

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

23 OKTOBER 1997

VOORSTEL

tot herziening van artikel 55bis van het Reglement

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR
HET REGLEMENT EN VOOR DE
HERVORMING VAN DE PARLEMENTAIRE
WERKZAAMHEDEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DIDIER REYNDERS

- (1) Samenstelling van de commissie
Voorzitter : de heer Langendries (R.).

A. — Vaste Leden		B. — Plaatsvervangers	
C.V.P.	HH. Ansoms, Cauwenberghs, Lenssens, Tant.	C.V.P.	Mevr. Creyf, HH. Pieters, Verherstraeten, N.
P.S.	HH. Harmegnies, Henry, Janssens.	P.S.	HH. Dighneef, Dufour, Moureaux, Toussaint.
V.L.D.	HH. Cortois, Dewael, Taelman.	V.L.D.	HH. Chevalier, Daems, De Croo, Van Belle.
S.P.	HH. Schellens, Vanvelthoven.	S.P.	HH. Landuyt, Van der Maelen, Mevr. Vanlerberghe.
P.R.L.- F.D.F.	H. Michel, Reynders.	P.R.L.- F.D.F.	HH. Barzin, Duquesne, Moerman.
P.S.C.	H. Lefevre.	P.S.C.	Mevr. de T'Serclaes, H. Viseur.
V.B.	H. Van den Eynde. Agalev/H. Detienne. Ecolo	V.B.	HH. Annemans, Buisseret. Agalev/HH. Lozie, Tavernier. Ecolo

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

23 OCTOBRE 1997

PROPOSITION

de révision de l'article 55bis du Règlement

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE
DU REGLEMENT ET DE LA REFORME
DU TRAVAIL
PARLEMENTAIRE (1)

PAR
M. DIDIER REYNDERS

- (1) Composition de la commission
Président : M. Langendries (R.).

A. — Titulaires		B. — Suppléants	
C.V.P.	MM. Ansoms, Cauwenberghs, Lenssens, Tant.	C.V.P.	Mme Creyf, MM. Pieters, Verherstraeten, N.
P.S.	MM. Harmegnies, Henry, Janssens.	P.S.	MM. Dighneef, Dufour, Moureaux, Toussaint.
V.L.D.	MM. Cortois, Dewael, Taelman.	V.L.D.	MM. Chevalier, Daems, De Croo, Van Belle.
S.P.	MM. Schellens, Vanvelthoven.	S.P.	MM. Schellens, Van Gheluwe, Mme Vanlerberghe.
P.R.L.- F.D.F.	MM. Michel, Reynders.	P.R.L.- F.D.F.	MM. Barzin, Duquesne, Moerman.
P.S.C.	M. Lefevre.	P.S.C.	Mme de T'Serclaes, M. Viseur.
V.B.	M. Van den Eynde. Agalev/M. Detienne. Ecolo	V.B.	MM. Annemans, Buisseret. Agalev/MM. Lozie, Tavernier. Ecolo

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

DAMES EN HEREN,

Op grond van de resultaten van het overleg van de fractievoorzitters en de commissievoorzitters te Knokke op 28 en 29 augustus 1997, werd een voorstel uitgewerkt tot wijziging van artikel 55bis van het Reglement van de Kamer, dat op 21 oktober 1997 door de Conferentie van voorzitters werd goedgekeurd.

De tekst van dat voorstel, dat op 23 oktober 1997 door uw commissie is besproken en aangenomen, luidt als volgt:

«In artikel 55bis van het Reglement de volgende wijzigingen aanbrengen:

1. In het nr. 1 een tweede lid invoegen, luidend als volgt:

«Bovendien wordt gedurende een periode van drie maanden 20 % ingehouden van zijn parlementaire vergoeding.»

2. Het nr. 2 vervangen door wat volgt: «Is het lid van de Kamer op het ogenblik dat hij de geheimhoudingsplicht schendt lid van een of meer onderzoekscommissies, dan wordt hij niet vervangen in de commissie waar hij zich aan die schending schuldig heeft gemaakt.» »



Naar aanleiding van een aantal incidenten die zich hebben voorgedaan in de onderzoekscommissie-Dutroux, oordeelde een meerderheid van de fractievoorzitters tijdens een vergadering op 7 juli 1997 dat artikel 55bis van het Reglement niet volstaat als sanctie voor een schending van de geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Zij vroegen met name dat zou worden voorzien in de mogelijkheid om bij schending van de geheimhoudingsplicht de sanctie uit te breiden tot de fractie van het «schuldige» lid, door te bepalen dat laatstgenoemd lid in de onderzoekscommissie waarvan hij lid is niet wordt vervangen door een ander lid van dezelfde fractie.

Voorts waren de meeste fractievoorzitters de denkpiste van 4 deskundigen genegen, die in hun advies over deze aangelegenheid⁽¹⁾ stelden: *«Als de Kamer van volksvertegenwoordigers over een grotere waaier van sancties dan die voorzien in het vigerende artikel 55bis van haar reglement wenst te beschikken, dan*

MESDAMES, MESSIEURS,

Sur la base des résultats de la concertation entre les présidents de groupe et de commission, qui a eu lieu à Knokke les 28 et 29 août 1997, a été élaborée une proposition de modification de l'article 55bis du Règlement de la Chambre, proposition qui a été adoptée par la Conférence des présidents du 21 octobre 1997.

La proposition, qui a été examinée et adoptée par votre commission le 23 octobre 1997, est libellée comme suit:

«A l'article 55bis du Règlement, apporter les modifications suivantes:

1. Au n°1, insérer un alinéa 2, libellé comme suit:

«Il se voit en outre appliquer une retenue de 20 % sur son indemnité parlementaire pendant une période de trois mois.»

2. Remplacer le n° 2 par ce qui suit: «S'il est membre d'une ou plusieurs commissions d'enquête au moment où il viole le secret, le membre de la Chambre n'est pas remplacé au sein de la commission dans laquelle il s'est rendu coupable de cette violation.» »



A la suite d'un certain nombre d'incidents qui se sont produits au sein de la commission d'enquête «Dutroux», une majorité de présidents de groupe ont estimé, au cours de la réunion du 7 juillet 1997, que l'article 55bis du Règlement ne sanctionne pas de manière suffisante la violation du secret visé à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Ils ont notamment demandé que l'on prévoie la possibilité, en cas de violation du secret, d'étendre la sanction au groupe du membre «coupable», en disposant que ce membre ne serait pas remplacé par un autre membre du même groupe dans la commission d'enquête au sein de laquelle il siège.

La plupart des présidents de groupe se sont par ailleurs dits favorables à la piste de réflexion avancée par quatre experts qui ont souligné, dans l'avis qu'ils ont donné en cette matière⁽¹⁾, que: *«Si la Chambre des représentants souhaite disposer d'un éventail de sanctions plus large que celui qui est actuellement*

⁽¹⁾ Zie bijlage in fine van dit verslag.

⁽¹⁾ Voir annexe à la fin du présent rapport.

zou zij eventueel geldelijke sancties in overweging kunnen nemen - meer bepaald de al dan niet gehele inhouding van de vergoeding - die , onder meer ter uitvoering van de wet op het parlementair onderzoek, in haar reglement zouden kunnen worden opgenomen.»

Uitgaande van die overwegingen werd aan de fractievoorzitters en commissievoorzitters op 28 en 29 augustus 1997 tijdens het overleg van Knokke een ontwerp tekst voorgelegd. Na bespreking van die tekst stelden de voorzitters eenparig voor dat na vaststelling van de schending van de geheimhoudingsplicht overeenkomstig artikel 55bis, nrs 3 tot 5, van rechtswege de volgende sancties zouden worden toegepast:

a) het lid dat de geheimhoudingsplicht heeft geschonden verliest onmiddellijk voor de rest van de zittingsperiode het recht om lid te zijn van een onderzoekscommissie en om de vergaderingen van onderzoekscommissies bij te wonen (= handhaving van het principe bepaald in artikel 55bis, nr. 1);

b) in tegenstelling tot wat in het huidige nr. 2 bepaald is, wordt het lid in de onderzoekscommissie waar hij de geheimhoudingsplicht heeft geschonden (voor de rest van de zittingsperiode) niet vervangen door een ander lid van dezelfde fractie (zie de voorgestelde wijziging van artikel 55bis, nr. 2);

Een meerderheid van de fractievoorzitters was bovendien gewonnen voor de idee om het betrokken lid nog een derde sanctie op te leggen, met name de inhouding - gedurende een periode van drie maanden - van 20 % van de parlementaire vergoeding (zie het bovenstaande voorstel tot invoering van een tweede lid in nr. 1 van artikel 55bis).

Er zij op gewezen dat alle voornoemde sancties van rechtswege voortvloeien uit de vaststelling, door de voorzitter van de Kamer, van de schending van de geheimhoudingsplicht. Er is dus geen andere beslissing noch enige interventie van een ander orgaan van de Kamer nodig.

Het hierboven afgedrukte tekstvoorstel geeft uitvoering aan de besluiten van het overleg van Knokke. Samenvattend kan men stellen dat de vaststelling - door de Kamervoorzitter - van de schending van de geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek (gewijzigd door de wet van 30 juni 1996) voortaan zal resulteren in de volgende sancties :

inscrit dans l'article 55bis de son Règlement, elle pourrait s'interroger sur les sanctions pécuniaires - en particulier, la privation ou la retenue de rémunération - qui pourraient être inscrites dans son Règlement, notamment en exécution de la loi sur les enquêtes parlementaires.»

Sur la base de ces considérations, un projet de texte a été soumis aux présidents de groupe et de commission, lors de la concertation de Knokke, les 28 et 29 août 1997. Après examen dudit projet, les présidents ont proposé à l'unanimité qu'après constatation de la violation du secret conformément à l'article 55bis, n° 3 à 5, les sanctions ci-après soient appliquées de plein droit:

a) le membre qui a violé le secret perd immédiatement le droit de siéger dans une commission d'enquête et d'assister aux réunions des commissions d'enquête pour le reste de la législature (= maintien du principe prévu par l'article 55bis, n° 1);

b) contrairement à ce que prévoit l'actuel n° 2, le membre n'est pas remplacé (pour le reste de la législature) par un autre membre du même groupe politique au sein de la commission dans laquelle il a violé le secret (voir la modification proposée de l'article 55bis, n° 2).

La majorité des présidents de groupe était en outre acquise à l'idée d'infliger une troisième sanction au membre concerné, à savoir l'application - pendant une période de trois mois - d'une retenue de 20 % sur son indemnité parlementaire (voir ci-dessus la proposition visant à insérer un alinéa 2 dans l'article 55bis, n° 1).

On observera que toutes les sanctions susvisées découlent de plein droit de la constatation, par le président de la Chambre, de la violation du secret. L'application de ces sanctions n'est dès lors subordonnée à aucune autre décision ou intervention quelconque d'un autre organe de la Chambre.

La proposition de texte figurant ci-dessus vise à exécuter les décisions prises lors de la concertation de Knokke. En résumé, on peut dire que la constatation - par le président de la Chambre - de la violation du secret visé à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (modifié par la loi du 30 juin 1996) entraînera désormais l'application des sanctions suivantes:

Ten aanzien van het betrokken lid:

1° uitsluiting uit de bewuste onderzoekscommissie;

2° verbod om (voor de rest van de zittingsperiode) nog deel uit te maken van andere onderzoekscommissies;

3° verbod om (voor de rest van de zittingsperiode) nog vergaderingen van onderzoekscommissies bij te wonen;

4° inhouding (gedurende een periode van drie maanden) van 20% van de parlementaire vergoeding.

Ten aanzien van de fractie van het betrokken lid:

5° niet-vervanging van het betrokken lid in de onderzoekscommissie waar hij de geheimhoudingsplicht heeft geschonden.

*
* *

Het voorstel tot wijziging van artikel 55bis van het Reglement wordt eenparig aangenomen.

De voorzitter,

R. LANGENDRIES

De rapporteur,

D. REYNDERS

A l'encontre du membre concerné:

1° exclusion de la commission d'enquête dans laquelle il a violé le secret;

2° interdiction (pour le reste de la législature) de siéger encore dans d'autres commissions d'enquête;

3° interdiction (pour le reste de la législature) d'assister encore aux réunions des commissions d'enquête;

4° application (pendant une période de trois mois) d'une retenue de 20 % sur son indemnité parlementaire.

A l'encontre du groupe politique dont fait partie le membre concerné:

5° non-remplacement du membre concerné au sein de la commission d'enquête dans laquelle il a violé le secret.

*
* *

La proposition de modification de l'article 55bis du Règlement de la Chambre est adoptée à l'unanimité.

Le président,

R. LANGENDRIES

Le rapporteur,

D. REYNDERS

BIJLAGE : «RAADPLEGING

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft op 4 juni 1997 een college van deskundigen samengesteld, bestaande uit de volgende professoren: André Alen, Francis Delpérée, Alain De Nauw en Jean-Claude Scholsem. De Kamer heeft dat college gevraagd zich te buigen over de volgende twee vragen.

- Hoe kunnen de geheimhoudingsplicht, die kan worden opgelegd tijdens werkzaamheden met gesloten deuren van een parlementaire onderzoekscommissie, en de «freedom of speech» die artikel 58 van de Grondwet toekent aan parlementsleden, met elkaar worden verzoend?

- Hoe kunnen sancties - al dan niet strafrechtelijke - worden opgelegd aan personen die, op het ogenblik waarop zij geheime informatie over bepaalde parlementaire werkzaamheden verschaffen, geen lid meer zijn van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ofwel doordat men zich bevindt in de periode tussen de ontbinding van de Wetgevende Kamers en de verkiezingen, ofwel doordat de betrokkenen niet opnieuw verkozen zijn of zich niet opnieuw verkiesbaar hebben gesteld?

Het college van deskundigen meent dat het antwoord op die twee vragen - die voor een groot deel onlosmakelijk verbonden zijn - zowel te vinden is in de analyse van het positieve recht als in de hervormingen die in het vigerende recht zouden kunnen of moeten worden doorgevoerd.

Het college brengt de beginselen in herinnering die, volgens de deskundigen, de materie regelen (I). Verder wijst het op de moeilijkheden die de toepassing van die beginselen met zich mee kan brengen (II). Voorts doet het enkele suggesties in verband met de manier waarop voornoemde beginselen zouden kunnen worden toegepast in het kader van de werkzaamheden van een onderzoekscommissie (III).

I. - Beginselen

Drie grondwettelijke beginselen beheersen de materie (P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Brussel, Bruylant, 1952, t. II, blz. 483-487; R. HAYOIT de TERMICOURT, «L'immunité parlementaire», *J.T.*, 1955, blz. 613-620 en «De parlementaire immunité», *R.W.*, 1955-1956, kol. 49-55; J. VELU, *Droit public. Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 496-499). Er moet worden aangetoond hoe de interpretaties van die beginselen met elkaar kunnen worden verzoend.

ANNEXE : «CONSULTATION

La Chambre des représentants a constitué, le 4 juin 1997, un collège d'experts composé des professeurs André Alen, Francis Delpérée, Alain de Nauw et Jean-Claude Scholsem. Elle lui a demandé de répondre aux deux questions suivantes.

Comment concilier l'obligation de secret, telle qu'elle peut être imposée à l'occasion des travaux à huis clos d'une commission parlementaire d'enquête, et la liberté de parole, telle qu'elle est consacrée, de manière générale, au profit des parlementaires par l'article 58 de la Constitution?

Comment infliger des sanctions pénales ou autres à des personnes qui, au moment où elles méconnaissent le secret de certains travaux parlementaires, ne sont plus membres de la Chambre des représentants soit que l'on se situe dans la période qui sépare la dissolution des Chambres législatives des élections, soit que les personnes intéressées n'aient pas postulé ou obtenu un nouveau mandat ?

Le collège d'experts estime devoir répondre à ces deux questions pour une bonne part indissociables en se plaçant à la fois sur le terrain de l'analyse du droit positif et sur celui des réformes qui pourraient ou devraient être apportées au droit existant.

Le collège rappelle les principes qui, à son estime, commandent la matière (I). Il relève ensuite les difficultés que la mise en oeuvre de ces principes peut susciter (II). Il émet encore quelques suggestions sur la manière dont les principes ainsi rappelés pourraient s'appliquer dans le cadre des travaux d'une commission d'enquête (III).

I. Les principes.

Les principes constitutionnels qui commandent la matière sont au nombre de trois (P. WIGNY, *Droit constitutionnel, Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, pp. 483-487 s. ; R. HAYOIT de TERMICOURT, «L'immunité parlementaire», *J. T.*, 1955, pp. 613-620 et «De parlementaire immunité», *R. W.*, , 1955-1956, col. 49-55; J. VELU, *Droit public. Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 496-499). Il convient de montrer comment l'interprétation de ces principes peut se concilier.

1. - Het eerste beginsel is dat van de *openbaarheid* van de parlementaire werkzaamheden. Dat beginsel is vervat in artikel 47, eerste lid, van de Grondwet. Het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers - evenals dat van de Senaat - concretiseert dat beginsel. De wet van 3 mei 1880, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, vormt er een specifieke toepassing van op de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissies: «De commissievergaderingen zijn openbaar» (artikel 3, derde lid, eerste volzin).

Het beginsel van de openbaarheid kent evenwel uitzonderingen. De Grondwet sluit die niet uit (artikel 47, tweede en derde lid) en het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers evenmin (artikelen 21, 22 en 44). De wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, voorziet in de mogelijkheid een vergadering met gesloten deuren te houden (artikel 3, derde lid, tweede volzin).

Voornoemde wet bevat een belangrijke precisering terzake: «De leden van de Kamer zijn tot geheimhouding verplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van de niet-openbare commissievergaderingen» (artikel 3, vierde lid, eerste volzin). Voor de parlementsleden die deelnemen aan de werkzaamheden van een onderzoekscommissie, en wat de informatie betreft die naar aanleiding van een vergadering met gesloten deuren werd verkregen, wordt het principe van de openbaarheid verdrongen door het beginsel van de *vertrouwelijkheid*.

Bijgevolg zijn de parlementsleden die aan de werkzaamheden van een onderzoekscommissie deelnemen of hebben deelgenomen, gebonden door een bijzondere verplichting. Die verplichting hangt samen met de specifieke functie die zij als commissielid vervullen. Zij zijn namelijk tot geheimhouding verplicht met betrekking tot de informatie die ze naar aanleiding van de niet-openbare vergaderingen van de commissie hebben verkregen.

2. - Het tweede grondwettelijk beginsel is dat van de *onverantwoordelijkheid*. Artikel 58 van de Grondwet luidt als volgt: «Geen lid van een van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht».

Zoals de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State stelden in hun advies van 22 augustus 1995 over een voorontwerp van wet tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, genieten de parlementsleden aldus een echte immuniteit (*Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 61/1, blz. 66).

1. - Le premier principe est celui de la *publicité* des travaux parlementaires. La Constitution le veut ainsi (article 47, alinéa 1er). Le règlement de la Chambre des représentants tout comme celui du Sénat concrétise ces préoccupations. La loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, en fait une application particulière aux travaux des commissions d'enquête parlementaire : «Les réunions de la commission sont publiques» (article 3, alinéa 3, première phrase).

Le principe de publicité est néanmoins assorti d'exceptions. La Constitution ne les exclut pas (article 47, alinéas 2 et 3). Le règlement de la Chambre des représentants non plus (articles 21, 22 et 44). Quant à la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, sur les enquêtes parlementaires, elle prévoit la possibilité d'instaurer le huis clos (article 3, alinéa 3, deuxième phrase).

La loi précitée apporte à cet égard une précision essentielle : «Les membres de la Chambre sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission» (article 3, alinéa 4, première phrase). Pour les parlementaires qui participent aux travaux d'une commission d'enquête, et en ce qui concerne les informations qui sont procurées à l'occasion d'une réunion à huis clos, le principe de la publicité s'efface devant le principe de la *confidentialité*.

Une obligation particulière pèse ainsi sur les parlementaires qui participent ou qui ont participé aux travaux d'une commission d'enquête. Cette obligation est inhérente à la fonction spécifique qu'ils accomplissent à cette occasion. Ils sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission.

2. Le deuxième principe constitutionnel est celui de l'*irresponsabilité*. L'article 58 de la Constitution précise, en effet, qu'«aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions».

Comme l'ont relevé les chambres réunies du Conseil d'Etat, dans leur avis du 22 août 1995 relatif à l'avant-projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres, les parlementaires jouissent ainsi d'une véritable immunité (*Doc. Parl.*, Ch. rep., S.E. 1995, n° 61/1, p. 66).

Deze onverantwoordelijkheid is volledig, absoluut en permanent. Zij verhindert dat vervolgingen worden ingesteld en *a fortiori* dat veroordelingen worden uitgesproken tegen een parlamentslid dat in de uitoefening van zijn functie een strafbaar feit heeft gepleegd.

Het is vanzelfsprekend dat de meningen en stemmen die aldus door de parlementaire onverantwoordelijkheid gedekt zijn, in plenaire vergadering of in commissie uitgebracht kunnen worden. Hetzelfde geldt zowel voor de openbare vergaderingen als voor de vergaderingen met gesloten deuren.

De onverantwoordelijkheid geldt zowel op strafrechtelijk als op burgerrechtelijk vlak. Zij doet daarentegen geen afbreuk aan de tuchtmaatregelen die de Voorzitter van de vergadering, met inachtneming van de bepalingen van het reglement, mag treffen ten aanzien van zijn collega's.

Uit dit grondwettelijk beginsel vloeit voort dat het parlamentslid, dat in openbare vergadering het geheim zou miskennen van werkzaamheden die met gesloten deuren zouden zijn voortgezet en in openbare vergadering bijvoorbeeld informatie zou onthullen die het zou hebben verkregen naar aanleiding van een niet-openbare vergadering, in geen geval strafrechtelijk of burgerrechtelijk gesanctioneerd kan worden.

3.- Het derde grondwettelijk beginsel is dat van de *onschendbaarheid*.

Artikel 58 van de Grondwet belet niet dat vervolgingen kunnen worden ingesteld en veroordelingen kunnen worden uitgesproken tegen een parlamentslid dat buiten de eigenlijke uitoefening van zijn functie een misdrijf zou hebben gepleegd. Wanneer de betrokkene tijdens een politieke meeting, bij een tussenkomst op televisie of in een krantenartikel, strafbare feiten pleegt, kan hij zich niet beroepen op de regel van de onverantwoordelijkheid onder dezelfde voorwaarden als degene die op het spreekgestoelte van de wetgevende vergadering of in een parlementaire commissie het woord voert.

In dat geval valt hij integendeel onder de toepassing van artikel 59 van de Grondwet. De ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren kunnen in strafzaken vervolging tegen hem instellen (vierde lid). Met verlof van de wetgevende vergadering waarvan hij deel uitmaakt, kan het parlamentslid ook worden verwezen naar of rechtstreeks worden gedagvaard voor een hof of een rechtbank (eerste lid).

L'irresponsabilité qui est ainsi établie est complète, absolue et permanente. Elle fait obstacle à ce que des poursuites soient engagées et, *a fortiori*, à ce que des condamnations soient prononcées à l'encontre d'un parlementaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, aurait commis un fait qui est pourtant répréhensible au regard de la loi pénale.

Il va de soi que les opinions et votes qui sont ainsi couverts par l'irresponsabilité parlementaire peuvent être émis en séance plénière ou en commission. Ils peuvent l'être aussi en séance publique ou à huis clos.

L'irresponsabilité vaut tant sur le plan pénal que sur le plan civil. Elle ne porte pas préjudice, par contre, aux mesures disciplinaires que le Président de l'assemblée est habilitée à prendre, dans le respect des dispositions du règlement, à l'égard de ses collègues.

Il résulte de ce principe constitutionnel que le parlementaire qui, en séance publique, méconnaîtrait le secret de travaux qui se seraient poursuivis à huis clos et y divulguerait, par exemple, des informations qu'il aurait recueillies à l'occasion d'une réunion non publique, ne saurait, de quelque manière que ce soit, faire l'objet de sanctions pénales ou civiles.

3. Le troisième principe constitutionnel est celui de l'*inviolabilité*.

L'article 58 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que des poursuites soient engagées et des condamnations prononcées à l'encontre d'un parlementaire qui commettrait une infraction en dehors de l'exercice proprement dit de ses fonctions. Si, à l'occasion d'un meeting politique, d'une intervention télévisée ou d'un article de presse, le parlementaire commet des faits répréhensibles au regard de la loi pénale, il ne saurait revendiquer, dans les mêmes conditions que celui qui s'exprime à la tribune de l'assemblée ou dans une commission parlementaire, le bénéfice de l'irresponsabilité.

Il tombe, au contraire, sous le coup de l'article 59 de la Constitution. Les officiers du ministère public et les agents compétents peuvent intenter des poursuites en matière répressive à leur égard (alinéa 4). Moyennant autorisation de l'assemblée, le parlementaire pourra également être renvoyé ou cité directement devant une cour ou un tribunal (alinéa 1er).

Opdat artikel 59 van de Grondwet toepassing zou kunnen vinden, moet een strafbaar feit ten laste van het parlamentslid kunnen worden gelegd. Dat kan het geval zijn wanneer de betrokkene het besloten karakter van een vergadering miskent én daarnaast een in de strafwet voorzien misdrijf pleegt, zoals beledigingen, eerroof, smaad tegen het Staatshoofd e.d. Het is echter de vraag of de schending van de regel inzake de beslotenheid van een vergadering op zichzelf een misdrijf is.

Zijn de bepalingen van het Strafwetboek met betrekking tot het beroepsgeheim toepasselijk op het parlamentslid dat, buiten de uitoefening van zijn functie, feiten, inlichtingen of documenten bekendmaakt waarvan het parlamentslid onmogelijk elders dan tijdens een vergadering met gesloten deuren kennis kan hebben genomen?

Tijdens de parlementaire bespreking van de wet van 30 juni 1996 tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, werden voorstellen gedaan om de schending van de geheimhoudingsplicht te straffen overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek (zie o.m. *Gedr.St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-148/3, blz.49,54 en 63; *Gedr.St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 532/4, blz. 21 en 22; *Gedr.St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1060/1, blz.1; zie ook *Parl. Hand.*, Senaat, 4 april 1996, blz. 915 en 921). Die voorstellen werden niet aangenomen (*Gedr.St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1060/1, blz.1) zodat in het voornoemde artikel 3, vierde lid, van de voornoemde wet van 3 mei 1880, als enig mogelijke sanctie een politieke of disciplinaire sanctie, nader te bepalen in de reglementen van de Wetgevende Kamers, werd opgenomen.

Hieruit volgt dat, volgens de wetgever, de schending van de geheimhoudingsplicht door parlementsleden, zelfs buiten de uitoefening van hun functies, niet als een schending van artikel 458 van het Strafwetboek kan worden beschouwd.

Zodra aan een parlamentslid, zelfs buiten de uitoefening van zijn functie, geen enkel strafbaar feit ten laste kan worden gelegd, is artikel 59 van de Grondwet niet van toepassing.

II. - Moeilijkheden

Hoewel de hiervoren in herinnering gebrachte beginselen conceptueel duidelijk zijn, kunnen ze in de praktijk een aantal moeilijkheden opleveren die hierna bondig worden opgesomd.

Encore faut-il, pour que l'article 59 de la Constitution soit d'application, qu'une infraction pénale puisse être retenue à charge d'un parlementaire. Ce peut être le cas si ce dernier, tout en méconnaissant la règle du huis-clos, commet une infraction prévue par la loi pénale injures, diffamation, outrage au chef de l'Etat ... La question se pose néanmoins de savoir si la violation de la règle du huis-clos est en elle-même constitutive d'infraction.

Les dispositions du Code pénal relatives au secret professionnel sont-elles applicables au parlementaire qui, en dehors de l'exercice de ses fonctions, vient à révéler des faits, des informations ou des documents dont il n'a pu avoir connaissance qu'à l'occasion d'une réunion à huis clos?

Au cours de l'examen, au parlement, de la loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, les propositions visant à sanctionner la violation du secret conformément à l'article 458 du Code pénal ont été rejetées (voir notamment Doc. Sénat n° 1-148/3, 1995-1996, pp.49, 54 et 63; Doc. Chambre n° 532/4, 1995-1996, pp. 21 et 22; Doc. Chambre, n° 1060/1, 1996-1997, p. 1; voir également Annales parl., Sénat, 4 avril 1996, pp. 915 en 921). Ces propositions ont été jugées inadmissibles (Doc. Chambre n° 1060/1, 1996-1997, p. 1), de sorte que la seule sanction possible qui ait été prévue à l'article 3, alinéa 4, de la loi précitée du 3 mai 1880 est une sanction politique ou disciplinaire, à préciser dans les règlements des Chambres législatives.

Cette position était parfaitement justifiée, étant donné que la violation du secret par des parlementaires, même en dehors de l'exercice de leurs fonctions, ne peut être considérée comme une violation de l'article 458 du Code pénal.

Dès l'instant où une infraction pénale ne peut être reprochée au parlementaire fut-ce en dehors de l'exercice de sa fonction, l'article 59 de la Constitution ne trouve pas à s'appliquer.

II. Les difficultés

Les principes qui viennent d'être rappelés sont clairs dans leur énoncé. Ils peuvent, cependant, susciter quelques difficultés d'application qu'il convient de rappeler brièvement.

1.- De eerste moeilijkheid houdt verband met de aflijning van de onderscheiden regelingen inzake de *onverantwoordelijkheid* en inzake de *onschendbaarheid*.

De verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben in hun voornoemd advies van 22 augustus 1995 erop gewezen dat er twijfel kan bestaan «over de toepasselijkheid van artikel 58» van de Grondwet. In dat geval moet «de Kamer zelf, zolang de betrokkene er deel van uitmaakt, ter zake eventueel een standpunt [...] innemen, met name wanneer haar met toepassing van artikel 59 [van de Grondwet] een verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid bereikt» (*Gedr.St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 61/1, blz. 66).

2. - De tweede moeilijkheid betreft de definitie van de *strafbare meningen* die worden gedekt door artikel 58 van de Grondwet.

De leden van de wetgevende vergaderingen worden door die bepaling beschermd indien ze in de uitoefening van hun functies een mening uiten. Indien ze zich beperken tot het meedelen van informatie, vertolken ze dan een persoonlijke mening of beperken ze zich op dat ogenblik tot het verspreiden van informatie die ze elders hebben ingewonnen? Dit onderscheid is misschien te verdedigen uit een theoretisch oogpunt, maar in de praktijk is het uiterst moeilijk - zonet onmogelijk - te maken. Men dient derhalve aan de bepalingen van artikel 58 van de Grondwet een ruime - zonet absolute - interpretatie te geven.

3. - De derde moeilijkheid betreft *het gedifferentieerd stelsel* dat wordt ingesteld door de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zoals gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996.

De leden van de Kamer zijn tot geheimhouding verplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van de niet-openbare commissievergaderingen. In geval van schending van die geheimhouding kunnen ze worden onderworpen aan tuchtmaatregelen «bepaald in het reglement van de Kamer waartoe zij behoren» (artikel 3, vierde lid). Artikel 70bis van het reglement van de Senaat en artikel 55bis van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers stellen dergelijke tuchtsancties in.

Andere personen dan leden van de Kamer die, in welke hoedanigheid ook, de niet-openbare commissievergaderingen bijwonen of eraan deelnemen, kunnen met toepassing van artikel 458 van het Strafwetboek worden gestraft, indien zij de geheimhouding schenden (artikel 8, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880, zoals gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996).

1. La première difficulté tient à la définition des régimes distincts de *l'irresponsabilité* et de *l'inviolabilité*.

Les chambres réunies du Conseil d'Etat l'ont relevé dans leur avis précité du 22 août 1995. Il peut y avoir des doutes «quant à l'applicabilité de l'article 58" de la Constitution. Il appartient, à ce moment, «à la Chambre elle-même, aussi longtemps que l'intéressé en fait partie, de prendre éventuellement position en la matière, notamment lorsqu'elle sera saisie d'une demande de levée d'immunité parlementaire en application de l'article 59" de la Constitution (*Doc. parl.*, Ch. rep., S. E. 1995, n° 61/1, p. 66).

2. La deuxième difficulté tient à la définition des *opinions délictueuses* qui sont couvertes par l'article 58 de la Constitution.

Les membres des assemblées parlementaires sont couverts par cette disposition s'ils expriment une opinion dans l'exercice de leurs fonctions. S'ils se bornent à communiquer une information, expriment-ils, cependant, une opinion personnelle ou se bornent-ils à diffuser une information qu'ils ont par ailleurs recueillie? La pratique législative et parlementaire tend à ne pas retenir une telle distinction. Elle contribue à donner une interprétation large et même absolue aux dispositions de l'article 58 de la Constitution.

3. La troisième difficulté tient au *régime différencié* qu'organise la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996.

Les membres de la Chambre sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission. En cas de violation de la règle de confidentialité, ils peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires «conformément au règlement de la Chambre à laquelle ils appartiennent» (article 3, alinéa 4). L'article 70bis du Règlement du Sénat et l'article 55bis du Règlement de la Chambre des représentants instaurent de telles sanctions.

Les personnes autres que les membres de la Chambre qui assistent ou participent, à un titre quelconque, aux réunions non publiques de la commission peuvent, pour leur part, faire l'objet de sanctions pénales en application de l'article 458 du Code pénal si elles méconnaissent la règle de confidentialité (article 8, alinéa 1er, de la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996).

Al kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de gegrondheid van dat onderscheid in het licht van de beginselen ingeschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan men toch aannemen dat, om de regel van de geheimhouding van vergaderingen met gesloten deuren te doen eerbiedigen, de vertegenwoordigers van de Natie op grond van het politiek mandaat dat hen werd toevertrouwd, terecht aan een ander stelsel dan de medewerkers van de wetgevende vergadering worden onderworpen.

III. Suggesties

1. - Artikel 58 van de Grondwet stelt de regel van de parlementaire onverantwoordelijkheid in. Deze bepaling is thans niet voor herziening vatbaar. Het lijkt niet aangewezen om, onder de door de Grondwet voorgeschreven voorwaarden, een van de meest wezenlijke regels van het parlementaire recht te wijzigen.

2. - Artikel 59 van de Grondwet stelt de regel van de parlementaire onschendbaarheid in. Deze bepaling is voor herziening vatbaar en werd onlangs herzien. Nog gesteld dat een nieuwe herziening mogelijk en haalbaar is, lijkt het niet wenselijk om, onder de door de Grondwet voorgeschreven voorwaarden, deze bepaling te wijzigen en een taakverdeling tussen de gerechtelijke en parlementaire instanties in te voeren die verschilt van de huidige, die al tot zoveel debatten in de Wetgevende Kamers heeft aanleiding gegeven.

3. - Artikel 150 van de Grondwet stelt de jury in voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven. Deze bepaling is voor herziening vatbaar (zie de verklaring tot herziening van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995). Het lijkt niet aangewezen de politieke misdrijven aan de bevoegdheid van het hof van assisen te onttrekken. Dat hof werd ingesteld om aan bepaalde processen een bijzondere openbaarheid te geven. De vertegenwoordigers van de Natie moeten over de mogelijkheid beschikken zich voor een jury te verantwoorden in verband met politieke misdrijven die hen ten laste zouden worden gelegd.

4. - De invoering van een bijzonder strafrechtelijk misdrijf - met name de schending van het beroepsgeheim door een parlamentslid buiten de uitoefening van zijn functie - houdt het risico in voor aanzienlijke moeilijkheden op het vlak van de bestraffing.

De uitoefening van de strafvordering zal er immers - in het laatste stadium ervan - toe leiden dat een hof van assisen wordt geadieerd in verband met een gemengd politiek misdrijf, met name een misdrijf dat

L' on peut s'interroger sur le bien-fondé de cette distinction au regard des principes inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Il faut néanmoins considérer qu'à raison du mandat politique qui leur est conféré, les représentants de la nation bénéficient à bon droit d'un régime d'irresponsabilité que ne sauraient revendiquer les autres collaborateurs de l'assemblée parlementaire.

III. Les suggestions.

1. L'article 58 de la Constitution instaure la règle de l'irresponsabilité parlementaire. Cette disposition n'est pas actuellement révisable. Il ne semble pas indiqué de procéder, dans les conditions prescrites par la Constitution, à la modification de l'une des règles les plus essentielles du droit parlementaire.

2. L'article 59 de la Constitution instaure la règle de l'inviolabilité parlementaire. Cette disposition est révisable et vient d'être révisée. A supposer qu'une nouvelle révision soit concevable, il ne semble pas indiqué de procéder, dans les conditions prescrites par la Constitution, à une modification de cette disposition et de procéder à une répartition des tâches entre les autorités judiciaires et parlementaires qui soit différente de celle qui a déjà donné lieu à d'importants débats au sein des chambres législatives.

3. L'article 150 de la Constitution institue le jury pour connaître des délits politiques et de la presse. Cette disposition est révisable (voy. la déclaration de révision de la Constitution, *Mon. b.* du 12 avril 1995). Il ne semble pas indiqué de soustraire les délits politiques à la compétence de la Cour d'assises. Celle-ci a été instituée aux fins de donner à certains procès une publicité particulière. Il convient que les représentants de la Nation soient en mesure de s'expliquer devant un jury des infractions politiques qui leur seraient reprochées.

4. L'instauration d'une infraction pénale spéciale à savoir la violation du secret professionnel par un parlementaire qui se trouve en dehors de ses fonctions risque de se heurter à des difficultés considérables sur le terrain de la répression pénale.

L'exercice de l'action publique s'il va jusqu'à son terme conduira, en effet, à saisir une cour d'assises d'un délit politique mixte, à savoir d'un délit qu'un parlementaire commet, non pas sans doute dans

een parlamentslid pleegt, ongetwijfeld niet in de uitoefening van zijn functie, maar wel in nauwe samenhang met het parlementair mandaat dat hij uitoefent en dat meteen een onmiddellijke weerslag op de uitoefening van dat mandaat kan hebben (Cass., 2 april 1973, *Pas.*, I, 748 en 11 oktober 1981, *Pas.*, 1982, I, 259). Het feit dat naar aanleiding daarvan de ten laste gelegde feiten in de openbaarheid komen, dreigt haaks te staan op de bezorgdheid om de geheimhouding ervan te waarborgen.

De uitoefening van de strafvordering kan er ook toe leiden een misdrijf te bestraffen dat een drukpersmisdrijf uitmaakt, wanneer dat misdrijf wordt gepleegd ter gelegenheid van de publicatie van een artikel of een boek (Cass., 31 mei 1937, *Pandectes périodiques*, 1938, 400 en 11 december 1979, *Pas.*, 1980, I, 234). In dat geval moet het hof van assisen optreden krachtens artikel 150 van de Grondwet dat, zoals reeds vermeld, voor herziening vatbaar is. Daarbij gelden dezelfde bezwaren als die welke in verband met de vervolging van politieke misdrijven werden opgesomd.

5. - Als de Kamer van volksvertegenwoordigers over een grotere waaier van sancties dan die voorzien in het vigerende artikel 55bis van haar reglement wenst te beschikken, dan zou zij eventueel geldelijke sancties in overweging kunnen nemen - meer bepaald de al dan niet gehele inhouding van de vergoeding - die, onder meer ter uitvoering van de wet op het parlementair onderzoek, in haar reglement zouden kunnen worden opgenomen. Deze sancties zouden wel met de nodige procedurele waarborgen moeten genomen worden.

6. - Dergelijke tuchtsancties zouden ook tegen gewezen parlementsleden kunnen worden voorzien. Voor hen zouden deze sancties twee bijzondere vormen kunnen aannemen: enerzijds de weigering of de intrekking van eretitels; anderzijds een inhouding op de uittredingsvergoeding of op het pensioen. »

l'exercice de ses fonctions, mais en rapport étroit avec la fonction parlementaire qu'il exerce et qui peut avoir des répercussions immédiates sur l'accomplissement de ces fonctions (Cass., 2 avril 1973, *Pas.*, I, 748 et 11 octobre 1981, *Pas.*, 1982, I, 259). La publicité procurée à cette occasion aux faits incriminés risque d'aller directement à l'encontre à la préoccupation qui est exprimée d'en assurer le secret.

L'exercice de l'action publique peut également conduire à sanctionner une infraction qui s'apparente à un délit de presse si elle est commise à l'occasion de la publication d'un article ou d'un ouvrage (Cass., 31 mai 1937, P. P., 1938, 400 et 11 décembre 1979, *Pas.*, 1980, I, 234). L'intervention de la cour d'assises est également requise à cette occasion. Elle se heurte aux mêmes objections que celles qui ont été recensées à propos de la poursuite des délits politiques.

5. Si la Chambre des représentants souhaite disposer d'un éventail de sanctions plus large que celui qui est actuellement inscrit dans l'article 55bis de son règlement, elle pourrait s'interroger sur les sanctions pécuniaires - en particulier, la privation ou la retenue de rémunération - qui pourraient être inscrites dans son règlement, notamment en exécution de la loi sur les enquêtes parlementaires.

6. De telles sanctions disciplinaires pourraient également être prises à l'encontre des membres de l'assemblée qui ont cessé d'être parlementaires. Dans leur chef, elles pourraient prendre deux formes particulières. Elles peuvent consister, d'une part, dans le refus ou le retrait de l'honorariat. Elles peuvent se manifester, d'autre part, dans une retenue sur les indemnités de sortie ou sur la pension qui peuvent être alloués à un ancien parlementaire.»