

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

25 JANVIER 2011

Proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires

(Déposée par M. Bart Laeremans et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Il est ressorti des travaux de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner si le respect de la Constitution, en particulier le principe de la séparation des pouvoirs, et des lois a été observé dans le cadre des procédures judiciaires entamées à l'encontre de la SA Fortis (la commission dite «Fortis») qu'en ce qui concerne le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire, bien des choses pouvaient encore être améliorées. Ainsi, les commissions d'enquête parlementaire ne peuvent s'enliser à cause de dispositions spécifiques relatives à l'assistance d'experts. De même, il est préférable d'éviter de limiter l'enquête dans le temps, surtout lorsque ces limitations sont dictées par des considérations purement politiques. Une série d'améliorations nécessaires nous obligent par conséquent à adapter la législation sur les enquêtes parlementaires.

En premier lieu, il convient de mettre un terme au manque de respect pour les points de vue minoritaires. La rédaction des conclusions et des recommandations destinées au rapport d'une commission d'enquête parlementaire ne se fait pas toujours de manière consensuelle. Ainsi, la commission Fortis s'est également enlisée dans un jeu entre majorité et opposition, dans le cadre duquel les conclusions et les recommandations de la majorité sont très différentes de celles de l'opposition. Le rapport ne rend toutefois pas compte des opinions divergentes. Il ne permet même pas d'inférer quels points ne font pas l'unanimité. Pour accroître la transparence, il est nécessaire que le point de vue de la minorité soit également exposé dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire. Un système démocratique équitable est un système qui accorde suffisamment d'importance aux opinions de chacun. En déposant la présente proposition de loi, nous entendons dès lors garantir que toutes les opinions seront exprimées dans le rapport d'une commission d'enquête parlementaire.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

25 JANUARI 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onder- zoek

(Ingediend door de heer Bart Laeremans c.s.)

TOELICHTING

Uit de werking van de parlementaire onderzoekscommissie die moest nagaan of de Grondwet, in het bijzonder de scheiding der machten, en de wetten werden geëerbiedigd in het raam van de tegen de nv Fortis ingestelde gerechtelijke procedures (de zogenaamde «Fortis-commissie»), is gebleken dat met betrekking tot de werking van parlementaire onderzoekscommissies nog heel wat verbeteringen aan te brengen zijn. Zo mogen parlementaire onderzoekscommissies niet vastlopen op specifieke bepalingen inzake haar expertisebijstand. Ook tijdsbepalingen van het onderzoek worden best vermeden, zeker wanneer die louter politiek geïnspireerd zijn. Een aantal noodzakelijke verbeteringen nopen bijgevolg ertoe de wetgeving inzake het parlementair onderzoek aan te passen.

In de eerste plaats dient het gebrek aan respect voor minderheidsstandpunten weggewerkt te worden. Het opstellen van de conclusies en de aanbevelingen voor het verslag van een parlementaire onderzoekscommissie gebeurt niet altijd bij consensus. Zo verviel ook de Fortis-commissie in een spel van meerderheid tegen minderheid, waarbij de conclusies en de aanbevelingen van de meerderheid zeer sterk afweken van die van de oppositie. De afwijkende meningen kwamen echter in het rapport niet aan bod. Er viel zelfs uit het rapport niet af te leiden rond welke punten er onenigheid bestond. Om de transparantie te verhogen is het noodzakelijk dat het minderheidsstandpunt eveneens wordt opgenomen in het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie. Een rechtvaardig democratisch systeem is een systeem waarin voldoende waarde gehecht wordt aan opvattingen van iedereen. Met dit wetsvoorstel willen de indieners dan ook waarborgen dat alle meningen in het verslag van een parlementaire onderzoekscommissie worden verwoord.

Ensuite, la commission Fortis a constaté des problèmes en ce qui concerne la demande du dossier de la procédure. De même, la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale n'a pas eu accès à certains dossiers civils. Le champ d'application de la loi sur les enquêtes parlementaires reste en effet limité aux affaires criminelles, correctionnelles, policières et disciplinaires. Dans le rapport des deux commissions d'enquête (Doc. Chambre n° 52-1711/7 et Doc. n° 52-34/4), des recommandations ont été formulées en vue d'élargir ces compétences aux affaires civiles et fiscales. Afin de donner la possibilité à la commission d'enquête parlementaire de consulter tous les dossiers judiciaires nécessaires au cours de ses travaux, nous élargissons le champ d'application à toutes les branches du droit. En outre, le texte est actualisé en supprimant le renvoi obsolète à l'auditeur général près la Cour militaire.

L'un des incidents les plus fragrants qui ont mis gravement en péril le fonctionnement et la crédibilité de la commission Fortis et même de la commission parlementaire en tant qu'institution constitutionnelle a été le refus de l'avocat Van Buggenhout de prêter serment et de témoigner. Selon la législation en vigueur, tout témoin qui comparait devant une commission d'enquête est pourtant tenu de prêter serment, quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle il appartient. Un témoin ne peut invoquer le secret professionnel qu'après avoir prêté serment et dans les limites définies par la jurisprudence.

Les moyens prévus par la législation actuelle sont insuffisants pour intervenir lorsqu'un témoin ou un expert refuse de prêter serment. Pour éviter que d'aucuns refusent de prêter serment à l'avenir, nous proposons une nouvelle procédure, qui s'inspire du système néerlandais actuel. Aux Pays-Bas, un témoin ou un expert qui a comparu devant la commission et qui, sans motif légal, refuse de témoigner peut être emprisonné (*cf.* l'article 28 de la loi néerlandaise du 1^{er} avril 2008 portant des règles relatives aux enquêtes parlementaires). Par «*gijzeling*», on entend, en l'espèce, «*gevangenschap wegens weigering van eed/* emprisonnement pour cause de refus de prêter serment» (*van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse taal*, 14^e édition révisée, Utrecht/Anvers, Van Dale Lexicografie, 2005, p. 1194, *verbo* «*gijzeling*», point 2). Nous proposons d'appliquer cette procédure *mutatis mutandis* au refus de prêter serment.

*
* *

De Fortis-commissie stelde vervolgens problemen vast met het opvragen van het rechtsplegingsdossier. Ook de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers kreeg geen toegang tot bepaalde burgerrechtelijke dossiers. De toepassings sfeer van de wet op het parlementair onderzoek blijft immers beperkt tot de criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken. In het verslag van beide onderzoekscommissies (Stuk Kamer nr. 52-1711/7 en Stuk Kamer nr. 52-34/4) werden aanbevelingen gedaan om deze bevoegdheden uit te breiden tot burgerrechtelijke en fiscale zaken. Om het mogelijk te maken dat de parlementaire onderzoekscommissie tijdens haar werkzaamheden alle noodzakelijke gerechtelijke dossiers kan inzien, breiden de indieners de toepassings sfeer uit naar alle rechtsakten. De tekst wordt tevens geactualiseerd door de verouderde verwijzing naar de auditeur-generaal bij het militair gerechtshof weg te laten.

Eén van de meest flagrante incidenten die de werking en de geloofwaardigheid van de Fortis-commissie en zelfs van het parlementair onderzoek als grondwettelijke instelling, ernstig in gevaar heeft gebracht, was de weigering van advocaat Van Buggenhout om de eed af te leggen en te getuigen. Volgens de vigerende wetgeving dient elke getuige voor een onderzoekscommissie nochtans de eed af te leggen, ongeacht de beroepsgroep waartoe hij behoort. Een getuige kan zich slechts op zijn beroepsgeheim beroepen nadat hij de eed heeft afgelegd en binnen de door de rechtspraak bepaalde beperkingen.

De huidige wetgeving voorziet in onvoldoende middelen om op te treden bij weigering van eedaflegging door een getuige of een deskundige. Om weigering van eedaflegging in de toekomst te vermijden stellen de indieners een nieuwe procedure voor die geïnspireerd is op het bestaande Nederlandse systeem, alwaar de mogelijkheid bestaat dat een getuige of deskundige die voor de commissie is verschenen en zonder wettelijke grond weigert zijn verklaring af te leggen in gijzeling kan worden gesteld (zie artikel 28 van de Nederlandse wet van 1 april 2008, houdende regels over de parlementaire enquête). Onder de term «*gijzeling*» verstaat men *in casu* «*gevangenschap wegens weigering van eed*» (*van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse taal*, 14^e herziene uitgave, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 2005, blz. 1194, *verbo* «*gijzeling*», punt 2). De indieners stellen voor deze procedure *mutatis mutandis* toe te passen bij weigering van eedaflegging.

Bart LAEREMANS.
Jurgen CEDER.
Anke VAN DERMEERSCH.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, remplacé par la loi du 30 juin 1996, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots « criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire » sont remplacés par les mots « civile, commerciale, publique, fiscale, pénale et disciplinaire »;

2° les mots « ou à l'auditeur général près la Cour militaire » sont supprimés.

Art. 3

Dans la même loi, il est inséré un article 8/1, rédigé comme suit :

« Art. 8/1. — Si un témoin ou un expert refuse de prêter serment, un juge d'instruction du tribunal de première instance de Bruxelles peut, à la demande de la commission, ordonner qu'il soit emprisonné aux frais de l'État jusqu'à ce qu'il ait satisfait à son obligation. La demande est introduite par requête.

La commission peut introduire la demande sans l'assistance d'un procureur.

La commission peut maintenir le témoin ou l'expert en détention jusqu'à ce que le juge d'instruction se soit prononcé. Elle peut, à cet égard, demander l'appui de la force publique.

Le juge d'instruction se prononce sans délai, et au plus tard trois jours après réception de la demande.

Le juge d'instruction accueille la demande visée dans le présent article, à moins qu'il n'estime que la commission ne peut juger raisonnablement que l'emprisonnement est nécessaire pour exercer sa mission.

La décision du juge d'instruction est exécutoire par provision.

WETSVORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, vervangen bij de wet van 30 juni 1996, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden « criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken » worden vervangen door de woorden « burgerrechtelijke, handelsrechtelijke, publiekrechtelijke, fiscale, straf- en tuchtzaken »;

2° de woorden « of de auditeur-generaal bij het militair gerechtshof » worden opgeheven.

Art. 3

In dezelfde wet wordt een artikel 8/1 ingevoegd, luidende :

« Art. 8/1. — Indien een getuige of deskundige weigert de eed af te leggen, kan een onderzoeksrechter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel op verzoek van de commissie bevelen dat hij op kosten van de Staat in gijzeling zal worden gesteld totdat hij aan zijn verplichting zal hebben voldaan. Het verzoek wordt ingeleid bij verzoekschrift.

De commissie kan het verzoek indienen zonder de bijstand van een procureur.

De commissie kan de getuige of deskundige in bewaring houden totdat de onderzoeksrechter uitspraak heeft gedaan. Zij kan daarbij ondersteuning van de openbare macht invoeren.

De onderzoeksrechter doet onverwijld, doch uiterlijk binnen drie dagen na ontvangst van het verzoek, uitspraak.

De onderzoeksrechter wijst een verzoek als bedoeld in dit artikel toe, tenzij hij van oordeel is dat de commissie in redelijkheid niet tot haar oordeel kan komen dat de gijzeling nodig is voor de vervulling van haar opdracht.

De uitspraak van de onderzoeksrechter is uitvoerbaar bij voorraad.

Pendant la détention et l'emprisonnement, le témoin ou l'expert peut se concerter avec un avocat. L'avocat peut rendre librement visite au témoin ou à l'expert, lui parler seul à seul et échanger des lettres avec lui sans que des tiers ne prennent connaissance de leur contenu, et ce, sous la surveillance requise et compte tenu des règlements d'ordre intérieur.

L'emprisonnement peut durer trente jours maximum. Le juge d'instruction met fin à l'emprisonnement, soit d'office, soit à la demande de la commission, soit à la demande du témoin ou de l'expert, s'il estime que la poursuite de celle-ci n'est plus justifiée par l'intérêt servi par l'application de l'emprisonnement. »

Art. 4

Dans l'article 13 de la même loi, modifié par la loi du 30 juin 1996, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 :

« Toutes les opinions doivent figurer dans le rapport de la commission. »

13 janvier 2011.

Gedurende de bewaring en de gijzeling kan de getuige of deskundige zich beraden met een advocaat. De advocaat heeft vrije toegang tot de getuige of deskundige, kan hem alleen spreken en met hem brieven wisselen zonder dat van de inhoud door anderen wordt kennisgenomen, een en ander onder het vereiste toezicht en met inachtneming van de huishoudelijke reglementen.

De gijzeling kan ten hoogste dertig dagen duren. De onderzoeksrechter beëindigt hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de commissie, hetzij op verzoek van de getuige of deskundige, de gijzeling indien voortzetting ervan naar zijn oordeel niet meer door het belang dat met de toepassing van de gijzeling werd gediend, wordt gerechtvaardigd. »

Art. 4

In artikel 13 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, wordt tussen het eerste en het tweede lid een nieuw lid ingevoegd, luidende :

« In het verslag van de commissie dienen alle meningen te worden verwoord. »

13 januari 2011.

Bart LAEREMANS.
Jurgen CEDER.
Anke VAN DERMEERSCH.