

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1993-1994**

14 JUILLET 1994

Poursuites à charge d'un sénateur**RAPPORT**

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MM. ERDMAN ET VANDENBERGHE**

I. INTRODUCTION DES RAPPORTEURS

Par lettre du 4 juillet 1994, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles a transmis au président du Sénat la demande de levée de l'immunité parlementaire du sénateur intéressé. Dans cette lettre, il fait référence à celle du 30 juin 1994 qu'il avait adressée au président de la Chambre des représentants et dans laquelle il faisait un exposé des faits, et plus spécifiquement de ceux qui se rapportent au sénateur intéressé, des indices d'infractions et de la période durant laquelle ces infractions auraient été commises.

Le procureur général fonde sa demande sur l'article 59 de la Constitution (ancien article 45). Les faits considérés pour le sénateur concerné se situeraient dans la période du 30 mars 1981 au 23 mars 1988, c'est-à-dire avant le 8 mai 1993, date à laquelle les textes relatifs à la dernière phase de la réforme de l'Etat ont été publiés au *Moniteur belge*.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Arts, Mme Cahay-André, M Cooreman, Mme Delcourt-Pètre, MM. Foret, Goovaerts, Loones, Lozie, Mme Maximus, MM. Moureaux, Mouton, Pataer, Van Belle et Erdman et Vandenberghe, rapporteurs.

2. Membres suppléants : Mme Creyf, MM. Didden, Dufour, Hatry, Leroy, Matthijs et Pécriaux.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1993-1994**

14 JULI 1994

Vervolging van een senator**VERSLAG**

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN ERDMAN EN VANDENBERGHE**

I. INLEIDING VAN DE RAPPORTEURS

Bij brief van 4 juli 1994 heeft de Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel aan de Voorzitter van de Senaat de vraag tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de betrokken senator toegezonden. Hij verwijst in deze brief naar zijn schrijven van 30 juni 1994 gericht aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarin hij een uiteenzetting geeft van de feiten en meer specifiek van de feiten die betrekking hebben op de bedoelde senator, de aanwijzingen van misdrijven, de periode waarin deze misdrijven begaan zouden zijn.

De Procureur-generaal steunt zijn vraag op artikel 59 van de Grondwet (vroeger artikel 45). De bedoelde feiten voor de betrokken senator zouden zich situeren in de periode van 30 maart 1981 tot 23 maart 1988 en dus vóór 8 mei 1993, datum waarop de teksten betreffende de laatste fase van de Staatshervorming in het *Belgisch Staatsblad* werden gepubliceerd.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter, Arts, mevr. Cahay-André, de heer Cooreman, mevr. Delcourt-Pètre, de heren Foret, Goovaerts, Loones, Lozie, mevr. Maximus, de heren Moureaux, Mouton, Pataer, Van Belle en Erdman en Vandenberghe, rapporteurs.

2. Plaatsvervangers : mevr. Creyf, de heren Didden, Dufour, Hatry, Leroy, Matthijs en Pécriaux.

Le procureur général a transmis 27 fardes, renfermant les pièces du dossier répressif concernant de multiples personnes, pièces qu'il juge utiles pour étayer sa requête, sans pour autant que celles-ci constituent l'ensemble du dossier.

*
* *

Tandis que le procureur général mentionne que l'instruction a été ouverte en août 1989 à la suite d'articles de presse, c'est l'analyse d'une plainte anonyme, datée du 7 août 1989, qui est prise comme point de départ dans le dossier répressif communiqué, et le ministère public souligne que l'instruction s'est poursuivie sans interruption; elle a été menée en grande partie par le Comité supérieur de contrôle. Le rapport du 7 février 1994 établi par le juge d'instruction saisi de l'affaire, a été transmis au procureur du Roi compétent en même temps que le dossier.

L'instruction porte sur des faits de faux en écritures, d'usage de faux et d'escroquerie.

L'instruction analyse des contrats et des études qui ont été exécutés par l'Institut universitaire de sondage d'opinion publique (I.N.U.S.O.P.). Cet institut a été créé en 1970 sous la forme d'une association sans but lucratif ayant pour objet social « de procéder ou faire procéder à toutes études et recherches en matière de sondage d'opinion, cette expression étant prise dans son acception la plus large, de sa propre initiative ou à la demande de toutes personnes physiques ou morales, tant en Belgique qu'à l'étranger. L'institut mènera ses travaux selon des critères scientifiques rigoureux, dans un esprit de totale indépendance. Il pourra créer en son sein des unités ou sections d'études et de recherches spécialisées. De même, il pourra mener les travaux entrant dans son objet social, seul, en liaison, en association temporaire ou en les sous-traitant par contrats, avec des personnes physiques, des institutions, sociétés ou associations dûment qualifiées, tant belges qu'étrangères. » (1)

D'autre part, sont également visés des études et des contrats qui ont été exécutés par l'Institut de sociologie, lequel fait partie de l'Université libre de Bruxelles;

(1) Cet objet social a été modifié lors d'une assemblée générale spéciale du 3 juin 1987 par l'ajout suivant: « Il pourra également créer et développer des logiciels informatiques, en rapport ou non avec son objet social principal ».

Selon certains éléments du dossier répressif, cette A.S.B.L. (que d'aucuns avaient espéré convertir en S.A.) aurait été mise en liquidation à un moment donné, puis déclarée en faillite, et cette faillite aurait été étendue aux responsables de l'institut.

De Procureur-generaal heeft 27 mappen met stukken uit het strafdossier betreffende verschillende personen toegezonden stukken die hij nuttig oordeelt ter staving van zijn verzoek, zonder dat zij het gehele dossier uitmaken.

*
* *

Terwijl de Procureur-generaal vermeldt dat het onderzoek gestart is in augustus 1989 ten gevolge van persartikelen, wordt in het medegedeelde strafdossier de analyse van een anonieme klacht van 7 augustus 1989 als uitgangspunt genomen, waarbij door het openbaar ministerie wordt aangestipt dat het onderzoek zonder onderbreking werd verdergezet; het onderzoek werd grotendeels door het Hoog Comité van Toezicht gevoerd. Het verslag van de geadieerde onderzoeksrechter d.d. 7 februari 1994 werd aan de bevoegde Procureur des Konings toegezonden met mededeling van het dossier.

Het onderzoek heeft betrekking op feiten van valsheid in geschrifte, gebruik van valse stukken en oplichting.

Het onderzoek analyseert contracten en opdrachten die werden uitgevoerd door het Universitair Instituut voor Opinipeiling (U.N.I.O.P.); dit instituut werd opgericht in 1970 onder de vorm van een vereniging zonder winstgevend doel, met als maatschappelijk doel « het verrichten of laten verrichten van alle studies en onderzoeken in verband met de opinipeiling in de ruime zin van het woord, op eigen initiatief of op aanvraag van ieder fysische of morele rechtspersoon en zowel in België als in het buitenland. Het instituut zal deze studies en onderzoeken volledig onafhankelijk en op basis van streng wetenschappelijke criteria uitvoeren. Het instituut zal zo nodig eenheden of afdelingen voor onderzoekingswerk mogen oprichten. Bovendien zal het de werken met het oog op het bereiken van zijn maatschappelijk doel mogen uitvoeren, alleen, in verbintenis in voorlopige vereniging, of ze door kontrakten met behoorlijk gekwalificeerde fysische personen, instellingen, maatschappijen of verenigingen, zowel Belgische als buitenlandse, laten onderaannemen. » (1)

Daarnaast zijn ook opdrachten en contracten bedoeld die werden uitgevoerd door het *Institut de sociologie* dat deel uitmaakt van de Université libre de

(1) Dit maatschappelijk doel werd aangepast op een bijzondere algemene vergadering van 3 juni 1987 met de volgende toevoeging « Het zal eveneens mogen computersystemen op punt stellen en ontwikkelen, of ze verband houden met haar essentieel maatschappelijk doel of niet ».

Volgens bepaalde elementen van het strafdossier zou deze V.Z.W. (waarvan sommigen gehoopt hadden ze om te vormen tot een N.V.) op een bepaald ogenblik in vereffening zijn gesteld, nadien failliet verklaard en werd het faillissement uitgebreid tot de verantwoordelijken van het instituut.

cet institut n'a pas la personnalité juridique et est lié, sur les plans comptable et financier, à ladite université.

Les contrats en question, conclus avec des ministères au niveau fédéral, régional ou communautaire et d'autres organismes publics ou privés concernant des sujets divers ont été soit exécutés entièrement par l'I.N.U.S.O.P., soit exécutés entièrement par l'Institut de sociologie, ou conclus par ce dernier, mais exécutés entièrement ou partiellement par l'I.N.U.S.O.P. Il convient de souligner que le responsable de l'Institut de sociologie jouait aussi un rôle éminent au sein de l'I.N.U.S.O.P. et qu'apparemment, le négociateur des contrats était toujours le même.

Au vu de l'instruction et d'après l'exposé du procureur général, on aurait constaté, à l'analyse de ces contrats, une certaine complaisance du point de vue de la procédure d'adjudication suivie, de la formation du prix des contrats et du contrôle exercé sur ceux-ci, le tout lié à des avantages politiques qui auraient été octroyés à certaines personnes.

La procédure concerne des marchés de gré à gré au sens de l'article 17 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, marchés auxquels les articles 48 et 49 corrélatifs de l'arrêté royal du 22 avril 1977 sont applicables. Il est allégué en l'occurrence que, contrairement à la procédure prévue, aucune consultation d'autres candidats au marché n'a eu lieu, préalablement à la passation ou à l'attribution des contrats.

En ce qui concerne la formation du prix, il y a lieu de souligner que certains contrats ont été conclus pour un prix forfaitaire, d'autres pour un prix provisoire, avec un montant maximum, où les postes respectifs doivent chaque fois être justifiés. Sur ce dernier point, et surtout en ce qui concerne l'Institut de sociologie, il est allégué que l'on a suivi une politique consistant à épuiser au maximum ledit montant. De plus, on se prévaut d'éléments tirés de l'enquête de l'expert judiciaire, d'une part, pour signaler le transfert injustifié de frais d'un contrat à un autre et, d'autre part, pour alléguer l'imputation de frais non justifiés à certains contrats.

Un problème particulier (qui ne concerne pas le sénateur impliqué) réside dans l'instauration, dans le cadre de l'U.L.B., et notamment de l'Institut de sociologie, d'un prélèvement spécial, destiné à alimenter le Fonds spécial de la recherche, prélèvement qui, soit est mentionné expressément, soit se trouve éventuellement compris dans le coût forfaitaire global, soit était incorporé sous d'autres postes qui étaient facturés au cocontractant.

Par ailleurs, s'agissant du contrôle de certains contrats (et sans préjudice du rejet, par les fonctionnaires du cocontractant, de certains postes mention-

Bruxelles; dit institut heeft geen rechtspersoonlijkheid en hangt boekhoudkundig en financieel samen met de universiteit.

De bedoelde contracten afgesloten met ministeries op federaal, gewestelijk of gemeenschapsniveau en andere openbare of privé-instellingen over allerlei onderwerpen, werden hetzij geheel uitgevoerd door U.N.I.O.P., hetzij geheel uitgevoerd door het *Institut de sociologie*, of afgesloten door dit laatste maar geheel of gedeeltelijk uitgevoerd door U.N.I.O.P. Wel moet worden aangestipt dat de verantwoordelijke voor het *Institut de sociologie* ook een vooraanstaande rol vervulde in U.N.I.O.P. en de onderhandelaar van de contracten blijkbaar steeds dezelfde was.

Blijkens het onderzoek en volgens de uiteenzetting van de Procureur-generaal zou bij de analyse van deze contracten een bepaalde inschikkelijkheid vastgesteld zijn uit oogpunt van de gevolgde procedure, de prijsvorming en de controle daarop, dit alles gekoppeld aan bepaalde politieke voordelen die aan sommige personen zouden toegekend zijn.

De procedure betreft onderhandse toewijzingen volgens artikel 17 van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, waarbij de overeenkomstige artikelen 48 en 49 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 van toepassing zijn. Hier wordt voorgehouden dat, in strijd met de voorgescreven procedure, in geen enkele consultatie van andere gegadigden op de markt voorafgaand aan het afsluiten of de toewijzing van contracten gebeurde.

Wat de prijsvorming betreft, moet worden aangestipt dat bepaalde contracten werden afgesloten aan forfaitaire prijs, andere aan een voorlopige prijs met een maximum bedrag waar de respectieve posten telkens dienden te worden verantwoord. Wat dit laatste betreft en vooral naar het *Institut de sociologie* toe wordt aangevoerd dat er een politiek van maximale uitputting van het bedoelde bedrag werd gevolgd. Voorts worden elementen uit het onderzoek van de gerechtsdeskundige geput enerzijds om de onverantwoorde overdracht van kosten van één contract op het andere te signaleren, anderzijds om de aanrekening van niet-verantwoorde kosten op bepaalde contracten aan te voeren.

Een bijzonder probleem (dat de betrokken senator niet betreft) is het instellen binnen het kader van de U.L.B., en naar het *Institut de sociologie* toe, van een bijzondere bijdrage om het bijzonder fonds voor onderzoek te stijven, bijdrage die hetzij uitdrukkelijk vermeld, hetzij eventueel begrepen is in de globale forfaitaire kostprijs, dan wel ondergebracht werd onder andere posten die aan de medecontractant werden aangerekend.

Voorts wordt met betrekking tot de controle van bepaalde contracten (en onverminderd de verwerping van bepaalde aangevoerde posten door de ambtena-

nés et du remplacement de ces postes par d'autres), il est fait état de la confiance que les institutions publiques avaient dans leurs cocontractants, l'I.N.U.S.O.P., d'une part, et l'Institut de sociologie, d'autre part.

Il existe des règles prévoyant de soumettre les différents contrats à l'Inspection des finances, pour autant que le contrat excède le montant de 1 250 000 francs. Dans les marchés de gré à gré, lorsque la valeur du contrat est supérieure à 6 millions de francs, une décision préalable du Comité ministériel de coordination économique et sociale ou, le cas échéant, des autorités régionales ou communautaires compétentes est requise.

Là où il est question d'avantages politiques qui auraient pu donner lieu à la formation de prix surfait, il s'agit de sondages politiques, de traitements et d'honoraires de collaborateurs, de la facturation de dépenses privées de certaines personnes ou de dépenses électorales d'autres personnes.

La méthode dénoncée par le ministère public aurait consisté soit à procurer gratuitement certains avantages, soit à facturer le coût de ces éléments dans le cadre de contrats conclus avec des institutions publiques.

*
* *

A partir d'un document qui figure au dossier répressif et qu'une personne présentement mise en cause qualifie unilatéralement d'« accord pris avec le P.S. » en date du 10 juin 1981, le ministère public fait remarquer qu'en sa qualité de président d'un parti politique durant la période 1981-1992, le sénateur intéressé « ne pouvait ignorer les termes de cet accord ».

Le ministère public mentionne une série de contrats dans lesquels on a inclus des frais qui leur étaient étrangers et il situe cette pratique dans le cadre d'un « accord ». Les déclarations faites par les responsables de l'I.N.U.S.O.P. et de l'Institut de sociologie ne fournissent aucun indice de l'implication directe du sénateur, ni même de celle de négociateurs possibles ou des instances en question. De plus, pour plusieurs des contrats litigieux, le ministère public lui-même reconnaît qu'il n'a pas été commis de faits répréhensibles.

Un projet de sondage préélectoral n'a pas été envoyé directement au sénateur concerné, mais à un intermédiaire, à son attention. Une lettre émanant d'un « collaborateur » ou l'envoi à l'Institut de socio-

ren van de medecontractant en de vervanging van deze posten door andere) verwezen naar het vertrouwen dat de overheidsinstellingen hadden in hun medecontractanten, U.N.I.O.P. enerzijds en het *Institut de sociologie* anderzijds.

Regels gelden voor het onderwerpen van de onderscheiden contracten aan de Inspectie van Financiën voor zover het contract een bedrag van 1 250 000 frank overschrijdt. Bij onderhandse overeenkomsten is, ingeval de waarde van het contract 6 miljoen frank overschrijdt, een voorafgaande beslissing van het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie of, in voorkomend geval, van de bevoegde gewest- of gemeenschapsinstanties noodzakelijk.

Wanneer er sprake is van politieke voordelen, die aanleiding zouden hebben kunnen geven tot overdreven prijsvorming, dan betreft het hier politieke peilingen, wedden en honoraria van medewerkers, het aanrekenen van privé-kosten van bepaalde personen of verkiezingsuitgaven van anderen.

De door het openbaar ministerie aangestipte werkwijze zou ingehouden hebben hetzij het gratis verschaffen van bepaalde voordelen, hetzij het aanrekenen van de kostprijs van deze elementen binnen het kader van contracten afgesloten met overheidsinstellingen.

*
* *

Vertrekkende van een document dat in het strafdossier berust en dat door een op dit ogenblik in betichting gestelde persoon eenzijdig wordt betiteld als « een overeenkomst gesloten met de P.S. » (*accord pris avec le P.S.*) gedateerd 10 juni 1981, merkt het openbaar ministerie op dat de betrokken senator in zijn hoedanigheid van voorzitter van een politieke partij over de periode 1981-1992 « niet onwetend kon zijn van de inhoud van die overeenkomst » (*ne pouvait ignorer les termes de cet accord*).

Het openbaar ministerie maakt melding van een reeks van contracten waarbij kosten vreemd aan deze contracten werden ingebracht en kadert dit in een « overeenkomst ». De verklaringen van de verantwoordelijken van U.N.I.O.P. en het *Institut de sociologie* geven geen aanwijzing van de directe betrokkenheid van de senator, zelfs niet van betrokkenheid van mogelijke onderhandelaars of van bedoelde instanties. Bovendien wordt voor verschillende van de bedoelde contracten door het openbaar ministerie zelf toegegeven dat geen strafbare feiten werden gepleegd.

Een ontwerp van pre-electoraal onderzoek werd niet rechtstreeks aan de betrokken senator gestuurd, maar langs een tussenpersoon te zijner attentie. Een brief uitgaande van een « medewerker » of het toezien-

logie, par le service comptable du parti, d'une facture au bénéfice d'une personne déterminée sont présentés comme des indices, sans qu'apparaisse aucune implication directe du sénateur. Des sondages politiques réalisés dans la commune où le sénateur concerné a ses activités n'apportent aucun indice d'une implication directe ou de contacts directs avec les responsables en question.

En ce qui concerne la prescription pénale, le procureur général attire l'attention sur les modifications qui ont été apportées par les articles 25 et 26 de la loi-programme du 24 décembre 1993, parue au *Moniteur belge* du 31 décembre 1993, et qui sont applicables à partir de cette date, ce qui a eu pour effet d'en modifier les délais.

Le procureur général estime que l'on trouve dans les éléments précités des indices suffisants que des faits de faux, usage de faux et escroquerie ont été commis, et ce pour la période indiquée par lui, allant du 30 mars 1981 au 23 mars 1988.

*
* *

II. DISCUSSION

La commission a décidé d'examiner à huis clos la demande de levée de l'immunité parlementaire, étant entendu que seuls les membres effectifs de la commission ont été admis dans la salle de réunion; les membres suppléants n'ont été admis que pour autant qu'ils remplaçaient à ce moment-là un membre effectif.

Après que les rapporteurs eurent donné des explications sur le contenu du dossier, la commission a entendu le sénateur intéressé et ses conseils. Des notes ont été déposées.

Lors de la discussion, la commission a tenu compte des critères qui sont retenus par la doctrine et de la pratique des deux Chambres pour l'appréciation d'une demande de levée de l'immunité parlementaire.

La demande de levée de l'immunité parlementaire doit être sérieuse et sincère (voir Hayoit de Termicourt, «L'immunité parlementaire», *Journal des Tribunaux*, 1955, p. 613 et suiv., et G. Soumeryn, «L'immunité parlementaire», *Res Publica*, 1975).

Les Chambres examinent s'il n'y a pas de raison susceptible de justifier la suspension des poursuites ou le refus de la levée de l'immunité parlementaire. En effet, cette suspension ou ce refus peuvent se justifier

den door de boekhoudkundige dienst van de partij van een rekening ten voordele van een bepaalde persoon aan het *Institut de sociologie* worden aangehaald als aanwijzingen zonder dat enige directe betrokkenheid van de senator blijkt. Politieke peilingen in de gemeente waar de betrokken senator actief is, geven geen aanwijzing van rechtstreekse betrokkenheid of van directe contacten met de bedoelde verantwoordelijken.

Met betrekking tot de strafrechtelijke verjaring vestigt de Procureur-generaal de aandacht op de wijzigingen die werden doorgevoerd door de artikelen 25 en 26 van de programmawet van 24 december 1993 verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1993 en van toepassing vanaf die datum, waarbij de termijnen van de strafrechtelijke verjaring werden gewijzigd.

De Procureur-generaal meent uit de voornoemde elementen voldoende aanwijzingen van het plegen van misdrijven van valsheid, gebruik van valse stukken en oplichting terug te vinden en dit voor de periode door hem opgegeven, gaande van 30 maart 1981 tot 23 maart 1988.

*
* *

II. BESPREKING

De commissie heeft besloten de vraag tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid te behandelen met gesloten deuren, met dien verstande dat alleen de effectieve leden van de commissie tot de vergaderzaal werden toegelaten; plaatsvervangende leden werden enkel toegelaten in zoverre zij op dat ogenblik een effectief lid vervingen.

Nadat de rapporteurs over de inhoud van het dossier toelichting hadden verstrekt, heeft de commissie de betrokken senator en zijn raadslieden gehoord; er werden nota's neergelegd.

De commissie heeft bij haar bespreking rekening gehouden met de criteria die door de rechtsleer in aanmerking worden genomen en met de praktijk van de twee Kamers bij de beoordeling van een verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.

Het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid moet ernstig en eerlijk zijn (zie Hayoit de Termicourt, «L'immunité parlementaire», *Journal des Tribunaux*, 1955, blz. 613 en volgende, en G. Soumeryn, «L'immunité parlementaire», *Res Publica*, 1975).

De Kamers onderzoeken of er geen redenen zijn die de schorsing van de vervolging of de weigering om de parlementaire onschendbaarheid op te heffen zouden kunnen wettigen. Deze schorsing of deze weigering

lorque les faits allégués se situent dans un contexte politique et ont été commis dans un but politique (voir J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, et G. Soumeryn, *op. cit.*).

Selon la doctrine, la demande ne peut être considérée comme sérieuse « si elle se heurte manifestement à un obstacle de droit ou si elle n'est pas appuyée par les indices suffisants de l'existence des faits imputés » (voir Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, G. Soumeryn, *op. cit.*, J. Velu, *op. cit.*, partie I, pp. 505 et 506, et D. Vandermeersch, « Les poursuites à charge d'un parlementaire », *J.L.M.B.*, 1994, p. 731 et suivantes).

La matérialité des faits allégués dans la demande doit être établie à suffisance pour justifier des mesures d'instruction ou des poursuites. Suivant la jurisprudence des Chambres législatives, la demande doit être refusée lorsque l'inculpation est manifestement sans fondement. L'autorisation sera refusée si, *prima facie*, les faits ne présentent pas un caractère infractionnel ou lorsque l'action publique est manifestement irrecevable ou éteinte (D. Vandermeersch, *op. cit.*, p. 736, et références citées).

Indépendamment de l'analyse qui s'impose du point de vue de la prescription, il y aura lieu d'examiner dans quelle mesure les indices allégués ont une base matérielle suffisante, et on peut présumer, sous toute réserve de droits, et surtout des droits de la défense, que le procureur général qui introduit pareille demande a examiné les critères légaux voulus en matière de prescription (note 41, dans D. Vandermeersch, *op. cit.*, p. 736).

De plus, l'implication pénale personnelle dans les faits successifs doit être suffisamment démontrée pour pouvoir tirer des conclusions relativement à la prescription.

Ensuite, la coopération directe, l'aide nécessaire ou la provocation, au sens de l'article 66 du Code pénal, doit être démontrée.

La doctrine admet que les institutions parlementaires saisies du dossier « ne sont pas, en l'espèce, des juges et qu'elles ne peuvent pas davantage fonder leur décision sur une déclaration de culpabilité ou d'innocence du parlementaire intéressé » (voir Hayoit de Termicourt, *op. cit.*).

Les règles régissant l'immunité parlementaire sont d'ordre public, et le parlementaire lui-même ne peut y renoncer; nonobstant l'évolution dans la manière d'aborder les principes, le présent dossier doit s'apprécier dans l'état actuel de la législation.

kunnen immers gewettigd zijn wanneer de strafbare feiten een politieke achtergrond hebben en met een politiek doel werden begaan (zie J. Velu, « *Droit public* », Bruylant, Bruxelles, 1986 en G. Soumeryn, *op. cit.*).

Volgens de rechtsleer kan het verzoek niet als ernstig worden beschouwd « si elle se heurte manifestement à un obstacle de droit ou si elle n'est pas appuyée par les indices suffisants de l'existence des faits imputés » (zie Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, G. Soumeryn, *op. cit.*, J. Velu, *op. cit.*, deel I, blz. 505 en 506, en D. Vandermeersch, « Les poursuites à charge d'un parlementaire », *J.L.M.B.*, 1994, blz. 731 e.v.).

Maatregelen van onderzoek of vervolgingen zijn alleen dan gerechtvaardigd indien genoegzaam bewezen is dat de in het verzoek aangevoerde feiten zich werkelijk hebben voorgedaan. Volgens de jurisprudentie van de Wetgevende Kamers moet het verzoek afgewezen worden wanneer de beschuldiging kennelijk ongegrond is. De toestemming zal worden geweigerd indien, *prima facie*, de feiten geen strafbaar karakter hebben of indien de strafvordering kennelijk onontvankelijk is dan wel vervallen (D. Vandermeersch, *op. cit.*, blz. 736, en aangehaalde referenties).

Ongeacht de analyse uit het oogpunt van de verjaring die dient te worden gemaakt, zal moeten worden onderzocht in hoeverre de aangevoerde aanwijzingen al dan niet een feitelijke grondslag hebben en mag worden verondersteld, onder alle voorbehoud van rechten, vooral de rechten van verdediging, dat de Procureur-generaal die soortgelijke aanvraag indient, de nodige wettelijke criteria inzake de verjaring heeft onderzocht (noot 41 in D. Vandermeersch, *op. cit.*, blz. 736).

Bovendien moet de persoonlijke strafrechtelijke betrokkenheid voor de opeenvolgende feiten voldoende worden aangetoond om conclusies met betrekking tot de verjaring te trekken.

Voorts moet de rechtstreekse medewerking, de noodzakelijke hulp of de uitlokking in de zin van artikel 66 van het Strafwetboek worden aangetoond.

De rechtsleer aanvaardt dat de parlementaire instellingen waarbij het dossier aanhangig wordt gemaakt « ten deze geen rechtscolleges zijn en dat ze evenmin een beslissing kunnen funderen op een schuldig- of onschuldigverklaring van het betrokken parlementslid » (zie Hayoit de Termicourt, *op. cit.*).

De regels met betrekking tot de parlementaire onschendbaarheid zijn van openbare orde en het parlementslid kan er zelf geen afstand van doen; ongeacht de evolutie van de benadering van de principes, dient het huidige dossier beoordeeld te worden in de huidige stand van de wetgeving.

Il est clair que la demande du procureur général n'est accompagnée que des documents qu'il juge utiles pour étayer sa requête, que cette demande est motivée par eux et que le dossier doit être apprécié en cet état.

L'accent est mis également sur la nécessité d'une bonne administration de la justice, l'instruction judiciaire devant être écrite, secrète, non contradictoire et menée à charge comme à décharge. Le fonctionnement de l'institution parlementaire ne saurait être entravé. La demande doit avoir été inspirée par des considérations liées à une bonne administration de la justice.

Il a été rappelé que, par suite d'une circulaire du ministre de la Justice du 10 avril 1913 (3^e dir. gén. A, littéra P, n^o 37.069, Rec. 1913, p. 80), il est loisible au procureur général de communiquer officieusement le dossier au président du Sénat afin que celui-ci puisse recueillir les explications du sénateur intéressé, et ce avant de déposer une demande officielle.

Par ailleurs, un éminent auteur écrit « *qu'à l'initiative du juge d'instruction et à la requête du ministère public, le président de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire peut l'inviter à fournir — par son intermédiaire — au parquet les explications qu'il juge opportunes sur les faits qui lui sont reprochés* » (J. Velu, *op. cit.*, partie I).

La Commission confirme la pertinence de cette conception.

Le procureur général écrit dans sa note de synthèse du 30 juin 1994 que, par rapport aux personnes pour lesquelles il accepte la prescription, il conviendrait qu'elles fournissent volontairement au juge d'instruction toutes les explications qu'elles jugent utiles ou nécessaires.

Tout parlementaire, et donc aussi le sénateur concerné, peut de même intervenir volontairement à tout moment de l'instruction (D. Vandermeersch, « Les poursuites à charge d'un parlementaire », *J.L.M.B.*, 1994, p. 731 et suivantes).

III. DECISION

La commission constate que le procureur général demande la levée de l'immunité parlementaire du sénateur intéressé.

La commission constate que le Sénat ne doit examiner que la demande qui lui est adressée et qu'en la cause, bien que nulle mention n'en soit faite, il n'a pas à tenir compte des compétences possibles d'autres institutions parlementaires; de même, dans sa décision ou sa motivation, le Sénat n'est en aucune façon tributaire des décisions d'autres assemblées.

Het is duidelijk dat de vraag van de Procureur-generaal gemotiveerd is op en enkel vergezeld gaat van de stukken die hij nuttig oordeelt ter staving van zijn verzoek en het dossier in die stand wordt beoordeeld.

Eveneens wordt de nadruk gelegd op de noodzaak van een goede rechtsbedeling, waarbij het gerechtelijk onderzoek schriftelijk, geheim en niet tegensprekelijk, zowel ten laste als ten gunste wordt gevoerd. De werking van de parlementaire instelling mag niet worden gehinderd. Het verzoek moet ingegeven zijn door overwegingen met betrekking tot een goede rechtsbedeling.

Er werd aangestipt dat ingevolge een circulaire van de minister van Justitie van 10 april 1913 (3de dir. gén. A, littera P, nr. 37 069, Rec. 1913, blz. 80) het de Procureur-generaal vrij staat aan de voorzitter van de Senaat het dossier officieus mede te delen opdat deze laatste de toelichtingen van de betrokken senator zou kunnen inwinnen en dit vooraleer een officiële aanvraag wordt ingediend.

Van de andere kant schrijft een eminent auteur « *qu'à l'initiative du juge d'instruction et à la requête du ministère public, le président de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire peut l'inviter à fournir — par son intermédiaire — au parquet les explications qu'il juge opportunes sur les faits qui lui sont reprochés* » (J. Velu, *op. cit.*, deel I).

De Commissie bevestigt dat deze opvatting volkomen terecht is.

De Procureur-generaal schrijft in zijn samenvattende nota van 30 juni 1994, dat het, ten overstaan van personen voor wie hij de verjaring aanvaardt, het van belang zou zijn dat zij vrijwillig aan de onderzoeksrechter alle uitleg zouden verschaffen die zij nuttig of nodig oordelen.

Evenzo kan ieder parlamentslid, dus ook de betrokken senator, vrijwillig uitleg komen geven in elke stand van het onderzoek (D. Vandermeersch, « Les poursuites à charge d'un parlementaire », *J.L.M.B.*, 1994, blz. 731 e.v.).

III. BESLUITVORMING

De commissie stelt vast dat de Procureur-generaal de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de betrokken senator vraagt.

De commissie stelt vast dat de Senaat enkel de aan hem gestelde vraag moet onderzoeken en ter zake, hoewel er geen melding van wordt gemaakt, geen rekening moet houden met de mogelijke bevoegdheden van andere parlementaire instellingen; ook is de Senaat in zijn besluitvorming of motivering in genen dele afhankelijk van de beslissingen van andere assemblées.

Par ailleurs, il doit veiller à ce que les droits de la défense, même de tiers, ne soient pas compromis.

La commission regrette formellement que, alors qu'elle-même et les services du Sénat traitent ce dossier d'une manière strictement confidentielle, des pièces ou des parties de pièces du dossier aient été rendues publiques avant même le début de ses travaux, sans préjudice, éventuellement, des travaux d'autres chambres; non seulement le caractère secret de l'instruction se trouve violé, mais en outre on donne une image faussée du dossier.

La commission n'a pas à porter de jugement déontologique ou moral sur les faits et elle ne doit pas non plus, bien entendu, apprécier les infractions alléguées dans un contexte politique. Elle doit se borner à examiner sur le plan juridique les indices invoqués et à vérifier si la demande est sérieuse et sincère, s'appuyant sur des éléments objectifs qui soient des indices suffisants de faits répréhensibles pouvant donner lieu à des poursuites pénales à charge du sénateur en cause.

Il est rappelé que le Sénat n'est pas une juridiction et que la décision qu'il est amené à prendre ne peut aucunement être fondée sur une déclaration de culpabilité ou d'innocence du parlementaire intéressé, et que la levée de l'immunité parlementaire n'implique nullement une déclaration de culpabilité, de quelque manière que ce soit. L'immunité parlementaire ne crée pas un privilège et la levée de celle-ci doit être inspirée par le souci d'une bonne administration de la justice, dans le respect des critères qui régissent l'instruction judiciaire et des principes de base consacrés par la doctrine et la jurisprudence concernant la matière de l'immunité parlementaire.

La commission, après avoir pris connaissance de toutes les pièces transmises, doit constater que l'on ne peut assimiler les indices invoqués à « des preuves ou des charges suffisantes » au sens juridique de ce terme. La commission estime qu'elle ne doit pas se prononcer sur la force probante de certains éléments.

La commission ne met pas en cause la sincérité de la demande. Elle constate que les infractions alléguées n'ont pas le caractère politique visé par la doctrine (voir Hayoit de Termicourt, « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, J. Velu, *Droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986 et G. Soumeryn, « L'immunité parlementaire », *Res publica*, 1975).

Dans l'état du dossier, la commission conclut que les éléments sont insuffisamment étayés en fait et qu'il n'y a pas d'indices qui justifieraient de donner une suite favorable à la demande du procureur général.

Terzelfder tijd moet hij waakzaam zijn dat de rechten van de verdediging, zelfs van derden, niet in het gedrang worden gebracht.

De commissie betreurt uitdrukkelijk dat, terwijl zij en de diensten van de Senaat dit dossier op strikt vertrouwelijke wijze behandelen, stukken of delen van stukken van het dossier in de openbaarheid zijn gekomen en dit zelfs voordat de werkzaamheden werden aangevat, onverminderd eventueel de werkzaamheden van andere kamers; niet alleen wordt het geheim karakter van het onderzoek geschonden, maar bovendien wordt een vertekend beeld van het dossier gegeven.

De commissie hoeft geen deontologisch of moreel oordeel over de feiten te vellen en moet ook uiteraard de beweerde inbreuken niet in een politieke context beoordelen, doch enkel de juridische toetsing doen van de aangevoerde aanwijzingen en nagaan of de vraag ernstig en eerlijk is, steunend op objectieve elementen die voldoende aanwijzingen zijn van strafrechtelijke feiten die aanleiding kunnen geven tot strafvervolgingen ten laste van de betrokken senator.

Er wordt aan herinnerd dat de Senaat geen rechtscollege is en dat de beslissing die hij zou nemen in genen dele kan worden gegrond op een schuldig- of onschuldigverklaring van het betrokken parlementslid; dat het opheffen van de parlementaire onschendbaarheid in genen dele enige schuldigverklaring op welke wijze ook impliceert. De parlementaire onschendbaarheid schept geen voorrecht en de opheffing van deze onschendbaarheid als dusdanig moet worden ingegeven door de zorg om een goede rechtsbedeling, met inachtneming van de criteria die het gerechtelijk onderzoek beheersen en de basisprincipes die rechtspraak en rechtsleer vastleggen met betrekking tot de materie van de parlementaire onschendbaarheid.

De commissie heeft kennis genomen van alle overgezonden stukken en moet vaststellen dat de aangehaalde aanwijzingen niet moeten worden gezien als « bewijzen of voldoende bezwaren » in de juridische betekenis van deze woorden. De commissie meent dat zij zich niet moet uitspreken over de bewijskracht van bepaalde elementen.

De commissie twijfelt niet aan de eerlijkheid van de vraag. De commissie stelt vast dat de beweerde inbreuken niet het politiek karakter hebben dat wordt bedoeld door de rechtsleer (zie Hayoit de Termicourt, « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, J. Velu, « *Droit public* », Bruylant, Bruxelles, 1986 en G. Soumeryn, « L'immunité parlementaire », *Res publica*, 1975).

In de staat van het dossier besluit de commissie dat de elementen onvoldoende feitelijk onderbouwd zijn en dat er geen aanwijzingen voorhanden zijn die een inwilliging van het verzoek van de Procureur-generaal kunnen rechtvaardigen.

Pour toutes les raisons avancées au cours de la discussion, la commission propose, par 16 voix contre 1 et 1 abstention, de ne pas lever l'immunité parlementaire du sénateur en cause.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Les Rapporteurs,
Frederik ERDMAN,
Hugo VANDENBERGHE.

Le Président,
Roger LALLEMAND.

Om alle tijdens de bespreking aangehaalde redenen komt de commissie met 16 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding tot het voorstel dat niet dient te worden besloten tot de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de betrokken senator.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Rapporteurs,
Frederik ERDMAN,
Hugo VANDENBERGHE.

De Voorzitter,
Roger LALLEMAND.