Traest met betrekking tot het ontwerp van grondwetswijziging aangaande artikel 59 van het Gerechtelijk wetboek

Op verzoek van de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden werd een advies opgesteld aangaande de strafprocesrechtelijke implicaties van de ontwerp tekst, zoals deze werd overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers en voorgelegd aan de Senaat ter zitting van 21 juni 1996. Uiteraard zullen wij ons beperken tot een louter juridische commentaar.

I. De interpretatie van het huidige artikel 59 van het Gerechtelijk Wetboek (1)

Het huidige artikel 59 van de Grondwet voorziet in vrij vage termen dat geen lid van het Parlement kan vervolgd of aangehouden worden dan met verlov van de kamer waartoe hij behoort. Deze regel geldt niet in geval van betrapting op heterdaad of buiten de parlementaire zitting. Buiten de parlementaire zitting is geen enkele machtiging nodig om een parlementslid te vervolgen.

Het betreft hier een onbeperkte (ten aanzien van alle mogelijke misdrijven) doch relatieve (want ophefbare) machtigingsimmunité (2) ten aanzien van misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van hun parlementaire functie, dit in tegenstelling tot de immunité van parlementsliden voor misdrijven die binnen de uitoefening van de parlementaire functie worden gepleegd (art. 58 van het Gerechtelijk Wetboek) (bijvoorbeeld smaad en eerroof tijdens de debatten) waarvoor een beperkt doch absolute (niet-ophefbare) immunité bestaat.

De onduidelijkheid van deze regel heeft in het verleden tot heel wat interpretatieproblemen geleid, vooral met betrekking tot het ogenblik waarop het openbaar ministerie (of eventueel de burgerlijke partij) (3) aan de Kamer waartoe het betrokken parlementslid behoort, dit verlov dient te vragen en de daden die eventueel reeds al dan niet mogen gesteld worden vooraleer de betrokken Kamer het verlov verleent.

Het beletsel dat gevormd wordt door artikel 59 van het Gerechtelijk Wetboek geldt enkel ten aanzien van de daadwerkelijke uitoefening van de strafvordering. Hierdoor kunnen noch de burgerlijke partij, noch het openbaar ministerie een gerechtelijk onderzoek vorderen lastens een parlementslid zonder voorafgaand verlov. Wanneer de onderzoeksrechter geadieerd wordt kan het gerechtelijk onderzoek immers uitsluitend afgesloten worden door een beschikking van de onderzoeksgerechten (raadkamer of kamer van inbeschuldigingstelling), hetzij tot verwijzing, hetzij tot buitenvervolginstelling. Evenmin kan het parlementslid rechtstreeks gedagvaard worden voor de bevoegde rechtbank.

De machtiging die door de Kamer van het Parlement wordt verleend geldt enkel ten aanzien van een welbepaald feit, doch kan in de loop van het onderzoek uitgebreid worden. Eveneens kan een gedeeltelijke machtiging verleend worden, bijvoorbeeld voor het openen van een onderzoek en het stellen van onderzoeksdaden, met uitzondering van de preventieve hechtenis en met de verplichting om het dossier opnieuw voor te leggen vooraleer de zaak voor de raadkamer te brengen voor de regeling van de rechtspleging.

(1) Zie algemeen Hayoit de Termicourt, R., *Parlementaire immunité*, R.W., 1955, 49-67.

(2) Van den Wyngaert, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1994, 482; Verstraeten, R., *Handboek strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, nr. 44.

(3) Verstraeten, R., *o.c.*, nr. 44.

L'article 59 de la Constitution n'empêche pas de procéder à une information préalable sans autorisation, mais aucune mesure coercitive (perquisition avec saisie, interrogatoire et audition de témoins, sous serment, interrogatoire sur mandat d'amener, arrestation, écoutes téléphoniques, ...) ne peut y être prise. Le ministère public peut toutefois recueillir d'autres renseignements ne nécessitant pas de mesures coercitives (interrogatoire sans mandat d'amener ou prestation de serment, déposition sans prestation de serment, désignation d'un expert, ...)(1).

Il est effectivement indispensable de mener une enquête exploratoire, en vue de déterminer les initiatives possibles et opportunes et de réunir les moyens permettant de motiver la demande d'autorisation à adresser à la Chambre ou au Sénat. On ne peut en effet partir du principe que le ministère public devrait solliciter la levée de l'immunité du parlementaire concerné *ex nihilo* et sans la moindre connaissance de la nature et des circonstances de l'infraction. Une interprétation trop large de l'immunité impliquerait aussi que le ministère public devrait déjà demander l'autorisation de poursuivre à un stade très précoce de l'enquête et faire savoir ainsi que le parlementaire est soupçonné, mais sans que le bien-fondé de ce soupçon puisse être vérifié.

La question de savoir si un parlementaire peut être interrogé dans le cadre d'une information à la demande du procureur du Roi demeure incertaine. Il ne s'agit pas en l'espèce de poursuites au sens où l'entend la procédure pénale, mais il a été fait référence en commission à la Chambre à l'opinion de Hayoit de Termicourt, qui a soutenu qu'un parlementaire ne pouvait être interrogé dans le cadre d'une information sans l'autorisation de la Chambre concernée. Mais comme les discussions portaient surtout sur l'instruction judiciaire, cet aspect revêt moins d'importance. Même s'il n'était pas possible d'interroger le parlementaire, il est bien établi que pour le surplus, une information peut être conduite sur les faits en question.

Rien n'empêche non plus d'exécuter des mesures d'instruction impliquant indirectement des parlementaires dans des enquêtes pénales à l'encontre de personnes autres que des parlementaires (par exemple, une perquisition au domicile d'un parlementaire dans le cadre d'une instruction à charge d'un tiers suspecté)(2).

En outre, selon la doctrine, l'article 59 de la Constitution n'empêche pas non plus d'exercer l'action criminelle à l'encontre de personnes autres que des parlementaires, notamment les coauteurs ou les complices présumés(3).

II. Observations relatives au texte proposé

a) Interrogatoire et confrontation avec des témoins

Ainsi qu'il ressort des phrases liminaires des développements de la proposition déposée à la Chambre des représentants, l'objectif de la modification apportée à la Constitution est de veiller «à ce qu'il ne soit en tout cas plus nécessaire de lever l'immunité pour permettre l'accomplissement des actes ordinaires d'instruction (interrogatoire et confrontation avec les témoins)». On voulait

(1) Verstraeten, R., *o.c.*, n° 47; Van Den Wyngaert, C., *o.c.*, 483.

(2) Cass. 30 septembre 1992, *J.L.M.B.*, 1992, 1226, *R.D.P.*, 1993, 96, *R.W.*, 1992-1993, 956.

(3) Verstraeten, R., *o.c.*, 47.

Artikel 59 van het Gerechtelijk Wetboek belet niet dat zonder verlot een voorafgaand opsporingsonderzoek wordt verricht waarbij echter geen dwangmaatregelen (huiszoeking met inbeslagname, ondervraging en getuigenverhoor onder ede, ondervraging op medebreningsbevel, aanhouding, telefoontap, ...) kunnen worden genomen. Wel kunnen andere inlichtingen worden ingewonnen door het openbaar ministerie waarvoor geen dwangmaatregelen vereist zijn (ondervraging zonder medebreningsbevel of eedaflegging, getuigenverklaring zonder eedaflegging, aanstelling van een deskundige, ...)(1).

Het is inderdaad noodzakelijk dat een verkennend onderzoek wordt verricht waaruit moet blijken welke initiatieven kunnen worden genomen en opportuun zijn, en waarmee de middelen worden vergaard om het verzoek tot het verlenen van verlot door de Kamer of de Senaat te kunnen motiveren. Men kan immers niet uitgaan van de idee dat het openbaar ministerie vanuit het niets zonder enige kennis van de aard en de omstandigheden van het ontdekte misdrijf zou dienen over te gaan tot het verzoek om de immunité van het betrokken parlementslid op te heffen. Een al te ruime interpretatie van de immunité zou immers tevens betekenen dat het openbaar ministerie reeds op een zeer vroeg moment in het onderzoek zou moeten overgaan tot het vragen van verlot tot vervolging, en daarmee het bekend maken van de verdenking van het parlementslid, zonder dat de gegrondheid van deze verdenking kan worden getoetst.

Het blijft onzeker of een parlementslid in het kader van een opsporingsonderzoek kan worden ondervraagd op verzoek van de procureur des Konings. Het gaat hier niet om een vervolging in de strafprocesrechtelijke betekenis van het woord doch in de Kamercommissie werd gewezen op de opvatting van Hayoit de Termicourt, die voorhield dat een ondervraging van een parlementslid in het kader van een opsporingsonderzoek niet mogelijk was zonder verlot van de betrokken Kamer. Aangezien de besprekingen immers vooral betrekking hadden op het gerechtelijk onderzoek is dit aspect van minder belang. Zelfs indien ondervraging van een parlementslid zelf niet mogelijk zou zijn, staat het vast dat voor het overige wel een opsporingsonderzoek kan worden gevoerd omtrent de betrokken feiten.

Ook staat niets het uitvoeren van onderzoeksmaatregelen in de weg waarbij parlementsliden onrechtstreeks betrokken worden in strafrechtelijke onderzoeken naar andere personen dan parlementsliden (bijvoorbeeld een huiszoeking in de woning van een parlementslid in het kader van een onderzoek lastens een derde inverdenkinggestelde)(2).

Daarnaast belet artikel 59 van het Gerechtelijk Wetboek volgens de rechtsleer evenmin dat de strafvordering wordt uitgeoefend tegen andere personen dan parlementsliden, met name vermoedelijke mededaders of medeplichtigen(3).

II. Opmerkingen bij de voorgestelde tekst

a) Ondervraging en confrontatie met getuigen

Zoals blijkt uit de aanhef van de toelichting bij het voorstel voor de Kamer van volksvertegenwoordigers is het doel van de wetswijziging ervoor te zorgen dat «de opheffing van de onschendbaarheid in ieder geval niet meer nodig zal zijn voor gewone daden van gerechtelijk onderzoek (ondervragen en confrontatie met getuigen)». Het was de bedoeling dat een opheffing

(1) Verstraeten, R. *o.c.*, nr. 47; Van Den Wyngaert, C., *o.c.*, 483.

(2) Cass. 30 september 1992, *J.L.M.B.*, 1992, 1226, *R.D.P.*, 1993, 96, *R.W.*, 1992-1993, 956.

(3) Verstraeten, R., *o.c.*, 47.

donc qu'une levée de l'immunité parlementaire ne soit en tout cas plus nécessaire pour les interrogatoires et les confrontations avec des témoins.

À cet effet, le texte du projet prévoit ce qui suit :

«Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni privé de sa liberté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie.

Cette autorisation n'est pas requise pour les interrogatoires et les confrontations avec des témoins. Ces actes ne peuvent toutefois pas entraver le libre exercice du mandat.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre dont il fait partie le requiert.»

La Chambre des représentants a adopté le texte proposé en n'y apportant que l'ajout suivant: «Cette autorisation n'est pas requise pour les actes tendant à déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre.»

Comme l'a précisé à juste titre le professeur Franchimont(1), il convient d'utiliser la notion de poursuites avec beaucoup de circonspection, car elle est susceptible de diverses interprétations.

En effet, la formulation telle qu'elle figure dans le projet de texte transmis par la Chambre n'est pas tout à fait conforme à l'idée de base qui la sous-tend manifestement, et qui est de faire en sorte que l'interrogatoire et la confrontation avec des témoins soient déjà possibles sans autorisation au cours de l'instruction judiciaire.

Selon les conceptions actuelles de la jurisprudence et de la doctrine, l'ouverture d'une instruction judiciaire (tout comme, bien entendu, la citation directe) est en soi(2) un acte de poursuite, si bien qu'avant de requérir une instruction judiciaire, le ministère public doit déjà avoir obtenu l'autorisation.

Sauf en cas de flagrant délit, un juge d'instruction ne peut ouvrir une instruction qu'après avoir été requis de le faire par le ministère public. Cette requête adressée au juge d'instruction fait entrer la procédure dans la phase des poursuites, ce qui, en vertu du premier alinéa de l'article 59 de la Constitution, nécessite une autorisation de la Chambre concernée.

Aux termes du texte en discussion, les deuxième et troisième exceptions prévues par le projet (interrogatoire et confrontation) ne pourront donc se faire sans autorisation que dans le cadre d'une information. Selon l'interprétation générale de l'article 59 actuel de la Constitution, ces deux mesures d'instruction pourraient d'ores et déjà être accomplies sans autorisation(4).

En outre, il n'est pas possible de permettre au juge d'instruction d'effectuer des interrogatoires ou des confrontations sans qu'il ait

van de parlementaire onschendbaarheid in elk geval niet meer nodig zou zijn voor de ondervraging en de confrontatie met getuigen.

Hier toe wordt in de ontwerp tekst gesteld :

«Behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting in strafzaken worden vervolgd of van zijn vrijheid beroofd dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt.

Voor genoemd verlof is niet vereist voor de ondervraging en de confrontatie met getuigen. Die daden mogen de vrije uitoefening van het mandaat evenwel niet hinderen.

De hechtenis of de vervolging van een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer waarvan hij deel uitmaakt het vordert.»

De voorgestelde tekst werd door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd, met alleen deze toevoeging dat «voornoemd verlof niet vereist is voor de daden die ertoe strekken te verklaren dat er geen reden tot vervolging is».

Zoals het terecht door Prof. M. Franchimont werd verduidelijkt(1) dient zeer zorgvuldig te worden omgegaan met het begrip vervolging, dat voor velerlei interpretaties vatbaar is.

Inderdaad is de formulering zoals uitgedrukt in het ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer niet volledig in overeenstemming met de basisidee die er blijkbaar aan ten grondslag ligt, nl. ervoor te zorgen dat tijdens het gerechtelijk onderzoek reeds zonder verlof ondervraging en confrontatie met getuigen mogelijk zijn.

In de huidige opvattingen in rechtspraak en rechtsleer is het instellen van een gerechtelijk onderzoek (net zoals uiteraard het rechtstreeks dagvaarden) een daad van vervolging op zich(3), zodat alvorens een gerechtelijk onderzoek wordt gevorderd het openbaar ministerie reeds verlof moet verkregen hebben.

Een onderzoeksrechter kan — behoudens heterdaad — slechts een onderzoek instellen na daartoe te zijn gevorderd door het openbaar ministerie. Deze vordering gericht tot de onderzoeksrechter doet de procedure het stadium van de vervolging binnentreden, waarvoor krachtens het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet een verlof van de betrokken Kamer vereist is.

De tweede en derde uitzondering voorzien in het ontwerp (ondervraging en confrontatie) zullen dus volgens de voorliggende tekst enkel zonder verlof in het kader van een opsporingsonderzoek kunnen gebeuren. Deze laatste onderzoeksmaatregelen kunnen volgens de algemene interpretatie van het huidige artikel 59 van de Grondwet wellicht ook nu reeds zonder verlof worden verricht(4).

Bovendien is het niet mogelijk de onderzoeksrechter toe te laten ondervragingen of confrontaties te verrichten zonder dat hij gea-

(1) Doc. Chambre, n° 492/5, 95/96, 30.

(2) Van Den Wyngaert, C., *o.c.*, II, 509; Verstraeten, R., *o.c.*, n° 155; Vanhoudt, C., et Calewaert, W., *Belgisch Strafrecht*, I, Bruxelles, Story-Scientia, 1976, n° 403.

(3) Pour un aperçu général, voir Hayoit de Termicourt, R., «*Parlementaire immunité*», *R.W.*, 1995, 49-67.

(4) Van den Wyngaert, C., *o.c.*, II, 483. Il convient d'émettre des réserves à l'égard de la conception de Hayoit de Termicourt citée en commission de la Chambre, selon laquelle un parlementaire ne peut être interrogé dans le cadre d'une information sans autorisation de la Chambre concernée. Il va de soi qu'en l'occurrence le parlementaire ne peut être contraint par la voie d'un mandat d'amener et qu'il ne peut pas davantage prêter serment, le procureur du Roi ne disposant en aucun cas de ces compétences.

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 492/5, 95/96, 30.

(2) Van Den Wyngaert, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, II, Antwerpen, Maklu, 1994, 509; Verstraeten, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, nr. 155; Vanhoudt, C., et Calewaert, W., *Belgisch Strafrecht*, I, Brussel, Story-Scientia, 1976, nr. 403.

(3) Zie algemeen Hayoit de Termicourt, R., *Parlementaire immunité*, *R.W.*, 1995, 49-67.

(4) Van den Wijngaert, C., *o.c.*, 483. Voorbehoud dient te worden gemaakt, voor de in de Kamercommissie vermelde opvatting van Hayoit de Termicourt, die voorhoudt dat een ondervraging van een parlementslid in het kader van een opsporingsonderzoek niet zonder verlof van de betrokken Kamer kan uitgevoerd worden. Uiteraard kan het parlementslid in dit geval niet gedwongen worden bij wege van een bevel tot medebrenging en kan hij evenmin de eed afleggen aangezien de procureur des Konings in geen geval over deze bevoegdheden beschikt.

été saisi en vue d'une instruction judiciaire. En effet, dans l'état actuel de la législation, il n'est pas possible de ne saisir un juge d'instruction qu'en vue d'un acte d'instruction déterminé.

Selon le rapport de la commission de la Chambre, l'objectif était de permettre «un interrogatoire et une confrontation avec des témoins sans l'autorisation de la Chambre concernée, quel que soit le stade de la poursuite, c'est-à-dire tant dans le cadre d'une information que dans le cadre d'une instruction»(1). Le texte proposé ne traduit pas suffisamment cette intention, puisqu'il faut déjà demander une autorisation pour pouvoir déclencher une instruction(2).

b) Actes tendant à déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre

La première exception, à savoir que l'autorisation n'est pas nécessaire pour les actes tendant à déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, s'intègre mal dans l'ensemble de l'instruction pénale qui, en principe, doit toujours être menée à charge et à décharge et dans le seul but de découvrir la vérité. Dans ce contexte, on peut difficilement imaginer que le juge d'instruction, ou le ministère public et ses officiers auxiliaires, puissent prédire si un acte, pour lequel ils ont à apprécier si oui ou non ils devront solliciter l'autorisation préalable de la Chambre ou du Sénat, est de nature à leur permettre de recueillir des preuves démontrant qu'il n'y a pas lieu de poursuivre ou, au contraire, qu'il existe bel et bien des éléments à charge.

D'après le rapport de la commission de la Chambre(3), le but de cet ajout au texte proposé initialement est de dispenser le ministère public de l'obligation de demander l'autorisation de la Chambre concernée pour requérir le non-lieu à l'encontre d'un parlementaire poursuivi. Le rapport souligne combien, si à l'issue d'un interrogatoire — mené sans l'autorisation de la Chambre concernée — il s'avérait ne pas exister d'indices de culpabilité, il serait absurde que le parquet doive quand même demander l'autorisation de la Chambre concernée pour requérir un non-lieu en Chambre du conseil.

Si compréhensible que soit cette préoccupation, le texte ne se heurte pas moins à la même objection que celle exposée au paragraphe IIa. Tant le texte proposé que l'ajout à celui-ci envisagent le cas d'une instruction judiciaire menée à l'encontre d'un parlementaire sous la direction d'un juge d'instruction. Comme indiqué plus haut, on ne peut ouvrir une instruction judiciaire qu'à la requête du ministère public, lequel doit pour ce faire demander l'autorisation de la Chambre concernée. Même s'il appert de l'instruction que le parquet doit requérir le non-lieu, cette circonstance n'enlève rien au fait que l'on se trouve déjà à ce moment-là au stade de l'instruction judiciaire et que l'on a donc nécessairement déjà dû demander à la Chambre concernée l'autorisation d'ouvrir cette instruction.

En conséquence, le texte ne correspond pas à son objectif, qui est de permettre de requérir le non-lieu sans devoir demander l'autorisation de la Chambre concernée.

(1) Doc. Chambre, n° 492/5, 95/96, 51.

(2) Rappelons que dans le cadre de poursuites à charge de tiers, un parlementaire peut être interrogé comme témoin sans levée de son immunité. Même une perquisition est autorisée dans ces circonstances (Cass., 30 septembre 1992, R.D.P., 1993, 96, avec note de Bosly, R.W., 1992-1993, 956). L'article 59 de la Constitution ne concerne en effet que les poursuites à charge de parlementaires.

(3) Doc. Chambre, n° 492/5, 95/96, 51-52.

dieerd werd met het oog op een gerechtelijk onderzoek. In de huidige stand van de wetgeving bestaat de mogelijkheid immers niet om een onderzoeksrechter enkel met het oog op een bepaalde daad van onderzoek te adieren.

Luidens het verslag van de Kamercommissie was het de bedoeling «ondervraging en confrontatie met getuigen mogelijk te maken zonder verlof van de betrokken Kamer, ongeacht het stadium van de vervolging, dat wil zeggen zowel in het kader van een opsporingsonderzoek als in het kader van een gerechtelijk onderzoek»(1). De voorgestelde tekst vertaalt deze bedoeling onvoldoende aangezien reeds verlof moet gevraagd worden om een gerechtelijk onderzoek op gang te kunnen brengen(2).

b) Daden die ertoe strekken te verklaren dat er geen reden tot vervolging is

De eerste uitzondering, namelijk het stellen dat een verlof niet vereist is voor de daden die ertoe strekken te verklaren dat er geen reden tot vervolging is, past moeilijk in het geheel van het strafrechtelijk onderzoek, dat principieel steeds à charge en à décharge wordt gevoerd, en louter met het oog op de ontdekking van de waarheid. Het lijkt moeilijk denkbaar dat in dat kader hetzij de onderzoeksrechter, hetzij het openbaar ministerie en diens hulpofficieren kan voorspellen of een bepaalde maatregel, waarvan hij dient te beoordelen of hij er allereerst het verlof voor moet vragen aan de Kamer of de Senaat, van die aard zal zijn dat de erdoor verkregen bewijselementen zullen aantonen dat er geen reden tot vervolging is of anderzijds dat er wel degelijk bepaalde bezwarende elementen zijn.

Luidens het verslag van de Kamercommissie(3) is de bedoeling van deze toevoeging aan de oorspronkelijk voorgestelde tekst het openbaar ministerie te ontslaan van de verplichting om verlof aan de betrokken Kamer te vragen om ten aanzien van een vervolgd parlementslid een vordering tot buitenvervolginstelling te nemen. Er werd aangegeven dat het absurd zou zijn dat, mocht uit een ondervraging — zonder verlof van de betrokken Kamer — blijken dat er geen schuld aanwijzingen zijn, het parket toch nog het verlof van de betrokken Kamer zou moeten vragen om de buitenvervolginstelling voor de raadkamer te mogen vorderen.

Hoe begrijpelijk deze bekommernis ook moge zijn, de tekst stuit op hetzelfde bezwaar als onder paragraaf IIa beschreven. De in de voorgestelde en toegevoegde tekst geïmagineerde situatie is duidelijk deze van een tegen een parlementslid gericht gerechtelijk onderzoek onder de leiding van een onderzoeksrechter. Zoals hoger werd aangegeven kan een gerechtelijk onderzoek slechts worden gestart na een vordering vanwege het openbaar ministerie en waarvoor deze laatste verlof dient te vragen aan de betrokken Kamer. Zelfs indien uit het gevoerde onderzoek blijkt dat door het parket de buitenvervolginstelling dient gevorderd te worden belet dit niet dat men zich op dat ogenblik reeds in het stadium van het gerechtelijk onderzoek bevindt en dus noodzakelijk reeds vroeger verlof aan de betrokken Kamer heeft moeten vragen om dit onderzoek op te starten.

Om deze reden beantwoordt de tekst niet aan de bedoeling ervan, met name een vordering tot buitenvervolginstelling mogelijk te maken zonder aan de betrokken Kamer verlof te moeten vragen.

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 492/5, 95/96, 51.

(2) Er weze aan herinnerd dat in het kader van vervolgingen tegen derden ondervraging van een parlementslid als getuige mogelijk is zonder opheffing van de onschendbaarheid. Zelfs een huiszoeking is in deze omstandigheden geoorloofd (Cass., 30 september 1992, R.D.P., 1993, 96, met noot door Bosly, R.W., 1992-1993, blz. 956). Artikel 59 van de Grondwet betreft immers enkel vervolgingen tegen parlementsliden.

(3) Gedr. St., Kamer, nr. 492/5, 95/96, 51-52.

Dans l'éventualité où l'on maintiendrait le texte proposé, il convient de souligner que la chambre du conseil n'est en aucun cas tenue d'accéder à une requête de non-lieu et qu'elle peut toujours renvoyer à la juridiction de jugement(1). En commission de la Chambre, on a fait état de la «non-exécutabilité» de l'ordonnance de la chambre du conseil dans ce cas de figure, mais cette notion a suscité des points d'interrogation. Il importe de signaler à cet égard que l'ordonnance de renvoi rendue par la chambre du conseil elle-même saisit la juridiction de jugement. La citation qui y fait suite n'a que valeur d'avenir. Il paraîtrait étrange que le ministère public ne puisse pas exécuter la décision de la Chambre du conseil — prise par un juge — sans demander au préalable l'autorisation de la Chambre concernée.

c) Le terme « poursuite » dans le troisième alinéa de l'article proposé

En ce qui concerne le troisième alinéa de l'article 59, proposé, de la Constitution, on peut se demander si le terme « poursuite » a, dans ce contexte, la même signification qu'au premier alinéa. Dans la signification actuelle, et commentée précédemment, du terme, le troisième alinéa signifie que seules seraient suspendues les instructions judiciaires et les procédures devant les juridictions de jugement, mais pas les informations, qui n'appartiennent pas au stade des poursuites. Il conviendrait peut-être de le préciser.

III. Proposition de solution

On peut conclure de ce qui précède que l'utilisation du terme « poursuite » crée un certain nombre de problèmes et est à l'origine de la difficulté à réaliser les objectifs de la proposition.

Nous nous rallions dès lors au point de vue du professeur Franchimont selon lequel il serait préférable d'abandonner le terme « poursuite » au profit des notions d'« inculpé » et de « contrainte » ou « acte de contrainte »(2). Dans une instruction pénale, l'inculpation est en effet le moment où, pour la première fois, au vu des faits et des circonstances, on considère qu'il existe à l'encontre d'une personne — en l'espèce, un parlementaire — des indices sérieux de culpabilité. C'est à ce moment que le simple suspect, désormais inculpé, doit acquérir certains droits de la défense.

Cette notion d'« inculpé » figure également dans les propositions de la Commission pour le droit de la procédure pénale tendant à réformer l'information et l'instruction judiciaires. L'inculpation par le juge d'instruction y est considérée comme le moment où l'intéressé doit avoir la possibilité de défendre sa position en droit(3).

On devrait alors demander l'autorisation de la Chambre concernée pour citer un parlementaire devant la juridiction de jugement à l'issue d'une information ou pour pouvoir l'inculper dans le cadre d'une instruction judiciaire. Cela signifierait qu'un juge d'instruction pourrait être saisi sans l'autorisation préalable de la Chambre concernée et que ce juge pourrait en outre poser des actes d'instruction jusqu'au moment où une inculpation s'imposerait, c'est-à-dire où des indices sérieux de culpabilité seraient apparus.

Il va de soi que, dans cette phase de l'instruction judiciaire — c'est-à-dire avant qu'une inculpation ne s'impose — on pourrait,

Indien de voorgestelde tekst gehandhaafd wordt, dient er te worden op gewezen dat de raadkamer in geen geval verplicht is in te gaan op een vordering tot buitenvervolginstelling en toch kan verwijzen naar het vonnisgerecht(1). In de Kamercommissie werd gewag gemaakt van de «niet-uitvoerbaarheid» van de beslissing van de raadkamer in dit geval, hoewel over deze notie vragen rezen. In dit verband dient er te worden op gewezen dat de beschikking tot verwijzing door de raadkamer zelf de zaak ahangig maakt bij het vonnisgerecht. De dagvaarding die daar op volgt, heeft slechts de waarde van een dagstelling. Het lijkt bevreemdend dat het openbaar ministerie de beschikking van de raadkamer — die genomen is door een rechter — niet zou mogen uitvoeren zonder verlof te vragen aan de betrokken Kamer.

c) « Vervolging » in het derde lid van het voorgestelde artikel

Met betrekking tot het derde lid van het voorgestelde artikel 59 van de Grondwet rijst de vraag of de term « vervolging » in deze context dezelfde betekenis heeft als in het eerste lid. In de huidige en vroeger toegelichte betekenis van de term betekent het derde lid dat enkel een gerechtelijk onderzoek en een procedure voor de vonnisgerechten zouden geschorst worden doch niet een opsporingsonderzoek, dat niet tot het stadium van de vervolging behoort. Wellicht dient dit te worden gepreciseerd.

III. Voorstel van oplossing

Uit wat voorafgaat kan worden geconcludeerd dat het gebruik van de term « vervolging » tot een aantal problemen aanleiding geeft en er de oorzaak van is dat de bedoelingen die aan het voorstel ten grondslag liggen moeilijk kunnen worden gerealiseerd.

Wij sluiten ons dan ook aan bij de redenering van professor Franchimont die opmerkte dat men beter zou werken aan de hand van het begrip «inverdenkinggestelde» («inculpé») en met het begrip «dwang of dwangmaatregelen» dan aan de hand van het begrip «vervolging»(2). Inderdaad is de inverdenkingstelling het punt in het strafrechtelijk onderzoek waarop voor de eerste keer een persoon, in casu een parlementslid, geïnculpeerd wordt in de zin dat tegen hem uit feiten en omstandigheden ernstige aanwijzingen van schuld aan een strafbaar feit worden afgeleid. Het is het moment waarop de loutere verdachte, dan inverdenkinggestelde, bepaalde rechten van verdediging moet verwerven.

De notie «inverdenkinggestelde» wordt tevens gebruikt in de voorstellen van de Commissie Strafprocesrecht strekkende tot hervormingen in het kader van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. De inverdenkingstelling door de onderzoeksrechter wordt aldaar beschouwd als het ogenblik waarop de betrokkene zijn rechtspositie moet kunnen verdedigen(3).

Verlof van de betrokken Kamer zou dan moeten worden gevraagd om een parlementslid na een opsporingsonderzoek voor de vonnisrechter te mogen dagvaarden of om hem in het kader van een gerechtelijk onderzoek in verdenking te mogen stellen. Zulks zou betekenen dat een onderzoeksrechter zou kunnen worden geadieerd zonder verlof van de betrokken Kamer en dat deze onderzoeksrechter daden van onderzoek zou mogen stellen tot op het ogenblik waarop een inverdenkingstelling zich opdringt, met andere woorden tot op het ogenblik waarop uit het onderzoek ernstige aanwijzingen van schuld zijn ontstaan.

Vanzelfsprekend zouden dan in deze fase van het gerechtelijk onderzoek — met andere woorden vooraleer een inverdenking-

(1) Doc. Chambre, n° 492/5, 95/96, 52.

(2) Doc. Chambre, n° 495/5, 95/96, 39 et 41.

(3) *Commission pour le droit de la procédure pénale*, Liège. Éd. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1995, pp. 67 et suivantes.

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 492/5, 95-96, 52.

(2) Gedr. St., Kamer, nr. 492/5, 95/96, 39 en 41.

(3) *Commissie Strafprocesrecht, «Hervorming van het strafprocesrecht»*, Antwerpen, Maklu, Luik, Éditions Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1995, blz. 67 e.v.

comme le souhaitent les auteurs de la proposition, interroger le parlementaire et le confronter avec des témoins sans qu'il soit nécessaire de demander l'autorisation de la Chambre concernée. Dès lors, il ne serait plus nécessaire de mentionner explicitement cette possibilité dans le deuxième alinéa de l'article proposé. Il est à noter toutefois que, dans cette hypothèse, d'autres actes d'instruction comme la perquisition ou la saisie pourraient aussi éventuellement intervenir avant l'inculpation et qu'ils ne devraient pas davantage faire l'objet d'une demande d'autorisation préalable à la Chambre concernée (1).

L'utilisation du critère de l'inculpation plutôt que celui des poursuites aurait aussi comme avantage de faciliter la rédaction du deuxième alinéa de l'article proposé, la tournure affirmative se substituant à la tournure négative. Du point de vue du droit de la procédure pénale, il semble en effet plus simple de retarder le moment où il faut demander l'autorisation de la Chambre concernée et de mentionner alors spécifiquement les actes d'instruction qui avanceraient éventuellement ce moment.

Si, par conséquent, on décidait d'utiliser le terme «inculpation» («inverdenkingstelling»)(2), dans le premier alinéa, on pourrait éventuellement énumérer dans le deuxième alinéa les actes qui requièrent cette autorisation. Il s'agit là, bien entendu, d'un choix politique (3) à faire.

Il reste cependant souhaitable de disposer expressément dans le texte qu'aucun acte d'information ou d'instruction ne peut entraver le libre exercice du mandat.

Dans cette hypothèse, le troisième alinéa proposé pourrait être maintenu tel quel.

Gand, le 10 novembre 1996.

(sé) Prof. Dr. Philip TRAEEST.

(Traduction.)

(1) Il va de soi que le fait de prendre la notion d'«inculpation» pour point de départ n'empêche pas que l'on puisse prévoir expressément, dans le texte, que les perquisitions ne peuvent être effectuées sans l'autorisation de la Chambre concernée. Comme il s'agit là d'une option politique, nous ne souhaitons pas nous prononcer sur l'opportunité d'une telle disposition.

(2) Dans la chronologie d'une instruction pénale, ce moment est postérieur au début des poursuites.

(3) La délivrance d'un mandat d'arrêt ne devrait même pas figurer dans cette liste d'exceptions, puisque cet acte va toujours de pair avec une inculpation. Si, par contre, on voulait imposer l'autorisation de la Chambre concernée pour une perquisition, cette exception devrait être mentionnée explicitement au deuxième alinéa.

stelling zich opdringt — ondervraging en confrontatie met getuigen mogelijk zijn zonder verlof van de betrokken Kamer, zoals door de indieners van het voorstel gewenst is. Dit zou dan ook niet meer uitdrukkelijk in het tweede lid van het voorgestelde artikel dienen te worden vermeld. Wel dient te worden opgemerkt dat in deze hypothese ook eventueel andere onderzoeksmaatregelen zoals huiszoeking en inbeslagname mogelijk zouden kunnen zijn vooraleer de inverdenkingstelling volgt en dat dus ook hiervoor geen verlof van de betrokken Kamer vereist zou zijn (1).

Het gebruik van de inverdenkingstelling als criterium in plaats van de vervolging zou ook het voordeel bieden dat het tweede lid van het voorgestelde artikel gemakkelijker te redigeren is doordat de tekst in affirmatieve zin in plaats van in negatieve zin zou kunnen worden opgesteld. Het lijkt immers vanuit strafprocesrechtelijk oogpunt eenvoudiger het moment waarop aan de betrokken Kamer verlof moet worden gevraagd uit te stellen en dan desgevallend de onderzoeksdaaden uitdrukkelijk te vermelden die dit moment eventueel zouden vervroegen.

Indien in het eerste lid bijgevolg de term «inverdenkingstelling» («inculpation») wordt gehanteerd (2), zouden in het tweede lid eventueel de onderzoeksdaaden kunnen worden vermeld waarvoor wel verlof van de betrokken Kamer wordt vereist. Dit is vanzelfsprekend een beleidsoptie (3).

Het blijft geraadzaam in de tekst uitdrukkelijk op te nemen dat geen enkele daad van opsporing of onderzoek de vrije uitoefening van het mandaat mag hinderen.

Het voorgestelde derde lid zou in deze hypothese ongewijzigd kunnen blijven.

Gent, 10 november 1996.

Prof. Dr. Philip TRAEEST.

(1) Vanzelfsprekend kan de mogelijkheid van huiszoeking zonder verlof van de betrokken Kamer uitdrukkelijk worden uitgesloten in een tekst die voor het overige de notie «inverdenkingstelling» als uitgangspunt zou nemen. Aangezien het gaat om een beleidsoptie, wensen wij ons over de opportuniteit hiervan niet uit te spreken.

(2) Dit moment situeert zich in de chronologie van een strafrechtelijk onderzoek op een later tijdstip dan het aanvangspunt van de vervolging.

(3) Het afleveren van een aanhoudingsbevel zou zelfs in deze lijst van uitzonderingen niet moeten worden opgenomen aangezien dit steeds gepaard gaat met een inverdenkingstelling. Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn verlof van de betrokken Kamer te eisen voor het uitvoeren van een huiszoeking, zou zulks wel uitdrukkelijk in het tweede lid moeten worden vermeld.

ANNEXE II**Consultation des Conseils
de communauté et de région****1. Lettre aux présidents des Conseils (22 novembre 1996)**

Monsieur le Président,

La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat examine à présent le projet de révision de l'article 59 de la Constitution. Cet article qui traite de l'immunité parlementaire, s'applique également aux membres des Conseils conformément à l'article 120 de la Constitution.

La commission invite les présidents des Conseils ou leurs représentants à donner leur point de vue sur la révision de l'article 59 s'ils le désirent.

La commission a décidé de réserver à cet effet la réunion du 12 décembre 1996. Évidemment vous pouvez également communiquer votre point de vue par écrit.

En annexe vous trouverez le projet de texte transmis par la Chambre des représentants, de même qu'un avis du professeur Philip Traest sur le projet de texte.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

BIJLAGE II**Raadpleging van de Gewest-
en Gemeenschapsraden****1. Brief aan de Voorzitters van de Raden (22 november 1996)**

Geachte Voorzitter,

De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat bespreekt momenteel het voorstel van herziening van artikel 59 van de Grondwet. Dit artikel, dat de parlementaire onschendbaarheid regelt, is overeenkomstig artikel 120 van de Grondwet ook van toepassing op de leden van de Raden.

De Commissie nodigt de Voorzitters van de Raden, of hun vertegenwoordigers, uit om desgewenst hun standpunt over de herziening van artikel 59 voor de Commissie toe te lichten.

Zij besloot hiertoe de commissievergadering van 12 december 1996 voor te behouden. Uiteraard kan u uw bedenkingen ook schriftelijk meedelen.

Als bijlagen vindt u het ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers, alsmede een advies van professor Philip Traest over deze ontwerp tekst.

Met de meeste hoogachting,

Frank SWAELEN.

2. Antwoord van de heer De Batselier, Voorzitter van het Vlaams Parlement (27 november 1996)***Réponse de M. De Batselier, président du Parlement flamand (27 novembre 1996)***

Mijnheer de voorzitter, Waarde collega,

Op 25 november 1996 nam het uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement kennis van uw brief betreffende de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden belast met de behandeling van het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet betreffende de parlementaire onschendbaarheid, dat overeenkomstig artikel 120 van de Grondwet ook van toepassing is op de leden van het Vlaams Parlement.

In dit verband deel ik u mede dat het uitgebreid Bureau unaniem van oordeel is dat er een eenvormig systeem moet gelden voor de federale kamers en de raden.

Tevens zou het uitgebreid Bureau het ten zeerste op prijs stellen van de toekomstige besprekingen op de hoogte te worden gehouden.

Daarenboven is het uitgebreid Bureau van mening dat het momenteel niet opportuun is dat het Vlaams Parlement als instelling een standpunt over dit onderwerp aanneemt, daar onze politieke fracties er verschillende meningen op nahouden, die gelijklopend zijn met de respectieve federale standpunten van de fracties.

Het Vlaams Parlement behoudt zich wel het recht voor om zijn standpunt als assemblee mee te delen indien uit bijkomende informatie of na eventuele amendering van het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, zou blijken dat dit nodig of noodzakelijk is.

Met de meeste hoogachting en collegiale groeten,

Norbert DE BATSELIER.

3. Antwoord van de heer G. Spitaels, voorzitter van het Waals Parlement (4 december 1996)***Réponse de M. G. Spitaels, président du Parlement wallon (4 décembre 1996)***

Monsieur le Président,

Votre lettre du 22 novembre dernier par laquelle vous sollicitez mon avis sur la révision de l'article 59 de la Constitution, ainsi que le projet de texte transmis par la Chambre des représentants et l'avis du professeur Traest, joints en annexe, me sont bien parvenus et ont retenu ma meilleure attention.

Les services de la Chambre, par le biais d'une lettre du Greffier de cette assemblée au Greffier du Parlement wallon, avaient naguère sollicité l'avis de notre Parlement. Vous voudrez bien trouver en annexe une copie de la réponse transmise par M. le Greffier Damseaux à son collègue.

À ce stade de la procédure, je vous confirme qu'il y a dix mois, le Bureau du Parlement wallon a pris, à l'unanimité de ses membres, attitude sur cette question.

Par ailleurs, je ne vous cache pas que, prenant connaissance que le Président de la Chambre vient de confier le problème au sujet duquel vous me consultez à la sagesse des présidents de parti, il me vient le sentiment que la consultation à laquelle vous procédez — ainsi que la réponse que je vous apporte — ne peuvent être plus être tenues comme des éléments déterminants du développement de ce dossier.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à ma considération la plus distinguée.

Guy SPITAELS.

Monsieur le Greffier, Cher Collègue,

Suite à votre lettre du 22 décembre dernier par laquelle vous me faisiez parvenir, pour transmission à Monsieur le Président du Parlement wallon, le dossier concernant la révision de l'article 59 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous informer que Monsieur le Président a consulté sur ce dossier le Bureau du Parlement.

Monsieur le Président m'a prié de vous faire savoir que le Bureau, lors de sa séance du 24 janvier 1996, a dégagé à l'unanimité de ses membres une position analogue à celle adoptée à une large majorité par le Bureau du Sénat, telle que l'a exprimée Monsieur le Président du Sénat dans sa lettre du 19 décembre 1995 adressée à Monsieur le Président Langendries.

Vous remerciant de bien vouloir porter le contenu de la présente à la connaissance de Monsieur le Président de la Chambre, je vous prie de croire, Monsieur le Greffier, cher Collègue, à mes sentiments les meilleurs.

Jean-Claude DAMSEAUX.

4. Antwoord van de heer M. Schunck, Voorzitter van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (10 december 1996)

Réponse de M. M. Schunck, président du Conseil de la Communauté germanophone (10 décembre 1996)

Sehr geehrter Herr Präsident, Werter Kollege !

Betrifft: Stellungnahme zur Revision des Artikels 59 der Verfassung — Diskussion im Ausschuß des Senats für institutionelle Reformen

Im Verfolg unseres Briefwechsels in bezug auf die anstehende Revision des Artikels 59 der Verfassung möchte ich Ihnen mit vorliegendem Schreiben mitteilen, daß sich der zuständige Ausschuß des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 9. Dezember 1996 erneut mit der Reform der parlamentarischen Immunität befaßt hat. Dabei kamen die Ausschußmitglieder überein, zum vorgelegten Entwurf (Senatsdok. 1-363/1) keine Stellungnahme mehr zu verabschieden, sondern auf die bereits im Januar d. J. an den Kammerpräsidenten ergangene Stellungnahme (siehe anbei) zu verweisen.

In der Hoffnung und der festen Überzeugung, daß die vom föderalen Parlament angestrebte Reform dazu beitragen wird, das Vertrauen der Bürger in das demokratische Gefüge Belgiens wieder herzustellen, verbleibe ich

hochachtungsvoll

M. SCHUNCK
Präsident des Rates der
Deutschsprachigen Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Generalsekretär!

Betrifft: Revision des Artikels 59 der Verfassung (parlamentarische Immunität)

Nach Empfang Ihres Schreibens vom 22. Dezember 1995 habe ich den von den Fraktionsvorsitzenden der Kammer ausgearbeiteten Vorentwurf zur Revision des Artikels 59 der Verfassung den Fraktionsvorsitzenden des Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit der Bitte um Stellungnahme unterbreitet. Die in der Anlage angeführten Bemerkungen bilden das Ergebnis dieser Beratschlagung.

Ich möchte jedoch darauf hinweisen, daß die angesprochenen Darlegungen als reine Denkanstöße und unverbindliche Anregungen zu werten sind. Es obliegt einzig und allein dem föderalen Parlament, zu entscheiden, ob diese Bemerkungen bei der Beurteilung der anstehenden Revision des Artikels 59 Berücksichtigung finden sollen.

Hochachtungsvoll

M. SCHUNCK.
Präsident des Rates der
Deutschsprachigen Gemeinschaft.

BEMERKUNGEN IN BEZUG DEN VORENTWURF ZUR REVISION DES ARTIKELS 59 DER VERFASSUNG

Die nachfolgenden Anmerkungen sind als Ergänzung zu den bereits von Herrn Swaelen sowie von Herrn Franchimont formulierten Bemerkungen zu betrachten.

I. Rolle des Präsidenten der jeweiligen parlamentarischen Einrichtung

1. Die Aufgaben des Präsidenten sind nicht deutlich und genau definiert; dies trifft insbesondere auf die §§ 2 und 3 des Vorentwurfs zu.

In bezug auf den Paragraphen 2 stellt sich die Frage, welche konkrete Rolle der Präsident anlässlich einer Haussuchung oder Beschlagnahmung zu spielen hat und auf welche Art und Weise seine Anwesenheit den Schutz der reibungslosen Parlamentsarbeit des betroffenen Parlamentariers garantieren kann. Des weiteren muß geklärt werden ob die Anwesenheit des Präsidenten eine unerläßliche Bedingung zur Durchführung einer Haussuchung oder Beschlagnahmung ist, so daß dem Präsidenten dadurch de facto eine Art Vetorecht gegen die Entscheidung des Untersuchungsrichters, eine Haussuchung oder Beschlagnahmung vorzunehmen, eingeräumt würde. Schließlich muß geklärt werden, ob der Präsident bei einer etwaigen Delegation seiner in § 2 angeführten Aufgabe an einen anderen Parlamentarier frei entscheiden kann, oder aber ihm gewisse Richtlinien auferlegt werden.

Zu § 3 ist zu bemerken, daß nicht genau festgelegt ist, was der Präsident mit den ihm mitgeteilten Informationen anstellen soll. Ist es ihm erlaubt, das betroffenen Ratsmitglied, über ihn betreffende Ermittlungen in Kenntnis zu setzen? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

2. Ähnlich, wie dies auch der Präsident des Senats bereits angedeutet hat, sind die Fraktionsvorsitzenden des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft der Meinung, daß dem Präsidenten eine zu große Verantwortung aufgebürdet wird, insbesondere was die Paragraphen 2 und 3 betrifft (Beurteilung aller übermittelten Informationen, Anwesenheit bei Haussuchungen und Beschlagnahmungen. Beurteilung, ob ein Ermittlungshandlung die freie Ausübung eines parlamentarischen Mandats beeinträchtigt).

Es stellt sich die Frage, ob der Präsident zur Wahrnehmung dieser schwierigen Aufgaben nicht durch einen Ausschuß (beispielweise der Ausschuß für Verfolgungen) unterstützt werden sollte. Allerdings müßte dann auch die Geheimhaltung der anvertrauten Informationen auf besondere Weise (geheime Sitzung, Schweigepflicht, usw.) sichergestellt sein.

3. Die Möglichkeit, daß der Präsident der parlamentarischen Einrichtung selbst Gegenstand von Ermittlungen sein kann, wurde im vorliegenden Vorschlag nicht berücksichtigt. Für eine derartige Hypothese muß ebenfalls ein Verfahren vorgesehen werden, das den Präsidenten von seinen sonst üblichen Pflichten entbindet, sodaß er nicht einem seine eigene Person betreffenden Interessenkonflikt ausgesetzt ist.

II. Ausführungsbestimmungen zum Artikel 59 der Verfassung

Der vorliegende Vorentwurf (§§ 1, 4 und 5) vertraut ganz allgemein der Kammer die Behandlung aller die parlamentarische Immunität betreffenden Fragen an, ohne auf die konkrete und interne Arbeitsweise (sich beispielsweise Artikel 93 der Geschäftsordnung der Kammer) hinzuweisen oder einzugehen. Es ist abzuwägen, ob diesbezüglich nicht genaue Richtlinien (in welcher Form auch immer) angeführt werden sollten, um zum einen der Bedeutung der vom vorgeschlagenen Verfahren berührten Prinzipien des Untersuchungsgeheimnisses und der Gewaltentrennung gerecht zu werden und zum anderen eine einheitliche Arbeitsweise in allen Parlamenten Belgiens zu erreichen.

III. Ermittlungen außerhalb der Sitzungsperioden

In den Erläuterungen weisen die Autoren des Vorentwurfs darauf hin, daß — ähnlich wie es bereits zum heutigen Zeitpunkt der Fall ist — die parlamentarische Immunität nicht außerhalb der Sitzungsperioden wirksam ist. In diesem Zusammenhang sollte gegebenenfalls in Betracht gezogen werden, daß es aufgrund von Artikel 44 der Verfassung bzw. Art. 32 § 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 der Regierung obliegt, die Sitzungsperiode zu schließen.

IV. Grundsätzliche Bemerkung in bezug auf die Informationspflicht im Ermittlungsstadium

Um den Präsidenten weitgehend zu entlasten und eine optimale Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses sowie der Gewaltentrennung zu gewährleisten, wäre zu überlegen, ob die ermittelnden Behörden nicht von der in den §§ 2-4 angedeuteten Verpflichtungen (Mitteilung der jeweiligen Informations- und Untersuchungshandlungen sowie Zulassung des Präsidenten bei Haussuchungen und Beschlagnahmungen) entbunden werden sollten. Dies würde jedoch voraussetzen, daß ihnen bei ihren Ermittlungen verpflichtend zur Auflage gemacht würde, die freie Ausübung des parlamentarischen

Mandats zu respektieren. Dieser Begriff müßte allerdings genauestens definiert werden, um eine Kontrolle (entweder durch die rechtsprechende Gewalt oder durch die betroffene parlamentarische Einrichtung selber) im nachhinein zu erlauben. Sollte eine derartige Beeinträchtigung festgestellt werden so könnte man sich vorstellen, daß die anhand der für unzulässig erklärten Ermittlungshandlungen gesammelten Erkenntnisse später nicht verwertet werden können.

Parallel hierzu sollte der im § 5 vorgesehen «Beanstandungsmöglichkeit» des betroffenen Parlamentariers eine möglichst weitreichende Bedeutung zukommen, so daß eine erfolgreiche Widersetzung gegen willkürliche Ermittlungen gewährleistet werden kann.

Schließlich sollte das im § 1 angeführte Prinzip unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Herrn Franchimont aufrecht erhalten werden.

5. Antwoord van mevrouw A.-M. Corbisier-Hagon, Voorzitster van de Franse Gemeenschapsraad (11 december 1996)

Réponse de Mme A.-M. Corbisier-Hagon, présidente du Conseil de la Communauté française (11 décembre 1996)

Monsieur le Président,

Suite à la lettre que vous m'avez adressée en date du 22 novembre 1996, par laquelle vous me signalez que la commission des Affaires institutionnelles du Sénat invite les présidents des Conseils à donner, s'ils le désirent, leur point de vue sur la révision de l'article 59 de la Constitution au cours de la réunion de ce jeudi 12 décembre à 10 heures, je vous communique l'avis que j'ai recueilli auprès de la Conférence des présidents de notre Assemblée.

La Conférence des présidents du Conseil considère tout d'abord que la révision de cet article fait partie d'une problématique plus large qui inclut par exemple aussi la responsabilité pénale des ministres et qu'il convient d'être attentif à cet égard aux travaux qui seront menés dans le cadre du « groupe de concertation » constitué il y a quelques jours à l'initiative du Président de la Chambre des représentants.

La Conférence des présidents m'a, par ailleurs, invitée à vous rappeler le point de vue que j'exprimais par lettre du 24 janvier 1996 adressée à M. Langendries, Président de la Chambre des représentants, précisément au sujet de la révision de cet article 59 de la Constitution. Dans cette lettre, je signalais que la Conférence des présidents estimait devoir se rallier aux observations qu'avait formulées en son temps le Bureau du Sénat à ce sujet. Vous trouverez, en annexe, copie de cette lettre.

Vous voudrez bien excuser mon absence à la réunion de ce jeudi 12 décembre et je vous remercie de bien vouloir transmettre cette lettre aux membres de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Anne-Marie CORBISIER-HAGON.

Monsieur le Président, cher Collègue,

Lors de la réunion des présidents des assemblées du 19 décembre 1995, il avait été convenu que chaque président d'assemblée émettrait un avis au sujet du dossier concernant la révision de l'article 59 de la Constitution.

J'ai en conséquence saisi la conférence des présidents du Conseil du dossier qui a été entretemps transmis par M. le greffier Graulich à M. le greffier Daubie. Au cours de sa réunion du mardi 23 janvier 1996, la conférence des présidents a estimé devoir se rallier aux observations formulées par le Bureau du Sénat telles qu'elles vous ont été transmises par lettre du président du Sénat, M. Swaelen, en date du 19 décembre 1995.

Je rappelle par ailleurs qu'il avait été convenu qu'un groupe de travail inter-assemblées serait mis sur pied, composé de deux représentants par assemblée afin d'examiner en concertation ce dossier. Je vous communiquerai prochainement les noms des deux membres du Conseil qui seront désignés à cet effet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, cher Collègue, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs et les plus distingués.

Anne-Marie CORBISIER-HAGON.