

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1974-1975

3 OKTOBER 1975

WETSONTWERP

tot uitvoering van artikel 90
van de Grondwet.

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 90, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partij ».

Het Nationaal Congres heeft tegelijk in de Grondwet een overgangsbepaling — artikel 134 — opgenomen, die totdat de bij artikel 90 bedoelde wet in werking treedt, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht geeft om een minister in beschuldiging te stellen.

In de opvatting van het Nationaal Congres zou die overgangsbepaling niet lang van toepassing zijn.

Immers, in artikel 139 verklaarde het Nationaal Congres dat door afzonderlijke wetten, en wel binnen de kortst mogelijke tijd, de volgende zaken door afzonderlijke wetten dienen te worden geregeld :

... ..

5°. De verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheidspersonen.

De materie bleek echter bijzonder moeilijk te regelen zodat bij de aanvang van het lopende jaar 1975, hetzij 144 jaar na de goedkeuring van de Grondwet, de desbetreffende wet nog altijd niet door de wetgevende macht werd uitgevaardigd.

Is het wel zo dat het rekken van de overgangsregeling gedurende lange tijd geen ernstige bezwaren heeft opgeleverd, dan is in de laatste jaren hierin verandering gekomen, om twee redenen.

Chambre des Représentants

SESSION 1974-1975

3 OCTOBRE 1975

PROJET DE LOI

relatif à l'exécution de l'article 90
de la Constitution.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 90, alinéa 2, de la Constitution prévoit :

« Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux Ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants soit sur la poursuite des parties lésées ».

Dans le même temps, le Congrès National a inscrit dans la Constitution, une disposition transitoire — l'article 134 qui donne à la Chambre des Représentants, jusqu'à ce que cette loi intervienne, un pouvoir discrétionnaire pour accuser un Ministre.

Dans la pensée du Congrès National, cette disposition transitoire ne devait pas subsister longtemps.

A l'article 139. « Le Congrès National déclare qu'il est nécessaire de pourvoir par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

... ..

5°. La responsabilité des Ministres et autres agents de pouvoir.

Mais la matière s'est avérée extrêmement difficile et, 144 ans après l'adoption de la Constitution, cette loi n'a pas encore été votée par le pouvoir législatif.

A vrai dire, le prolongement du régime transitoire n'a pas présenté, pendant longtemps, de graves inconvénients. Mais la situation s'est modifiée ces dernières années pour deux motifs.

De eerste daarvan werd reeds in 1953 op heldere wijze uiteengezet door de heer Jean Rey, toentertijd lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De heer Rey zei :

« De kwestie van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der **ministers, die praktisch zonder groot belang** scheen te zijn, is opnieuw actueel geworden sedert de leden van de Regering de gewoonte hebben aangenomen zelf hun persoonlijke wagen of die welke de Staat tot hun beschikking stelt te besturen, en de gelegenheden tot overtreding van de politie van het wegverkeer veelvuldiger voorkomen. De Kamer heeft onlangs kennis genomen van de omstandigheden waarin benadeelde derden veel moeite gehad hebben om recht te verkrijgen, daar geen enkele rechtsmacht bevoegd is om het bestaan van een zelfs geringe overtreding vast te stellen in hoofde van een lid der Regering » (Gedr. st. Kamer, zitting 1952-1953, nr. 595, blz. 2-3).

De tweede reden ligt in de ratificatie door België van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens. Luidens deze conventie is het immers verboden iemand te veroordelen op grond van feiten die niet strafbaar waren gesteld op het ogenblik dat zij werden bedreven.

De discretionaire inbeschuldigingstelling die wordt mogelijk gemaakt door de overgangsbepaling van artikel 134 van de Grondwet, is in strijd met de bepalingen van die conventie.

Is men van oordeel dat bepaalde feiten of handelingen die tot op heden niet strafbaar waren gesteld, met straffen dienen beteugeld te worden dan is het vereist dat zij nu als misdrijven zouden worden omschreven.

Historisch overzicht.

Verscheidene pogingen werden reeds gedaan om de bij artikel 90 van de Grondwet in het vooruitzicht gestelde wetgeving tot stand te brengen.

In 1863 hebben de heren de Gottal en Goblet een voorstel van wet bij het bureau van de Kamer ingediend, dat beperkt bleef tot de inrichting van de burgerlijke rechtsvordering tegen een minister ingesteld wegens handelingen van zijn bestuur.

Het verslag dat op 8 mei 1863 namens de centrale afdeling werd neergelegd door de heer De Fré (gedr. st. Kamer, zitting 1862-1863, n° 159) besloot tot de verworping van het voorstel omdat het onderwerp ervan als te beperkt voorkwam.

Na het duel van baron Chazal, minister van Landsverdediging, met volksvertegenwoordiger Delaet, werd een voorstel van wet ingediend door de heer Delbroeck.

Op 19 juni 1865 vaardigde de wetgevende macht een wet uit betreffende de misdrijven door de ministers gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt. Die wet had slechts gelding voor één jaar. De vervolgingen tegen baron Chazal en volksvertegenwoordiger Delaet verliepen overeenkomstig de voorschriften van deze wet.

Op 24 februari 1870 diende de toenmalige minister van Justitie, de heer Bara een volledig ontwerp in betreffende de verantwoordelijkheid van de Ministers (gedr. st. Kamer, zitting 1869-1870, n° 100).

Dit ontwerp verviel door de ontbinding van de Kamers en werd niet opnieuw ingediend.

Bij herhaling werden voorstellen tot inbeschuldigingstelling van Ministers ingediend. Alle werden zij verworpen.

Benevens het voorstel en het ontwerp van wet, die werden vermeld, werden twee belangrijke studies aan het ontwerp gewijd.

De eerste was het werk van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, in 1938. De tweede, gezamenlijk

Le premier a été exprimé clairement en 1953 par M. Jean Rey, à l'époque, membre de la Chambre des Représentants.

« Le problème de la responsabilité pénale des ministres, qui paraissait sans grand intérêt pratique, revêt une actualité nouvelle depuis que les membres du Gouvernement ont pris l'habitude de piloter eux-mêmes leur voiture privée ou celle que l'Etat met à leur disposition et que les occasions d'infractions à la police du roulage deviennent plus fréquentes. La Chambre a eu connaissance récemment de circonstances dans lesquelles des tiers lésés ont eu beaucoup de peine à obtenir justice, aucune juridiction ordinaire n'ayant compétence pour constater l'existence d'une infraction, même bénigne, dans le chef d'un membre du Gouvernement » (Ch. Session 1953-54, Doc. 595, p. 2-3).

Le deuxième motif est la ratification par la Belgique de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En vertu de celle-ci, il est interdit de condamner un homme à raison des faits qui n'étaient pas constitutifs d'un délit au moment où ils ont été commis.

La mise en accusation discrétionnaire prévue par la disposition transitoire de l'article 134 de la Constitution n'est pas conforme aux dispositions de cette convention.

Si certains faits sont répréhensibles, il faut les ériger en délit dès à présent.

Historique.

On a déjà tenté à plusieurs reprises d'élaborer la législation prévue par l'article 90 de la Constitution.

En 1863, Messieurs de Gottal et Goblet ont déposé une proposition de loi sur le bureau de la Chambre qui se bornait à organiser l'action civile introduite contre un ministre pour faits de son administration.

Le rapport de la section centrale déposée par Monsieur De Fré le 8 mai 1863 (Ch. Session 1862-1863, Doc. n° 159) concluait au rejet de la proposition, dont l'objet lui paraissait trop limité.

Après le duel du Baron Chazal, Ministre de la Guerre, avec le Député Delaet, une proposition de loi fut déposée par Monsieur Delbroeck.

Le pouvoir législatif adopta le 19 juin 1865 une loi relative aux délits commis par les Ministres hors l'exercice de leurs fonctions. Cette loi ne valait que pour un an. Les poursuites contre le Baron Chazal et le Député Delaet se firent conformément aux règles qu'elle prévoyait.

Le Ministre de la Justice, Monsieur Bara déposa le 24 février 1870 un projet complet sur la responsabilité des Ministres (Ch. Session 1869-1870, Doc. n° 100).

Ce projet devint caduc par la dissolution des Chambres.

A plusieurs reprises, des demandes de mise en accusation de Ministres, ont été introduites. Elles ont toutes été repoussées.

Outre le projet et la proposition de loi dont il a été fait état, deux études importantes ont été consacrées à la matière.

La première est l'œuvre du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, en 1938. La seconde, menée par le cen-

verricht door het centrum Paul Hymans, de C. E. P. E. S. S. en het Instituut Emile Vandervelde, werd op 20 januari 1971 voor onderzoek aan de Minister van Justitie toegezonden.

De Regering Leburton heeft de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht opdracht gegeven een voorontwerp van wet op te maken.

De voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht heeft op 30 augustus 1974 aan de Regering een omvangrijke studie, die een kostbare documentatie bevat, en een voorontwerp doen toekomen.

* * *

In de verklaring die voor de Kamer en de Senaat werd voorgelezen op 12 juni 1974 heeft de Regering aangekondigd dat :

« de ministeriële verantwoordelijkheid zal worden vastgelegd in uitvoering van artikel 90 van de Grondwet ».

Op 26 februari 1975 heeft de Regering aan de Raad van State een voorontwerp van wet tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers overgelegd, dat in ruime mate was ingegeven door de voorstellen van de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht. De afdeling wetgeving, na vergaderd te hebben in algemene vergadering, heeft op 4 juni 1975 haar advies uitgebracht.

Tevoren had de minister van Justitie ook de procureur-generaal in het Hof van cassatie om advies verzocht, die, ingaand op dat verzoek, op 3 maart 1975 omstandige beschouwingen, met talrijke noten in bijlage, heeft naar voor gebracht.

Na deze adviezen, die beiden merkwaardig mogen worden genoemd, te hebben bestudeerd, heeft de Regering het nodig geoordeeld een nieuw ontwerp op te maken, waarin met die adviezen — zij het niet integraal — wordt rekening gehouden. Met het nieuwe ontwerp wordt naar een veel eenvoudiger regeling gestreefd dan die welke in het vorige ontwerp was neergelegd.

De bepalingen van artikel 90 van de Grondwet zijn van toepassing zowel op de staatssecretarissen als op de ministers. Al wat hieronder wordt uiteengezet met betrekking tot de ministers geldt ook voor de staatssecretarissen.

* * *

Algemene beginselen van het ontwerp.

I. Is het aangewezen een specifiek misdrijf, t.w. misbruik van het ambt, in voeren ?

Het eerste ontwerp stelde strafbaar « de minister die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid ».

Dat misdrijf was louter suppletief gedacht : het zou niet van toepassing zijn wanneer de feiten strafbaar waren op grond van een andere bepaling.

Hieromtrent werden kritische bedenkingen gemaakt : de begrippen « misbruik van ambt » en « misbruik van hoedanigheid » blijken, wegens hun onpreciesheid, bezwaarlijk bestaanbaar met de klassieke vereisten van het strafrecht. De term « misbruik » kan immers verschillende betekenissen hebben.

Het misbruik kan bestaan in :

1. De uitoefening van het ambt of het gebruik van de hoedanigheid derwijze dat de grenzen van de normale uitoefening van het ambt of van het normaal gebruik van de hoedanigheid, door een voorzichtig en diligent minister, overschreden worden;

tre Paul Hymans, le C. E. P. E. S. S. et l'Institut Emile Vandervelde a été transmise pour examen au Ministre de la Justice le 20 janvier 1971.

Le gouvernement Leburton a chargé le Président du Comité Supérieur de Contrôle de lui proposer un avant-projet de loi.

Le président du Comité Supérieur a soumis au Gouvernement le 30 août 1974 une longue étude qui contient une documentation fort précieuse et un avant-projet de loi.

* * *

Dans la déclaration lue devant la Chambre et le Sénat, le 12 juin 1974, le Gouvernement a annoncé que :

« la responsabilité des Ministres sera organisée en exécution de l'article 90 de la Constitution ».

Le Gouvernement a soumis au Conseil d'Etat le 26 février 1975 un avant-projet de loi relatif à la responsabilité juridique des Ministres, qui s'inspirait largement des propositions du Président du Comité Supérieur de Contrôle. La section de législation siégeant en assemblée générale a donné son avis le 4 juin 1975.

Le Ministre de la Justice avait également demandé l'avis de Monsieur le Procureur Général à la Cour de cassation. Celui-ci a rédigé le 3 mars 1975 une longue consultation, accompagnée de notes.

Le Gouvernement, après avoir étudié ces remarquables avis, a jugé nécessaire de présenter un nouveau projet. Celui-ci tient compte largement — encore que partiellement — de ces avis et adopte des règles beaucoup plus simples que le premier projet.

Les dispositions de l'article 90 de la Constitution sont applicables tant aux Secrétaires d'Etat qu'aux Ministres. Tout ce qui est exposé ci-dessous au sujet des Ministres vaut également pour les Secrétaires d'Etat.

* * *

Principes généraux dont s'inspire le projet.

I. Faut-il créer une infraction spécifique : l'abus de la fonction ?

Le premier projet punissait le « Ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité ».

Cette infraction était supplétive. Elle n'était pas d'application lorsque les faits étaient punissables en vertu d'une autre disposition.

Des observations ont été émises au sujet de cette disposition; la notion d'« abus de fonctions » et « d'abus de qualité » ont paru, par leur imprécision, peu compatibles avec les exigences classiques du droit pénal. Plusieurs sens différents peuvent être donnés au mot abus.

L'abus est soit :

1. L'exercice ou l'usage anormal de la fonction ou de la qualité c'est-à-dire un usage autre que celui d'un Ministre prudent et diligent;

2. De handeling of de nalatigheid die een wettige grondslag kan opleveren voor een beroep tot nietigverklaring.

3. Het treden door een overheid op het gebied van de bevoegdheden van een onder een andere macht ressorterende overheid, of het feit zich een macht toe te eigenen die de wet aan geen enkele overheid toekent.

Met de Raad van State kan men zich zelfs afvragen of het misbruik niet samenvalt met het bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden : ligt het misbruik immers niet precies in de uitoefening van het ministeriële ambt met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden ?

Uitgaande van een dergelijke overweging heeft de Raad van State in zijn advies over het eerste ontwerp de volgende nieuwe redactie voorgesteld :

« Met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft de Minister die, buiten de gevallen bepaald in de §§ 1 en 2, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden gebruik maakt van zijn ambt of verzuimt daarvan gebruik te maken, of met hetzelfde opzet of met hetzelfde oogmerk gewag maakt van zijn hoedanigheid ».

Een dergelijke bepaling zou de Kamer van volksvertegenwoordigers in de mogelijkheid stellen een onderzoek te openen ten laste van een minister voor om het even welke daad behorend tot zijn ambtsuitoefening alleen maar omdat zij zijn oogmerken verdacht vindt. Voorzeker zal de betrokken minister alleen dan kunnen worden veroordeeld wanneer het bewijs van zijn bedrieglijk opzet of van zijn oogmerk om te schaden wordt geleverd. Zulks neemt niet weg dat een nieuw gevormde meerderheid zou kunnen geneigd zijn een oud-minister loutere « procès d'intention » aan te doen.

Op grond van die overwegingen heeft de Regering beslist ervan af te zien een misdrijf specifiek aan het ministeriële ambt, dat verbonden is aan het begrip misbruik, in te voeren.

De ministers zullen dienvolgens uitsluitend onderworpen zijn aan de bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere strafwetten.

De vraag blijft evenwel open of het Strafwetboek niet bepaalde leemten vertoont, namelijk op het gebied van de omkoperij en van de « trafic d'influence ».

Een andere vraag is, of de hoedanigheid van minister niet als een bezwarende omstandigheid dient te worden aangemerkt waaruit een verhoging van de toepasselijke maximumstraf dient voort te vloeien.

In de huidige stand van de wergeving zou de strafrechtelijke beslissing met de hoedanigheid van minister van de beklagde kunnen rekening houden om de maximumstraf op te leggen. Toch zou het kunnen wenselijk blijken dat voor bepaalde misdrijven een zwaardere straf wordt voorgeschreven voor het geval dat ze worden gepleegd door een minister of staatssecretaris.

Deze beide problemen zijn nog ter studie.

II. Krachtens artikel 90 van de Grondwet vallende misdaden en wanbedrijven, die werden gepleegd in de uitoefening van het ambt, noodzakelijkerwijze onder de bevoegdheid van het Hof van cassatie en kunnen zijn niet worden vervolgd dan op inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Een daarvan afwijkende regeling zou kunnen worden ingevoerd met betrekking tot de misdrijven die werden gepleegd buiten de uitoefening van het ambt. De wetgever kan dezelfde regelen uitvaardigen met betrekking tot de twee soorten misdrijven, maar hij is daartoe niet gehouden.

De Regering heeft zich beijverd om verwickelingen zoveel mogelijk te vermijden.

2. L'acte ou l'omission de nature à justifier légalement un recours en annulation;

3. L'empiètement d'une autorité sur les attributions d'une autorité relevant d'un autre pouvoir ou le fait de s'arroger un pouvoir que la loi ne reconnaît à aucune autorité.

L'on peut même se demander, avec le Conseil d'Etat, si l'abus ne se confond pas avec l'intention frauduleuse ou le dessein de nuire. L'abus ne consiste-t-il pas en réalité dans l'exercice de la fonction ministérielle dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ?

Se fondant sur cette considération le Conseil d'Etat dans son avis sur le premier projet a proposé une nouvelle rédaction :

« Sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le Ministre qui, en dehors des cas prévus aux §§ 1 et 2, use de ses fonctions ou s'abstient d'en user dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, ou fait état de sa qualité dans une même intention ou dans un même dessein ».

Cette rédaction permettrait à la Chambre des Représentants d'ouvrir, pour n'importe quel acte de ses fonctions, du seul fait qu'elle suspecte ses intentions. Certes, le Ministre ne pourra être condamné que si la preuve de son intention frauduleuse ou de son dessein de nuire est rapportée. Il n'empêche que des procès d'intention pourraient être faits à un ancien Ministre par une nouvelle majorité.

Ces considérations ont amené le Gouvernement à renoncer à prévoir une infraction spécifique aux Ministres, liée à la notion d'abus.

Les Ministres ne seront plus soumis qu'aux règles du Code pénal et des lois pénales particulières.

La question se pose de savoir si le Code pénal ne présente pas certaines lacunes, notamment dans le domaine de la corruption et du trafic d'influence.

Le problème se pose aussi de savoir si la qualité de Ministre n'est pas une circonstance aggravante devant amener une majoration du maximum de la peine susceptible d'être appliquée.

Dans l'état actuel des choses, le juge pénal pourrait tenir compte du fait que l'accusé est un Ministre pour appliquer le maximum de la peine. Il se peut cependant, que pour certaines infractions, il y ait lieu de prévoir une peine plus lourde quand l'infraction est commise par un Ministre ou Secrétaire d'Etat.

Ces deux questions sont encore à l'étude.

II. En vertu de l'article 90 de la Constitution, les crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions doivent nécessairement être de la compétence de la Cour de cassation et ne peuvent être poursuivis que sur une mise en accusation de la Chambre des Représentants.

Des règles différentes pourraient être adoptées en ce qui concerne les infractions commises hors l'exercice des fonctions. Le législateur peut adopter les mêmes règles pour les deux sortes d'infractions mais il n'y est pas tenu.

Le Gouvernement s'est efforcé d'éviter, le plus possible, les complications.

Alle misdrijven die ten laste van ministers of staatssecretarissen in functie worden vervolgd, worden onderworpen aan de rechtsmacht van het Hof van cassatie, ongeacht of zij werden gepleegd in dan wel buiten de uitoefening van het ambt.

Op alle misdrijven zal dezelfde onderzoeks- en vervolgingsprocedure van toepassing zijn. Verschillende regelingen opleggen naargelang de feiten gepleegd werden al dan niet in de uitoefening van het ambt kan leiden tot interpretatiemoeilijkheden, en, vandaar tot moeilijkheden bij de toepassing.

Afwijkende regelen worden ingevoerd voor het geval dat de feiten gepleegd werden door een minister vóór zijn ambtsaanvaarding en zij op dat ogenblik reeds werden vervolgd.

Bijzondere regelen werden tevens aangenomen waar het gaat om het instellen van vervolgingen nadat het ambt van de minister is ten einde gekomen.

Daarover zal verder worden gehandeld.

III. Iedere vervolging tegen een minister in functie wordt afhankelijk gesteld van een optreden van de Kamer.

De publieke vordering kan niet worden aanhangig gemaakt door de benadeelde partij (zowel de rechtstreekse dagvaarding als de aanstelling als burgerlijke partij in handen van de onderzoeksrechter zijn dus uitgesloten) noch door het Openbaar Ministerie.

Het optreden van de Kamer kan in twee fasen verlopen.

De Kamer kan vooreerst eenvoudig de opening van een onderzoek lastens de minister vragen.

In een zodanig geval zal de Kamer na het afsluiten van het onderzoek te beslissen hebben of er al dan niet grond is om de Minister in beschuldiging te stellen.

Maar de Kamer zou ook een minister rechtstreeks in beschuldiging kunnen stellen zonder langs de voorafgaande fase van het onderzoek te gaan.

Het komt noodzakelijk voor het onderzoek van de feiten waarvan een minister zou worden beticht, toe te vertrouwen aan de rechterlijke macht.

Het is immers van het grootste belang dat de bewijzen van het misdrijf zouden worden ingezameld op een volstrekt onpartijdige wijze door magistraten en zulks zowel in het belang van de minister als in dat van een goede rechtsbedeling.

Het ontwerp draagt het onderzoek op aan het Hof van cassatie zelf dat de hoogste waarborgen van volkomen onafhankelijkheid biedt.

IV. Wanneer een minister lid is van de Senaat, is dan de voorafgaande opheffing van zijn parlementaire onschendbaarheid vereist opdat hij in beschuldiging zou kunnen worden gesteld?

De procureur-generaal en de Raad van State hebben die vraag omstandig onderzocht en zijn tot het besluit gekomen dat de inbeschuldigingstelling een prerogatief is van de Kamer, dat — evenmin trouwens als de daden van voorafgaand onderzoek die tot de uitoefening van het prerogatief behoren — door de Senaat niet kan worden lamgelegd.

Aangezien nu de zittingen van de Kamer en die van de Senaat gelijktijdig gesloten worden, zou de Kamer in de onmogelijkheid zijn een minister-senator te vervolgen zonder de instemming van de Senaat.

De opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van een minister-senator kan dus niet worden vereist opdat de Kamer tegen hem een onderzoek zou kunnen gelasten of hem in beschuldiging stellen.

Toutes les infractions poursuivies à charge des Ministres ou secrétaires d'Etat en fonction sont soumises à la juridiction de la Cour de cassation, qu'elles soient commises dans l'exercice des fonctions ou hors l'exercice des fonctions.

La poursuite de toutes les infractions est subordonnée à une intervention de la Chambre et pour toutes les infractions la procédure d'instruction et de poursuite est la même. Adopter des règles différentes selon que les faits ont été commis ou non dans l'exercice des fonctions peut donner lieu à des difficultés d'interprétation, et, partant à des difficultés d'application.

Des règles particulières ont été prévues lorsque des poursuites ont déjà été entamées contre un Ministre pour des faits antérieurs à son entrée en fonction.

De même des règles particulières ont été adoptées quant au déclenchement des poursuites après la fin des fonctions du Ministre.

Elles seront expliquées plus loin.

III. Toute poursuite contre un Ministre en fonction est subordonnée à l'intervention de la Chambre.

L'action publique ne peut être déclenchée ni par la personne lésée (que ce soit par voie de citation directe ou par la voie de la Constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction) ni par le Ministère public.

L'intervention de la Chambre peut se dérouler en deux phases.

La Chambre pourra d'abord demander simplement l'ouverture d'une instruction à charge d'un Ministre.

Dans ce cas, après instruction, la Chambre aura à décider, s'il y a lieu ou non de mettre le Ministre en accusation.

Mais la Chambre pourrait aussi mettre en accusation un Ministre sans passer par la phase préalable de l'ouverture d'une instruction.

Il est apparu nécessaire de confier au pouvoir judiciaire l'instruction des faits dont un Ministre serait soupçonné.

Il importe que la recherche des preuves de l'infraction soit effectuée de façon impartiale par des magistrats et cela tant dans l'intérêt du Ministre que dans l'intérêt d'une bonne justice.

Le projet confie l'instruction à la Cour de cassation elle-même, qui offre la garantie d'une totale indépendance.

IV. Lorsqu'un Ministre est sénateur, la levée de l'immunité parlementaire doit-elle être également demandée?

Le Procureur général et le Conseil d'Etat ont longuement examiné cette question et ont conclu que la mise en accusation est une prerogative de la Chambre, qui, ne peut donc pas — pas plus, semble-t-il que les actes de l'instruction préalable qui relèvent de l'exercice de cette prerogative — être paralysée par le Sénat.

Or, comme les sessions de la Chambre et du Sénat sont closes en même temps, la Chambre serait dans l'impossibilité de poursuivre un Ministre-sénateur si l'assentiment du Sénat était requis.

La levée de l'immunité parlementaire du Ministre-sénateur ne peut donc être requise pour que la Chambre puisse ordonner une instruction à sa charge ou le mettre en accusation.

V. Het is wenselijk de regelen toe te lichten welke van toepassing zullen zij voor het geval dat aan de minister strafbare feiten worden ten laste gelegd die hij heeft gepleegd vooraleer hij minister werd, alsook de regelen die zullen gelden wanneer het ministeriële ambt is ten einde gekomen.

1. Heeft de verwijzing naar het strafrecht reeds plaats gehad vooraleer de Minister zijn ambt opnam, dan blijft de zaak aanhangig voor de rechtbank waarnaar ze werd verwezen en zal die over de feiten uitspraak doen.

2. Werde reeds een strafrechtelijk onderzoek geopend, dan zal dit gewoon worden verder gezet. De verwijzing evenwel naar het bevoegde rechtscollege, het Hof van cassatie, zal niet kunnen gebeuren door de raadkamer maar uitsluitend door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

3. Het Hof van Cassatie zal zich uitspreken over de feiten die het voorwerp uitmaken van een inbeschuldigingstelling, ook nadat de minister niet meer in functie is.

4. Wanneer een onderzoek wordt geopend op vraag van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt het voortgezet door de met het onderzoek belaste magistraat. Na afloop van het onderzoek zal de zaak verwezen worden naar de gewone rechter, overeenkomstig de regels van gemeen recht, zonder inbeschuldigingstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

5. Deze regel kent een uitzondering. Krachtens artikel 90 van de Grondwet behoren de feiten die werden gepleegd in de vervulling van het ministeriële ambt zelf noodzakelijkerwijze tot de bevoegdheid van het Hof van cassatie.

Uit dit beginsel volgt dat het Hof van cassatie, wanneer feiten verbonden aan de vervulling van het ministeriële ambt bij hem aanhangig zijn, bevoegd moet blijven wanneer het ministerieel ambt een einde heeft genomen.

6. Uit dit beginsel volgt eveneens dat, zelfs indien geen onderzoek werd geopend tegen een minister gedurende zijn ambtsperiode, voor feiten verbonden aan het ministerieel ambt, het initiatief van de vervolging, na de beëindiging van het ambt, uitgaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het Hof van cassatie, Verenigde Kamers, zal gevat worden door een inbeschuldigingstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

7. Werden feiten, die werden gepleegd voor de ambtsaanvaarding, niet vervolgd tijdens de uitoefening van het ambt, dan is het gemeen recht van toepassing.

VI. Luidens artikel 46 van de Grondwet staat het in beginsel aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf in haar reglement te bepalen overeenkomstig welke regelen de inbeschuldigingstelling en de daaraan voorafgaande onderzoeksmaatregelen zullen verlopen.

Het beginsel dat is neergelegd in artikel 7, 2^{de} lid, van de Grondwet en volgens welk niemand kan worden vervolgd dan in de vorm voorgeschreven door de wet, heeft nochtans voorrang op artikel 46.

Daaruit volgt dat de regelen volgens welke een vraag tot inbeschuldigingstelling voor de Kamer dient te worden gebracht alsook de regelen die betrekking hebben op de rechten van de verdediging en die welke het geheim van het onderzoek veilig stellen, in de wet worden vastgesteld.

Daarentegen heeft het onderzoek waartoe de Kamer zelf zou overgaan met in haar schoot een commissie samen te stellen, in de geest van het ontwerp niet het karakter van een strafrechtelijk onderzoek.

V. Il y a lieu de préciser les règles applicables lorsque des faits ont été commis par un Ministre avant qu'il ne devienne Ministre ainsi que les règles applicables après la fin des fonctions ministérielles.

1. Si le renvoi devant la juridiction pénale a déjà été ordonné avant l'entrée en fonction du Ministre la juridiction saisie ne devra pas se dessaisir et se prononcera sur les faits.

2. Si une instruction a été ouverte au moment de l'entrée en fonction, elle poursuivra son cours. Mais le renvoi devant la juridiction compétente, la Cour de cassation, se fera non pas par la Chambre du Conseil mais par la Chambre des Représentants.

3. La Cour de cassation se prononcera sur les faits dont elle a été saisie par une mise en accusation, même si le Ministre a cessé ses fonctions.

4. Lorsqu'une instruction a été ouverte à la demande de la Chambre, elle sera continuée par le magistrat instructeur. A l'issue de l'instruction l'affaire sera renvoyée devant la juridiction ordinaire conformément aux règles du droit commun, sans mise en accusation de la Chambre des Représentants.

5. Cette règle subit une exception. En vertu de l'article 90 de la Constitution les faits qui ont été accomplis dans l'accomplissement de la fonction ministérielle elle-même sont nécessairement de la compétence de la Cour de cassation.

De ce principe découle que la Cour de cassation, déjà saisie de faits liés à l'accomplissement des fonctions ministérielles, doit rester compétente lorsque les fonctions ministérielles ont pris fin.

6. De ce principe découle également que même si aucune instruction n'a été ouverte contre un Ministre pendant le temps de ses fonctions, pour des faits de la fonction ministérielle, l'initiative des poursuites, après la cessation des fonctions, émanera de la Chambre. La Cour de cassation, Chambre réunies, sera saisie par une mise en accusation de la Chambre des Représentants.

7. Si les faits commis avant l'entrée en fonction n'ont pas été poursuivis pendant les fonctions, le droit commun reprend ses effets.

VI. En vertu de l'article 46 de la Constitution, il appartient en principe à la Chambre des Représentants de déterminer elle-même dans son règlement le mode suivant lequel s'exerceront la mise en accusation et les mesures d'instruction qui y sont liées.

Le principe inscrit dans l'article 7, alinéa 2 de la Constitution suivant lequel nul ne peut être poursuivi que dans la forme prescrite par la loi, a cependant le pas sur l'article 46.

Les règles suivant lesquelles une demande de mise en accusation devra être introduite devant la Chambre ainsi que les règles qui protègent les droits de la défense et le secret de l'instruction sont donc déterminées par la loi.

Au contraire, l'instruction à laquelle la Chambre procédera elle-même en constituant une commission n'a pas, dans l'économie du projet, le caractère d'une instruction pénale.

Het staat derhalve aan de Kamer die aangelegenheid zelf te regelen in haar reglement.

VII. De regelen van gemeen recht die de burgerlijke vordering beheersen, zijn neergelegd in artikel 4 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, dat luidt als volgt :

« De burgerlijke rechtsvordering kan terzelfdertijd en voor dezelfde rechters vervolgd worden als de strafvordering. Zij kan kan ook afzonderlijk vervolgd worden; in dat geval is zij geschorst, zolang niet definitief is beslist over de strafvordering die vóór of gedurende de burgerlijke rechtsvordering is ingesteld ».

De volgende regelen werden neergelegd in het ontwerp.

Wanneer de minister wordt neergelegd voor het Hof van cassatie, kan de benadeelde partij haar burgerlijke vordering bij de strafvordering voegen.

Zij kan tevens haar burgerlijke vordering afzonderlijk voor het Hof van cassatie brengen.

De vervolgingen kunnen echter als inopportuun voorkomen. Ook wanneer er ernstige aanwijzingen van misdrijf zijn, is de Kamer niet verplicht een onderzoek te bevelen. In een zodanig geval zal de Kamer de benadeelde partij verlot geven om haar vordering voor het Hof van cassatie in te stellen.

De uitoefening van die vordering is dus onderworpen aan het verlot van de Kamer.

Doel van dit voorschrift is te verhinderen dat artikel 90 van de Grondwet zou worden omzeild. In de geest van dit artikel kan immers het bestaan van strafbare feiten door een rechtscollage niet worden vastgesteld zonder een voorafgaand optreden van de Kamer.

Bovendien biedt het aangehouden stelsel het voordeel de feiten officieel ter kennis van de Kamer te brengen, die in voorkomend geval een onderzoek kan bevelen.

Het ontwerp bepaalt dat de zaak voor het Hof van cassatie zal worden gebracht omdat de uitspraak over de burgerlijke vordering van de partij die door een misdrijf werd benadeeld het onderzoek van het strafbaar karakter van de feiten onderstelt. Het weze benadrukt dat deze bepalingen geen beletsel zijn voor een vordering tegen de Staat, wanneer de minister is opgetreden als zijn orgaan.

* * *

Bijzondere regelen gelden wat betreft het herstel van de schade uit niet strafbare handelingen.

De ministers zijn organen van de Staat. Deze is aansprakelijk voor de onrechtmatige daden begaan door de ministers, evenals hij aansprakelijk is voor de onrechtmatige daden van zijn andere organen.

Heeft de minister gehandeld als orgaan dan wordt de aansprakelijkheidsvordering gericht tegen het openbaar bestuur.

De minister zijn genoopt zo vele belangrijke beslissingen te nemen in vaak moeilijke omstandigheden, dat het niet wenselijk voorkomt dat de burgers een burgerlijke vordering rechtstreeks tegen hen zouden uitoefenen.

De Staat die veroordeeld wordt tot het herstel van de schade uit onrechtmatige daden van zijn ambtenaren kan zich evenwel op hen verhalen. Hij zal dezelfde mogelijkheid hebben t.a.v. de ministers.

De minister is persoonlijk aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die hij begaat terwijl hij niet handelt als orgaan van de Staat. In dat geval zal de vordering tot herstel tegen hem zelf dienen te worden ingesteld.

Le mode de fonctionnement en est donc laissé au règlement de la Chambre.

VII. Les règles du droit commun relatives à l'action civile sont contenues à l'article 4 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle :

« L'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. Elle peut aussi l'être séparément; dans ce cas, l'exercice en est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique, intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile ».

Les règles suivantes ont été adoptées par le projet.

Lorsque le Ministre est poursuivi devant la Cour de cassation la partie lésée peut joindre son action civile à l'action publique.

Elle peut également exercer séparément l'action civile devant la Cour de cassation.

Mais les poursuites peuvent paraître inopportunes. Même s'il y a des indices sérieux d'infraction, la Chambre n'est pas obligée d'ordonner une instruction. La Chambre autorisera alors la partie lésée à introduire son action devant la Cour de cassation.

L'exercice de cette action est cependant subordonné à l'autorisation de la Chambre.

Le but de cette disposition est d'éviter que l'article 90 de la Constitution ne soit tourné. Dans l'économie de cet article l'existence de faits qui sont constitutifs d'infraction ne peut être constatée par une juridiction sans une intervention préalable de la Chambre.

En outre le système adopté offre l'avantage de porter les faits officiellement à la connaissance de la Chambre qui pourra éventuellement ordonner une instruction.

Le projet prévoit que l'affaire sera portée devant la Cour de cassation parce que le jugement de l'action civile de la partie lésée par une infraction suppose l'examen des faits qui seraient constitutifs de celle-ci. Il faut observer que ces dispositions ne font pas obstacle à l'action dirigée contre l'Etat lorsque le Ministre a agi comme organe de celui-ci.

* * *

Des règles particulières ont été prévues en ce qui concerne la réparation des actes non constitutifs d'infraction.

Les Ministres sont des organes de l'Etat. Celui-ci supporte la responsabilité des fautes commises par les Ministres, comme il supporte la responsabilité des fautes commises par ses autres organes.

Lorsque le Ministre a agi en tant qu'organe, l'action en responsabilité sera dirigée contre l'administration publique.

Les Ministres prennent tant de décisions importantes dans des circonstances souvent difficiles qu'il ne paraît pas souhaitable que les citoyens puissent exercer l'action en réparation directement contre eux.

Toutefois, l'Etat condamné à réparer le dommage causé par des fautes de ses fonctionnaires peut se retourner contre ceux-ci. Il aura la même faculté à l'égard des Ministres.

Le Ministre est personnellement responsable des fautes qu'il commet lorsqu'il n'agit pas comme organe de l'Etat. Dans ce cas l'action en réparation devra être intentée contre lui.

Onderzoek van de artikelen.

De artikelen 1 en 2 geven aan welk rechtscollege bevoegd is in de verschillende gevallen waarin een Minister wordt vervolgd wegens een door hem gepleegd misdrijf.

De beginselen welke in die artikelen worden toegepast, werden uiteengezet in de algemene uiteenzetting hierboven.

Artikel 3. — Zoals in de algemene uiteenzetting werd toegelicht, voert het ontwerp geen misdrijven in die specifiek zijn aan het ministeriële ambt.

Anderzijds is nooit betwist geworden dat de bepalingen van het strafwetboek en van de bijzondere strafwetten uit zichzelf van toepassing zijn op de Ministers.

Het leek nochtans aangewezen die toepasselijkheid in het ontwerp te bevestigen, om twee redenen :

1°. artikel 90, tweede lid, van de Grondwet schrijft uitdrukkelijk voor dat de uitvoeringswet zal bepalen in welke gevallen de Ministers verantwoordelijk zijn en welke straffen hun worden opgelegd;

2°. er zou twijfel kunnen rijzen omtrent de vraag of de discretionaire macht waarvan sprake in artikel 134 van de Grondwet ten einde is gekomen.

Meerdere bepalingen van het strafwetboek stellen feiten strafbaar wanneer deze gepleegd worden door een ambtenaar, een openbaar officier of een persoon die met een openbare dienst is belast. Deze bepalingen zijn vanzelfsprekend van toepassing op Ministers.

Artikel 4. — In zijn advies over het eerste Regeringsontwerp merkte de Raad van State op dat de regeling die erin bestaat de onderzoeksbevoegdheid aan een commissie van de Kamer op te dragen in de praktijk op heel wat moeilijkheden kan stuiten en dat die commissie wel eens slecht uitgerust zou kunnen zijn om haar rol te vervullen.

De Raad van State was dan ook van oordeel dat in het ontwerp de mogelijkheid diende te worden voorzien om een ambtelijke opdracht te geven voor wel bepaalde onderzoeksverrichtingen.

Ook de procureur-generaal in het Hof van cassatie suggereerde een bepaling in te voegen krachtens welke een raadsheer in het Hof van beroep op verzoek van de onderzoekscommissie van de Kamer met het strafrechtelijk onderzoek zou kunnen worden belast.

Ingevolge deze opmerkingen heeft de Regering de gehele opvatting van het aan de inbeschuldigingstelling voorafgaand onderzoek grondig gewijzigd.

In de geest van het onderhavige ontwerp wordt het strafrechtelijk onderzoek uitsluitend in handen gegeven van de rechterlijke macht, en meer bepaald van het Hof van cassatie, waarvan de leden in alle opzichten de hoogste waarborgen bieden. Zodoende sluit men ook het nauwste aan bij de opvatting van artikel 90 van de Grondwet, dat de bevestiging aan het Hof van cassatie opdraagt.

Is de Kamer van oordeel dat er grond is om een strafrechtelijk onderzoek lastens een minister of staatssecretaris in te stellen, dan geeft zij daartoe opdracht aan het Hof van cassatie door de bemiddeling van de procureur-generaal in dat Hof.

Die regeling kan geen afbreuk doen aan het grondwettelijk recht van de Kamer om zelf een commissie van onderzoek samen te stellen.

Examen des articles.

Les articles 1 et 2 précisent quelle juridiction est compétente dans les divers cas où un Ministre est poursuivi du fait d'une infraction qu'il a commise.

Les principes dont ces articles s'inspirent ont été expliqués dans l'exposé général.

Article 3. — Comme il a été expliqué dans l'exposé général, le projet ne prévoit pas d'infraction propre à la fonction ministérielle.

D'autre part, il n'a jamais été contesté que les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières étaient applicables en elles-mêmes aux Ministres.

Il a paru cependant indiqué de confirmer expressément dans le projet l'applicabilité de ces dispositions, et ce pour deux raisons :

1°. l'article 90, alinéa 2, de la Constitution prévoit expressément que la loi d'exécution déterminera les cas dans lesquels les Ministres sont responsables, ainsi que les peines qui leurs sont infligées;

2°. il pourrait subsister un doute quant à la question de savoir si le pouvoir discrétionnaire, dont il est question à l'article 134, a pris fin.

Plusieurs dispositions du Code pénal punissent des faits lorsqu'ils ont été commis par un fonctionnaire, un officier public ou une personne chargée d'un service public. Ces dispositions sont évidemment applicables aux Ministres.

Article 4. — Dans l'avis qu'il a donné sur le premier projet, le Conseil d'Etat a fait remarquer que le système qui consiste à conférer la compétence d'enquête à une commission de la Chambre, peut se heurter dans la pratique à nombre de difficultés et que cette commission pourrait être mal outillée pour remplir son rôle.

Le Conseil d'Etat estimait alors qu'il fallait prévoir dans ce projet la possibilité de faire procéder par voie rogatoire à des devoirs d'instruction spécialement déterminés.

Le Procureur général près la Cour de cassation a suggéré lui aussi d'ajouter une disposition en vertu de laquelle un conseiller près la cour d'appel pourrait être chargé de devoirs d'instruction à la demande de la Commission d'enquête de la Chambre.

A la suite de ces observations, le Gouvernement a modifié complètement toute la conception de l'instruction préalable à la mise en accusation.

Dans l'esprit du présent projet, l'instruction pénale est confiée exclusivement au pouvoir judiciaire, et plus particulièrement à la Cour de cassation dont les membres offrent à tous les points de vue les plus hautes garanties. On se rapproche ainsi au maximum de la conception de l'article 90 de la Constitution, qui confie le jugement de la Cour de cassation.

Si la Chambre estime qu'il y a des raisons d'ouvrir une instruction pénale à charge d'un Ministre ou Secrétaire d'Etat, elle en charge la Cour de cassation par l'intermédiaire du Procureur général près de cette Cour.

Ces dispositions laissent intact le droit que les Chambres détiennent en vertu de la Constitution de constituer elles-mêmes une commission d'enquête.

In de geest van het ontwerp zal de opdracht van een dergelijke commissie evenwel beperkt blijven tot het adviseren van de Kamer in verband met de beslissingen die zij zal moeten nemen.

Het is duidelijk dat de leden van de commissie van onderzoek evenals die van iedere andere commissie gevisieerd zijn door de algemene bepalingen van artikel 8, § 5, van het ontwerp met betrekking tot de geheimhoudingsplicht, in verband met alle stukken hoegenaamd die aan de commissie worden voorgelegd en de beraaderingen in de commissie.

De bepaling van § 2 van het artikel beoogt tegemoet te komen aan de bekommernis, dat de gewezen minister tegen wie en onderzoek werd ingesteld, de beschikking zou kunnen hebben over de administratieve dossiers die hij onder zich had toen hij minister was, en die gegevens bevatten welke met de ten laste gelegde feiten in verband staan, net zoals een particulier die vervolgd wordt, in de mogelijkheid is zijn eigen stukken te raadplegen.

Het is denkbaar dat de Kamer in een extreem geval een minister onmiddellijk in beschuldiging zou stellen zonder voorafgaand gerechtelijk onderzoek. In een zodanig geval kan het Hof van cassatie, alvorens recht te doen, een van zijn leden met en onderzoek belasten.

Het Hof kan evenzo handelen wanneer het aan de inbeschuldigingstelling voorafgaand onderzoek onvoldoende acht.

Artikel 5. — Deze bepaling behelst de regels met betrekking tot de aanhouding van een Minister.

§ 1 heeft betrekking op de betrapping op heterdaad. In dit geval heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers nog niet de opening van een onderzoek kunnen vragen.

De procureur-generaal bij het Hof van cassatie zal bij de Voorzitter van de Kamer onmiddellijk een verzoek ahangig maken opdat de Kamer de opening van een onderzoek zou vragen.

§ 2 regelt het geval waarin de Kamer de opening van een onderzoek heeft gevraagd.

De magistraat die met het onderzoek is belast kan het aanhoudingsbevel slechts afleveren op eensluidend advies van de procureur-generaal.

De Kamer van volksvertegenwoordigers kan de opschorting van de hechtenis vorderen.

Artikel 6. — De mogelijkheid om tegen een minister een publieke vordering in te stellen zou eerder theoretisch blijven mocht de wet de procureur-generaal in het Hof van cassatie niet toestaan vóór iedere beslissing tot onderzoek bepaalde inlichtingen in te winnen.

Waar het gaat om een parlementslid, wordt het bestaan van de bevoegdheid daartoe, vooraleer de parlementaire onschendbaarheid werd opgeheven, in hoofde van het openbaar ministerie erkend.

« Dit recht van het openbaar ministerie, beklemtoonde de heer procureur-generaal Hayoit de Termicourt in zijn openingsredevoering van 15 september 1955 over de parlementaire immuniteit (Arr. H. verbr. 1955, p. 20, n° 15, en R. W. 1955-1956, kol. 57) volgt duidelijk hieruit dat de in artikel 45 onderstelde aanvraag om machtiging noodzakelijk door bestanddelen van bewijs of althans door aanwijzingen van misdrijf moet gestaafd zijn. Dergelijke aanvraag dient zelfs van de ingewonnen inlichtingen en, bij voorkomend geval, van de stukken tot staving ervan vergezeld te zijn. Welnu, hoe zou het openbaar ministerie inlichtingen kunnen inwinnen en aanwijzingen van misdrijf kunnen overleggen, tenware het een informatie zou houden? »

De Regering stelt voor de bevoegdheid tot het verrichten van een voorafgaande informatie aan de procureur-generaal in het Hof van cassatie te geven.

Dans l'esprit du projet la mission d'une commission que créerait la Chambre se limite à éclairer celle-ci sur la décision qu'elle est appelée à prendre.

Il est évident que les membres de la commission d'enquête ainsi que ceux de toute autre commission sont soumis aux dispositions générales de l'article 8, § 5, du projet relatif au secret professionnel, qui concerne aussi tous les documents qui sont soumis à la commission et les délibérations de cette commission.

La disposition du § 2 de l'article répond à la préoccupation de mettre à la disposition de l'ancien Ministre contre lequel une instruction est ouverte, les dossiers administratifs qui relevaient de lui lorsqu'il était Ministre et qui contiennent des données se rapportant au fait incriminé. De cette manière, le Ministre aura, comme un particulier qui est poursuivi, la possibilité de consulter les pièces utiles à sa défense.

Il se peut que, dans des cas extrêmes, la Chambre accuse immédiatement un Ministre sans instruction judiciaire préalable. Dans un tel cas, la Cour de cassation peut, avant de juger le Ministre, charger un de ses membres d'une instruction.

La Cour peut agir de la même manière lorsqu'elle estime incomplète l'instruction préparatoire à la mise en accusation.

Article 5. — Cette disposition contient les règles relatives à l'arrestation d'un Ministre.

Le § 1 concerne le cas du flagrant délit. Dans ce cas, la Chambre n'a pas encore pu demander l'ouverture d'une instruction.

Le procureur général à la Cour de cassation devra saisir immédiatement le Président de la Chambre d'une requête tendant à ce que la Chambre demande l'ouverture d'une instruction.

Le § 2 vise le cas où la Chambre a demandé l'ouverture de l'instruction.

Le magistrat instructeur ne peut décerner de mandat d'arrêt que de l'avis conforme du procureur général.

Le Chambre des Représentants peut demander la suspension de la détention.

Article 6. — La possibilité de déclencher une action publique contre un Ministre risque de rester théorique si la loi ne permettait au Procureur général près la Cour de cassation de recueillir préalablement certains renseignements.

Lorsqu'il s'agit d'un parlementaire, ce droit est reconnu au Ministère public avant que la Chambre compétente ait levé l'immunité parlementaire d'un député ou d'un sénateur.

Monsieur Hayoit de Termicourt, dans sa mercuriale du 15 septembre 1955 sur l'immunité parlementaire en expliquait la raison comme suit : « Ce droit du ministère public résulte clairement de ce que la demande d'autorisation que suppose l'article 45 doit nécessairement être fondée sur des éléments de preuve ou, du moins, sur des indices d'une infraction. La demande doit même être accompagnée des renseignements recueillis et, le cas échéant, des pièces justificatives. Or, comment le Ministère public pourrait-il recueillir des renseignements et produire des indices d'une infraction s'il lui était interdit de procéder à une information? » (J. T. 1955, p. 616, n° 15).

Le Gouvernement propose de donner au Procureur général à la Cour de cassation le pouvoir de mener l'information préalable.

De procureur-generaal dient, net als de procureur des Konings vermag te doen t.a.v. de parlementsleden, in de mogelijkheid te zijn om bepaalde materiële vaststellingen te doen, of om na te gaan in welke omstandigheden het misdrijf werd gepleegd, of nog, om getuigenverklaringen op te nemen of andere gelijkaardige bewijselementen in te zamenlen.

Het recht van initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers belet niet dat de procureur-generaal de mogelijkheid heeft om tot een informatie over te gaan.

Het betreft alleen het verzamelen van informatie over feiten ten titel van inlichtingen; deze inlichtingen zullen worden medegedeeld aan de Voorzitter van de Kamer.

Indien deze mogelijkheid van voorafgaande informatie uitgesloten zou zijn, moet worden gevreesd dat het recht van de Kamer om ministers in beschuldiging te stellen inefficiënt zou blijven.

De procureur-generaal bij het Hof van cassatie zou informatie-opdrachten kunnen geven aan hetzij het Hoog Comité van Toezicht, hetzij aan andere politiediensten.

In het kader van een informatie waartoe hij ambsthalf zou overgaan, zou de procureur-generaal de minister niet kunnen horen dan met dezes instemming.

De minister zou ook uit eigen beweging kunnen vragen om gehoord te worden.

Ook de voorzitter van de Kamer zou op eigen initiatief of op verzoek van de procureur-generaal de verklaringen van de minister kunnen optekenen.

Artikel 7. — Artikel 125 van het koninklijk besluit van 21 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, bepaalt dat geen uitgifte of kopie van de akten van onderzoek en procedure mag worden afgegeven zonder verlof van de procureur-generaal in het hof van beroep of van de auditeur-generaal.

Er dient te worden gesteld dat, waar het gaat om een onderzoek of een rechtspleging lastens een minister geen kopie of uitgifte kan worden afgegeven dan met het verlof van de procureur-generaal in het Hof van cassatie.

Artikel 8. — De essentiële procedurewaarborgen die een minister lastens wie een vraag tot onderzoek of tot inbeschuldigingstelling werd ingediend, als staatsburger toekomen dienen o.m. krachtens artikel 7, tweede lid, van de Grondwet, bij de wet te worden vastgesteld.

Het ontwerp regelt achtereenvolgens de wijze waarop de zaak bij de Kamer dient te worden aanhangig gemaakt, de uitoefening van de rechten der verdediging van de betrokken minister, zowel bij de behandeling van de inoverwegingneming van de klacht als bij de behandeling van de vraag tot onderzoek of tot inbeschuldigingstelling, en de waarborgen voor de geheimhouding van de gehele procedure en van de stukken.

§ 1 van het artikel is afgestemd op artikel 53 van het reglement van de Kamer, luidens welk de Voorzitter van de Kamer kennis geeft van de boodschappen, brieven en andere zendingen die haar betreffen.

§ 2 is insgelijks geïnspireerd door de in de Kamer gebruikelijke procedure.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een voorstel tot onderzoek en een voorstel tot inbeschuldigingstelling, omdat normalerwijze vrijwel iedere inbeschuldigingstelling door een onderzoek zal moeten worden voorafgegaan.

Naar luid van § 4 beraadslaagt de Kamer met gesloten deuren over ieder voorstel van onderzoek en over de inbeschuldigingstelling.

Le Procureur général près la Cour de cassation doit pouvoir recourir à une information comme le procureur du Roi peut le faire à l'égard des parlementaires, en vue de procéder à des constatations matérielles ou de déterminer les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou encore afin de recueillir des témoignages ou de réunir d'autres éléments de preuve analogues.

Le pouvoir d'initiative de la Chambre ne fait pas obstacle à ce que le Procureur général ait la possibilité de procéder à une information.

Il s'agit uniquement de recueillir des informations sur des faits, à titre de renseignement; les renseignements seront communiqués au Président de la Chambre.

Si cette possibilité d'information préalable était exclue, il est à craindre que le droit de la Chambre d'accuser les Ministres resteraient inefficace.

Le Procureur général près la Cour de cassation pourrait prescrire des devoirs d'information soit au service du Comité supérieur de contrôle, soit à d'autres services de police, soit simultanément aux uns et aux autres.

Dans le cadre de l'information à laquelle il pourrait procéder d'office, le Procureur général près la Cour de cassation ne serait en droit d'entendre le Ministre que de son consentement.

Le Ministre pourrait prendre lui-même l'initiative de demander à être entendu.

Le Président de la Chambre pourrait aussi soit d'initiative soit à la demande du procureur général recueillir les déclarations du Ministre.

Article 7. — L'article 125 de l'arrêté royal du 29 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive prévoit qu'aucune expédition ou copie des actes d'instruction et de procédure ne peut être délivrée sans une autorisation du Procureur général près la cour d'appel ou de l'auditeur général.

Il convient que copie ou expédition des actes d'instruction à charge d'un Ministre ne puisse être délivrée qu'avec l'autorisation du Procureur général à la Cour de cassation.

Article 8. — Les garanties essentielles de procédure, auxquelles un Ministre à charge de qui une demande d'instruction ou de mise en accusation est introduite, a droit en tant que citoyen, doivent être déterminées par la loi, en vertu spécialement de l'article 7, al. 2 de la Constitution.

Le projet règle successivement la manière selon laquelle la Chambre doit être saisie de l'affaire, l'exercice des droits de la défense du Ministre concerné, tant lors de l'examen de la prise en considération de la plainte que lors de la demande d'instruction ou de mise en accusation et les garanties prises pour sauvegarder le secret de la procédure tout entière et des documents.

Le § 1 de cet article part de la même conception que l'article 53 du règlement de la Chambre, aux termes duquel le Président de la Chambre donne connaissance à celle-ci des messages, lettres et autres envois qui la concernent.

Le § 2 est également inspiré par la procédure en usage à la Chambre.

Le projet fait une distinction entre une proposition d'instruction et une proposition de mise en accusation, car toute mise en accusation devra normalement être précédée d'une instruction.

Aux termes du § 4, la Chambre se forme en comité secret pour délibérer sur la demande d'instruction et sur la mise en accusation.

Deze bepaling is slechts toepasselijk op de beraadslaging. Wat de stemming over een voorstel tot onderzoek en over een voorstel tot inbeschuldigingstelling betreft, die zal geschieden in openbare vergadering. De Grondwet bepaalt dat verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. Het lijkt logisch voorop te stellen, in deze bijzondere materie, waarin de uitgebrachte stemmen eveneens betrekking hebben op bepaalde personen, dat de Kamer bij geheime stemming zal beslissen, in openbare vergadering.

Deze vraag wordt overgelaten aan de beoordeling van de Kamer, die in haar reglement de wijze van stemming zal vaststellen.

Artikel 9. — De overweging welke ertoe hebben geleid het strafrechtelijk onderzoek in handen te geven van het Hof van Cassatie, gelden « a fortiori » waar het gaat om de uitoefening van de strafvordering zelf vóór het Hof.

Niet alleen zouden commissarissen van het Parlement daartoe niet de nodige beroepservaring hebben, maar bovendien dient de bedenking dat iedere vervolging tegen een minister een politieke inslag heeft, ertoe te leiden de strafvordering toe te vertrouwen aan magistraten die hoge waarborgen van onpartijdigheid en objectiviteit bieden, eerder dan aan leden van het Parlement, die onvermijdelijk politieke tegenstrevers of vrienden van de betrokken minister zullen zijn.

Daarom bepaalt het ontwerp dat de procureur-generaal in het Hof van cassatie belast is met de strafvordering vóór het Hof.

Al kan men aannemen dat de vervolging bij het Hof van cassatie aanhangig wordt gemaakt door de beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf om de minister in beschuldiging te stellen, toch is het nodig dat de minister bij dagvaarding op de hoogte wordt gebracht van dag en uur van de terechtzitting. Die dagvaarding zal gebeuren ten verzoeken van de procureur-generaal.

Wat de berechting van de mededaders en medeplichtigen en de daders van samenhangende misdrijven betreft, heeft de Raad van State erop gewezen dat artikel 98 van de Grondwet, luidens welk « De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven », een probleem doet rijzen, dat zich niet voordoet ten aanzien van de ministers zelf, aangezien voor hen in de afwijking van artikel 98 is voorzien door artikel 90 zelf.

De Raad van State is van oordeel dat, aangezien mededaders en medeplichtigen deelnemen aan eenzelfde misdrijf, dat éne misdrijf de ondeelbaarheid van de procedure wetigt.

De samenhang daarentegen veronderstelt een veelheid van misdrijven, die eerder uitzonderlijk een karakter van ondeelbaarheid zullen vertonen.

Daarom meent de Raad van State dat de bevoegdheid van het Hof van cassatie niet mag worden uitgebreid tot de daden van bij artikel 98 van de Grondwet bedoelde misdrijven die gewoon samenhangen met die welke door de minister zijn gepleegd. Zo niet zou men immers afwijken van artikel 98 van de Grondwet, zonder dat die afwijking door de aard van de zaken is opgelegd of steun vindt in artikel 90 van de Grondwet.

§ 2, tweede en derde lid, werd overeenkomstig gesteld.

Artikel 10 regelt de uitoefening van de burgerlijke rechtsvorderingen.

De beginselen die op het stuk werden aangehouden, werden toegelicht in de algemene uiteenzetting hierboven.

* * *

Cette disposition ne s'applique qu'aux délibérations. Quant aux votes sur les motions de mise à l'instruction ou de mise en accusation, ils seront émis en séance publique. La Constitution prévoit que les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. Il semble logique de prévoir, dans cette matière spéciale, où le vote émis concerne aussi des personnes déterminées, que la Chambre décidera au scrutin secret, en séance publique.

Cette question est laissée à l'appréciation de la Chambre, qui dans son règlement arrête le mode de scrutin.

Article 9. — Les considérations qui ont abouti à confier l'instruction judiciaire à la Cour de cassation, valent à fortiori lorsqu'il s'agit de l'exercice de l'action pénale elle-même devant la Cour.

Non seulement des commissaires du Parlement n'auraient pas l'expérience professionnelle nécessaire, mais en outre le fait que toute poursuite contre un Ministre a une incidence politique, doit conduire à confier la conduite de l'action à des magistrats qui offrent de hautes garanties d'impartialité et d'objectivité, plutôt qu'à des membres du Parlement qui seront inévitablement des adversaires ou des amis politiques du Ministre concerné.

C'est pourquoi, le projet prévoit que le procureur général de la Cour de cassation est chargé d'exercer l'action publique devant la Cour.

Bien que l'on puisse admettre que la Cour de cassation est saisie de la poursuite par la décision de la Chambre des Représentants de mettre le Ministre en accusation, il est toutefois nécessaire que le Ministre soit mis au courant, par citation, du jour et de l'heure de l'audience. Cette citation se fera à la requête du procureur général.

En ce qui concerne le jugement des co-auteurs et des complices d'infractions connexes, le Conseil d'Etat a fait observer que l'article 98 de la Constitution, aux termes duquel « le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse », soulève en ce qui concerne les co-auteurs et les complices un problème qui ne se pose pas pour les Ministres eux-mêmes, puisque, pour ceux-ci, l'article 90 déroge à l'article 98.

Lorsque les co-auteurs et les complices participent à une même infraction, le Conseil d'Etat pense que l'unicité de l'infraction justifie l'indivisibilité de la procédure.

La connexité au contraire suppose une pluralité d'infractions qui ne présenteront qu'assez exceptionnellement un caractère d'indivisibilité.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat estime que la compétence de la Cour de cassation ne peut pas être étendue aux auteurs d'infractions prévues par l'article 98 de la Constitution lorsqu'elles sont simplement connexes à celles commises par les Ministres. Sinon on s'écarterait en effet de l'article 98 de la Constitution sans que cette dérogation ne soit imposée par la nature de l'affaire ou ne trouve appui dans l'article 90 de la Constitution.

Le § 2, alinéas 2 et 3, a été rédigé en conséquence.

L'article 10 règle l'exercice des actions civiles.

Les principes qui ont été adoptés dans ces matières, ont été expliqués dans l'exposé général.

* * *

De Regering is ontvankelijk voor alle voorstellen die de Wetgevende Kamers zullen doen.

Zij neemt zich voor met haar nauw samen te werken om het ontwerp van wet tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet tot een goed einde te brengen.

De Eerste Minister,

L. TINDEMANS.

De Minister voor Hervorming der Instellingen,

R. VANDEKERCKHOVE.

De Minister voor Hervorming der Instellingen,

F. PERIN.

Le Gouvernement reste ouvert aux propositions que lui feront les Chambres législatives.

Il se propose de collaborer étroitement avec elles pour faire aboutir le projet de loi portant exécution de l'article 90 de la Constitution.

Le Premier Ministre,

L. TINDEMANS.

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

R. VANDEKERCKHOVE.

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

F. PERIN.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 7^e augustus 1975 door de Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van wet « tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet », heeft de 12^e augustus 1975 het volgende advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

Het onderhavige voorontwerp, dat betrekking heeft op de uitvoering van artikel 90 van de Grondwet, komt na het voorontwerp tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers, waarover de Raad van State, in algemene vergadering van de afdeling wetgeving, zijn advies heeft gegeven op 4 juni 1975, onder n^o 12.260/1.

De Regering wenst tegen 15 augustus te beschikken over 's Raads advies betreffende het nieuwe voorontwerp.

Ofschoon er een aanmerkelijk verschil is tussen beide voorontwerpen, blijven de fundamentele problemen in verband met de toepassing van artikel 90 van de Grondwet vanzelfsprekend onveranderd.

Het advies dat de Raad van State thans behoort uit te brengen — binnen een zeer korte tijd en in vakantiekamer — kan niet anders zijn dan een aanvulling van het vorige, waarnaar herhaaldelijk zal worden verwezen.

Dat vorige advies is bij het onderhavige gevoegd.

In de memorie van toelichting bij het nieuwe voorontwerp is sprake van een advies, met talrijke noten, dat op 3 maart 1975 door de procureur-generaal bij het Hof van cassatie aan de Minister van Justitie is verstrekt. De Raad van State heeft van die documenten geen kennis gehad en heeft er dus geen rekening mee kunnen houden bij het opstellen van zijn adviezen.

De Raad moge de aandacht van de Regering vestigen op de verschillen tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp, waarvan voorbeelden verder in dit advies worden aangehaald.

I. — Misdrijven.

Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt : « De bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere strafwetten zijn van toepassing op de ministers en staatssecretarissen ».

Bij dit artikel is het volgende op te merken :

1. Het blijkt niet dat de bedoeling van de Grondwetgever ooit is geweest, dat de ministers aan de bepalingen van het Strafwetboek zouden kunnen worden onttrokken en meer in 't bijzonder dat bepaalde feiten die voor een gewone burger een misdrijf zijn, het eventueel niet zouden zijn als het om een minister gaat.

Moet die bepaling van artikel 3 daarom als overbodig ter zijde worden geschoven ?

In een wet die tot doel heeft uitvoering te geven aan artikel 90 van de Grondwet — waarvan een der voorzieningen luidt « dat een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn » —, geeft die herhaling uitdrukking aan het voornemen om de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers — bij ontstentenis van enig misdrijf dat alleen door hen kan worden gepleegd — te beperken tot de bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten, en om een einde te maken aan de overgangstoestand waarin artikel 134 van de Grondwet voorziet.

2. Het voorontwerp voorziet niet in enig misdrijf dat alleen door ministers kan worden gepleegd.

De Grondwetgever heeft het stellig zo gezien dat de wetgever sommige door ministers gepleegde feiten als specifieke misdrijven strafbaar zou kunnen stellen. Daaruit mag niet worden afgeleid dat het in strijd zou zijn met de Grondwet dat niet te doen.

Of het in de huidige stand van onze strafwetten al dan niet verantwoord is sommige door ministers gepleegde feiten als specifieke misdrijven strafbaar te stellen, moet door de wetgever worden uitgemaakt.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Regering zich afvraagt « of het Strafwetboek niet bepaalde leemten vertoont, namelijk op het gebied van de omkoperij en van de « trafic d'influence », en, even verder, of het niet wenselijk zou zijn « dat voor bepaalde misdrijven een zwaardere straf wordt voorgeschreven voor het geval dat ze worden gepleegd door een minister of door een staatssecretaris ».

3. Hoe dan ook, het onderhavige ontwerp zou, zoals het vorige, iedere twijfel moeten wegnemen omtrent de vraag of de bepalingen

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par les Ministres de la Réforme des Institutions, le 7 août 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi « relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution », a donné le 12 août 1975 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

Le présent avant-projet, relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution, fait suite à l'avant-projet réglant la responsabilité juridique des ministres, au sujet duquel le Conseil d'Etat, siégeant en assemblée générale de la section de législation, a donné son avis le 4 juin 1975, sous le n^o 12.260/1.

Le Gouvernement désire obtenir, pour le 15 août, l'avis du Conseil d'Etat sur le nouvel avant-projet qu'il vient d'établir.

Si ce dernier diffère sensiblement de celui qui fut précédemment soumis au Conseil d'Etat, les problèmes fondamentaux liés à la mise en œuvre de l'article 90 de la Constitution demeurent évidemment les mêmes.

Dès lors, l'avis que le Conseil d'Etat est appelé à donner à présent, d'ailleurs dans un délai très bref et par sa chambre des vacations, ne peut constituer qu'un complément de l'avis antérieur auquel il sera fait de nombreuses références.

Cet avis antérieur est annexé au présent avis.

L'exposé des motifs du nouvel avant-projet fait état d'un avis, accompagné de notes, que le Procureur général près la Cour de cassation a donné le 3 mars 1975 au Ministre de la Justice. Le Conseil d'Etat n'a pas eu connaissance de ces documents et n'a donc pu en tenir compte lors de l'élaboration de ses avis.

Le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur les discordances que présentent les textes français et néerlandais de l'avant-projet et dont des exemplaires seront relevés dans le corps du présent avis.

I. — Des infractions.

Suivant l'article 3 de l'avant-projet : « Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables aux ministres et aux secrétaires d'Etat ».

Cet article appelle les observations suivantes :

1. Il n'apparaît pas qu'il soit jamais entré dans l'intention du Constituant de permettre de soustraire les ministres aux dispositions du Code pénal et, en particulier, de considérer que certains faits constitutifs d'une infraction dans le chef d'un citoyen pourraient ne pas l'être dans le chef d'un ministre.

Faut-il pour autant écarter comme superflue cette disposition de l'article 3 ?

Dans une loi dont l'objet est la mise en œuvre de l'article 90 de la Constitution — qui prévoit notamment qu'une loi déterminera les cas de responsabilité — ce rappel manifeste l'intention, en l'absence de toute infraction propre à ceux-ci, de limiter la responsabilité pénale des ministres aux dispositions du Code pénal et des lois particulières, et de mettre fin à la situation transitoire prévue par l'article 134 de la Constitution.

2. L'avant-projet ne prévoit aucune infraction propre aux ministres.

Le Constituant a certainement envisagé que le législateur pourrait ériger en infractions spécifiques certains faits commis par des ministres. On ne peut en conclure qu'il serait contraire à la Constitution de n'en point prévoir.

C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier si, dans l'état actuel de nos lois pénales, il se justifie ou non d'ériger en délits spécifiques certains faits des ministres.

L'exposé des motifs montre que le Gouvernement se demande « si le Code pénal ne présente cependant pas de lacunes, notamment dans le domaine de la corruption et du trafic d'influence », tout comme, dans un ordre d'idées voisin, il se demande s'il n'y aurait pas lieu, pour certaines infractions, de « prévoir une peine plus lourde quand l'infraction est commise par un ministre ou secrétaire d'Etat ».

3. Il conviendrait, en tout cas, que, comme le projet précédent, le présent projet lève tout doute quant à l'applicabilité aux ministres des

betreffende de misdrijven, gepleegd door ambtenaren, openbare officieren of andere met enig gedeelte van het openbaar gezag beklede personen, op de ministers toepasselijk zijn.

* * *

II. — Respectieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Hof van cassatie.

Zonder enig onderscheid te maken tussen feiten die gepleegd zijn in, buiten of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt, noch tussen misdaden, wanbedrijven of overtredingen, bepaalt artikel 1 dat ministers of staatssecretarissen voor ieder misdrijf dat zij hetzij vóór hun ambtsaanvaarding hetzij tijdens hun ambtsduur hebben gepleegd, tijdens hun ambtsduur niet kunnen worden berecht dan door het Hof van cassatie.

Het artikel vervolgt : « Vervolgelingen die reeds voor de gewone rechtbanken werden ingesteld, blijven bij hen aanhangig ».

Uit die tekst blijkt dat niet het tijdstip waarop een onderzoek of vervolgingen worden ingesteld, maar wel het tijdstip waarop de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig wordt gemaakt, beslissend zal zijn voor de respectieve bevoegdheid van de gewone rechtbanken of van het Hof van cassatie.

De vertegenwoordigers van de Regering hebben bevestigd dat de tekst van artikel 1 inderdaad zo moet worden verstaan.

Ingeval de zaak nog niet bij het vonnisgerecht aanhangig is op het tijdstip van de ambtsaanvaarding, zal tijdens de ambtsduur alleen bij het Hof van cassatie vervolging kunnen worden ingesteld en wel alleen — ofschoon het ontwerp dat niet met zoveel woorden zegt — bij wege van een inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Is de zaak, zoals hiervoren is gezegd, bij wege van een inbeschuldigingstelling bij het Hof van cassatie aanhangig gemaakt, dan blijft dat Hof bevoegd, zelfs nadat de minister zijn ambt heeft neergelegd.

Misschien spreekt dat vanzelf, maar aangezien het nodig wordt geacht het aan het slot van artikel 1 met zoveel woorden te zeggen voor de gewone rechtbanken, is het wenselijk het ook te zeggen voor het Hof van cassatie.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt :

« Nadat hun ambt is ten einde gekomen worden de ministers en staatssecretarissen berecht door het Hof van cassatie in verenigde kamers, voor misdrijven die zij hebben gepleegd tijdens hun ambtsduur, indien de ten laste gelegde feiten door de strafwetten strafbaar worden gesteld wanneer ze worden gepleegd door een ambtenaar, een openbaar officier of een persoon die met een openbare dienst is belast ».

Uit die tekst volgt dat het Hof van cassatie, nadat het ministeriële ambt beëindigd is, — behalve indien bij het Hof reeds vervolging is ingesteld terwijl de minister in dienst was — nog alleen bevoegd is om hen te vonnissen wegens de in dat artikel bepaalde misdrijven.

Nagegaan moet worden op welke wijze een einde komt aan de bevoegdheid van het Hof van cassatie om de minister wegens de andere misdrijven te berechten.

Aan de formulering in de Franse tekst « les poursuites sont soumises à la Cour de cassation » kan bezwaarlijk een andere betekenis worden gegeven dan aan de formule « les ministres... sont poursuivis devant la Cour de cassation » welke in artikel 1 is gebruikt. (De Nederlandse tekst zegt in beide gevallen : « worden de ministers... berecht door het Hof van cassatie »). Beslissend zou dus zijn het tijdstip waarop de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig is gemaakt, niet het tijdstip waarop de vervolging is ingesteld. Zodra aan het ministeriële ambt een einde is gekomen, zou het Hof van cassatie geen kennis meer kunnen nemen van rechtsvervolging tegen de minister en zou de Kamer hem, behalve wegens de misdrijven bepaald in artikel 2, niet meer in beschuldiging kunnen stellen.

Mocht dat de bedoeling van de Regering zijn, dan zou ze onduidelijk moeten worden uitgedrukt. Ziet de Regering het echter zo dat het Hof van cassatie bevoegd blijft wanneer de Kamer het instellen van een « gerechtelijk onderzoek » mocht hebben gelast krachtens artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, dan zou dat eveneens duidelijk moeten worden gezegd.

Volgens het reeds aangehaalde artikel 2 blijft het Hof van cassatie bevoegd nadat aan het ambt een einde is gekomen « indien de ten laste gelegde feiten (gepleegd tijdens de ambtsduur) door de strafwetten strafbaar worden gesteld wanneer ze worden gepleegd door een ambtenaar, een openbaar officier of een persoon die met een openbare dienst is belast ».

De memorie van toelichting geeft daar de volgende commentaar op :

« Dergelijke feiten zijn verbonden met het uitoefenende ambt. Zij kunnen dus niet gepleegd zijn « buiten de uitoefening van het ambt ». Krachtens artikel 90 van de Grondwet is derhalve door de vervolging van dergelijke feiten een inbeschuldigingstelling voor de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist ».

dispositions relatives aux infractions commises par les fonctionnaires ou officiers publics ou autres dépositaires de quelque partie de l'autorité publique.

* * *

II. — Des compétences respectives de la Chambre des représentants et de la Cour de cassation.

Sans aucune distinction entre les faits commis dans, hors, ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, ni entre crimes, délits ou contraventions, l'article 1^{er} prévoit que pour toute infraction commise avant ou pendant l'exercice des fonctions ministérielles, un ministre ou un secrétaire d'Etat ne peuvent, pendant le temps de leurs fonctions, être poursuivis que devant la Cour de cassation.

L'article ajoute : « Les juridictions ordinaires restent saisies des poursuites déjà intentées devant elles ».

Il ressort de ce texte que ce n'est pas le moment de l'ouverture d'une instruction ou de l'intentement des poursuites qui va déterminer les compétences respectives des juridictions ordinaires ou de la Cour de cassation, mais bien le moment où la juridiction de jugement est saisie.

Les représentants du Gouvernement ont confirmé que tel était bien le sens du texte de l'article 1^{er}.

Dans le cas où la juridiction de jugement n'a pas encore été saisie au moment où le ministre entre en fonction, seule la Cour de cassation pourra, pendant le temps de ces fonctions, être saisie des poursuites et elle ne pourra l'être, encore que le projet ne le dise pas formellement, que par une mise en accusation par la Chambre des représentants.

Lorsque la Cour de cassation aura été saisie, comme il vient d'être dit, par une mise en accusation, elle restera compétente même après que le ministre aura cessé ses fonctions.

Cela va de soi, peut-être, mais puisqu'il a été jugé nécessaire de le dire in fine de l'article 1^{er} pour les juridictions ordinaires, il se recommande de le dire pour la Cour de cassation.

Selon l'article 2 du projet :

« Les poursuites contre les ministres et les secrétaires d'Etat pour des faits commis pendant le temps de leurs fonctions sont soumises à la Cour de cassation, Chambres réunies, même après la cessation de leurs fonctions, si les faits reprochés sont ceux que les lois pénales rendent punissables lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, un officier public ou par une personne chargée d'un service public ».

Il se déduit de ce texte qu'après la cessation des fonctions ministérielles, la Cour de cassation, sauf si elle a déjà été saisie de « poursuites » alors que le ministre était en fonction, n'est plus compétente pour le juger que du chef des infractions prévues à cet article.

Il importe d'examiner la façon dont cessera la compétence de la Cour de cassation pour juger le ministre du chef des autres infractions.

Il serait difficile de ne pas donner à la formule « les poursuites sont soumises à la Cour de cassation » le même sens qu'à la formule « les ministres... sont poursuivis devant la Cour de cassation » employée à l'article 1^{er}. Serait donc déterminant le moment où la juridiction de jugement est saisie et non celui où les poursuites ont été entamées. Dès la cessation des fonctions ministérielles, la Cour de cassation ne pourrait plus être saisie de poursuites contre les ministres et la Chambre ne pourrait plus les mettre en accusation que s'il s'agissait des infractions prévues à l'article 2.

Si telle était l'intention du Gouvernement, il conviendrait qu'elle fût exprimée sans équivoque. Si, au contraire, le Gouvernement entendait que la Cour de cassation restât compétente alors que l'ouverture d'une « instruction judiciaire » aurait été ordonnée par la Chambre en vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, il se recommanderait tout autant de l'exprimer avec clarté.

Selon l'article 2 déjà cité, la Cour de cassation demeure compétente après la cessation des fonctions « si les faits reprochés (et par hypothèse commis pendant les fonctions) sont ceux que les lois pénales rendent punissables lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, un officier public ou par une personne chargée d'un service public ».

L'exposé des motifs contient le commentaire suivant :

« Ces faits sont liés aux fonctions exercées. Ces faits ne sont pas commis « hors des fonctions ». En vertu de l'article 90 de la Constitution, ces faits doivent nécessairement faire l'objet d'une mise en accusation par la Chambre des représentants ».

Zoals dit artikel is geredigeerd, legt het op de bevoegdheid van het Hof van cassatie en op de macht van de Kamer van volksvertegenwoordigers beperkingen die niet overeen te brengen zijn met artikel 90 van de Grondwet. Zonder enig voorbehoud en zonder enige beperking in de tijd verleent dit immers aan de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht ministers in beschuldiging te stellen en aan het Hof van cassatie het recht ze te berechten voor alle misdaden en wanbedrijven die zij in de uitoefening van hun ambt mochten hebben gepleegd.

Zelfs als aan de dwingende regel van artikel 90 van de Grondwet een beperkende interpretatie wordt gegeven, zodat hij alleen zou gelden voor handelingen die strikt in de uitoefening van het ambt zijn verricht, dan rest nog dat de in artikel 2 van het voorontwerp bedoelde misdrijven niet de enige zijn die een minister kan plegen als handelingen van zijn ambt. Bij wijze van voorbeeld kunnen worden vermeld de misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat welke een minister in de uitoefening van zijn ambt mocht plegen.

Volgens het voorontwerp moeten de ministers zowel wegens overtredingen als wegens misdaden en wanbedrijven door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging gesteld en door het Hof van cassatie berecht worden. Dit probleem is behandeld in 's Raads vorige advies, waarnaar moge worden verwezen.

Artikel 4, § 1, bepaalt :

« Wanneer er aanwijzingen zijn dat een minister of staatssecretaris hetzij vóór zijn ambtsduur, hetzij tijdens zijn ambtsduur misdrijven zou hebben gepleegd, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers, onverminderd haar eigen recht van onderzoek, bevelen dat lastens hem een gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld.

Zij kan evenzo een gerechtelijk onderzoek gelasten tegen een minister of staatssecretaris wiens ambt is ten einde gekomen, indien het ten laste gelegde misdrijf ter beoordeling van het Hof van cassatie staat.

In een zodanig geval worden de taken die toekomen aan de onderzoeksrechter en de procureur des Konings, onmiddellijk opgenomen respectievelijk door de eerste voorzitter en de procureur-generaal in het Hof van cassatie, of door de raadsheer of de advocaat-generaal die zij daartoe aanwijzen.

Na afsluiting van het onderzoek zendt de magistraat die het onderzoek heeft verricht, het dossier naar de Kamer van volksvertegenwoordigers die, wanneer zij oordeelt dat daartoe grond is, de betrokken minister of staatssecretaris voor het Hof van cassatie doet brengen. »

Bij deze tekst zijn een aantal opmerkingen te maken :

1. Opdat kan worden uitgemaakt welke de bestanddelen zijn van een aan een minister ten laste gelegd misdrijf, voorziet artikel 4, § 1, uitdrukkelijk slechts in twee procedures : een zogezegd « gerechtelijk » of een parlementair onderzoek.

Volgens de Raad van State doet deze bepaling geen afbreuk aan het recht waarover de Kamer beschikt om zelf tot klaarheid over de feiten te komen door andere middelen, inzonderheid door het oprichten van een commissie die alleen tot taak zou hebben haar voor te lichten omtrent de door haar te nemen beslissing : een onderzoek instellen of onmiddellijk in beschuldiging stellen.

2. De term « gerechtelijk onderzoek », toegepast op de procedure welke voorafgaat aan de inbeschuldigingstelling waardoor de zaak bij het Hof van cassatie aanhangig wordt, kan verwarring stichten; hij kan de indruk wekken dat die procedure in wezen — en niet alleen naar de vorm — gerechtelijk is reeds vóór de zaak bij het Hof van cassatie aanhangig is gemaakt langs de enige weg welke de wet toestaat.

Derhalve wordt voorgesteld in artikel 4, § 1, eerste en tweede lid, het bijvoeglijk naamwoord « gerechtelijk » te schrappen en het derde lid als volgt te redigeren :

« Voor de behoeften van het onderzoek oefenen de eerste voorzitter van het Hof van cassatie en de procureur-generaal bij dat Hof of de raadsheer en de advocaat-generaal die zij aanwijzen onderscheidenlijk de taak van onderzoeksrechter en van procureur des Konings uit. »

Het vierde lid van § 1 kan beter als volgt worden geredigeerd :

« Na afloop van het onderzoek wordt het dossier aan de Kamer van volksvertegenwoordigers gezonden. »

3. Volgens het eerste en het tweede lid kan de Kamer optreden zodra een minister zijn ambt heeft opgenomen en voor alle feiten die vóór zijn ambtsaanvaarding mochten zijn gepleegd. Voor die feiten kan een gerechtelijk onderzoek aan de gang zijn.

Tel qu'il est rédigé, cet article apporte à la compétence de la Cour de cassation et au pouvoir de la Chambre des représentants des limitations qui ne sont pas compatibles avec l'article 90 de la Constitution. Celui-ci confère, sans réserve et sans limitation dans le temps, à la Chambre des représentants, le droit d'accuser les ministres et à la Cour de cassation celui de les juger pour tous les crimes et délits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Même en donnant à la règle impérative de l'article 90 de la Constitution une interprétation restrictive, selon laquelle elle ne s'appliquerait qu'aux actes strictement accomplis dans l'exercice de la fonction, il n'en demeure pas moins que les infractions visées à l'article 2 de l'avant-projet ne sont pas les seules qu'un ministre puisse commettre comme actes de sa fonction. A titre d'exemple, l'on citera les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat qu'un ministre commettrait dans l'exercice de ses fonctions.

Suivant l'avant-projet, les contraventions entraînent, comme les crimes et délits, la mise en accusation par la Chambre des représentants et la compétence de la Cour de cassation. Cette question a été examinée dans l'avis précédent du Conseil d'Etat auquel il est renvoyé.

Suivant l'article 4, § 1^{er} :

« Lorsqu'il y a des indices qu'un ministre ou secrétaire d'Etat aurait commis une infraction soit avant son entrée en fonctions soit pendant le temps de ses fonctions, la Chambre des représentants peut, sans préjudice de son droit d'enquête, ordonner une instruction judiciaire à sa charge.

Elle peut également ordonner une instruction judiciaire à charge d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat qui n'est plus en fonctions lorsque le jugement de l'infraction est de la compétence de la Cour de cassation.

Dans ce cas, les fonctions dévolues au Juge d'Instruction et au Procureur du Roi seront immédiatement remplies par le Premier Président et le Procureur général près la Cour de cassation chacun en ce qui le concerne ou par le Conseiller ou l'Avocat général qu'ils désignent.

A l'issue de l'instruction, le magistrat instructeur transmet le dossier à la Chambre des Représentants qui fera traduire s'il y a lieu, le ministre ou le secrétaire d'Etat devant la Cour de cassation. »

Ce texte appelle plusieurs observations :

1. L'article 4, § 1^{er}, ne prévoit expressément que deux procédures ayant pour objet de dégager les éléments constitutifs d'une infraction à charge d'un ministre : une instruction dite « judiciaire » ou une enquête parlementaire.

Dans l'esprit du Conseil d'Etat, cette disposition ne porte pas atteinte au droit qui appartient à la Chambre de s'informer elle-même sur les faits par d'autres voies, notamment par la création d'une Commission qui n'aurait pour mission que de l'éclairer sur la décision qu'elle serait appelée à prendre : mise à l'instruction ou mise en accusation immédiate.

2. Appliquée à la procédure préalable à la mise en accusation qui saisit la Cour de cassation, l'expression « instruction judiciaire » prête à confusion, en ce qu'elle pourrait faire croire que cette procédure aurait un caractère judiciaire — et non pas simplement une forme judiciaire — avant que la Cour de cassation ait été saisie par la seule voie que la loi permette.

Il est dès lors proposé de supprimer l'adjectif « judiciaire » aux 1^{er} et 2^e alinéas du § 1^{er} de l'article 4 et de lire comme suit l'alinéa 3 :

« Pour les besoins de l'instruction, le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près cette Cour ou le conseiller et l'avocat général qu'ils désignent, exercent les fonctions respectivement de juge d'instruction et de procureur du Roi. »

Le 4^e alinéa du § 1^{er} gagnerait à être rédigé comme suit :

« A l'issue de l'instruction, le dossier est transmis à la Chambre des représentants. »

3. D'après les alinéas 1^{er} et 2, la Chambre peut agir dès qu'un ministre est en fonction et pour tous les faits qui auraient été commis avant son entrée en fonction. Pour ces faits, il peut se faire qu'une instruction judiciaire soit en cours.

De memorie van toelichting zegt :

« Werd reeds een strafrechtelijk onderzoek geopend, dan zal dit gewoon worden verder gezet. De verwijzing evenwel naar het bevoegde rechtscollège, het Hof van cassatie, zal niet kunnen gebeuren door de Raadkamer maar uitsluitend door de Kamer van volksvertegenwoordigers. »

Aan de hier te kennen gegeven bedoeling wordt niet tegemoetgekomen door de tekst, krachtens welke de magistraat die het onderzoek leidt, zodra de minister zijn ambt opneemt de zaak uit handen moet geven aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, die van dan af alleen gerechtigd is om een onderzoek te gelasten.

4. De memorie van toelichting stelt :

« De bepaling van § 1, derde lid, luidens welke, wanneer de Kamer een gerechtelijk onderzoek lastens een minister gelast, de taken die toekomen aan de onderzoeksrechter en de procureur des Konings, onmiddellijk worden opgenomen respectievelijk door de eerste voorzitter en de procureur-generaal in het Hof van cassatie, impliceert dat de bedoelde opdracht de bevoegdheid inhoudt tot de aanhouding van de betrokken minister te doen overgaan. »

Aan deze interpretatie geeft het voorontwerp geen steun. Het gaat niet aan, dat de bevoegdheid tot vrijheidsbeneming niet in een uitdrukkelijke tekst wordt verleend noch gepaard gaat met procedure-waarborgen zoals die waarin het vorige ontwerp voorzag.

Artikel 4, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een minister ook rechtstreeks in beschuldiging kan stellen en het voegt er in een tweede lid aan toe : « Het Hof van cassatie kan, in voorkomend geval, een onderzoek laten verrichten door één van zijn leden ».

Een zodanige formulering kan de indruk wekken dat het Hof van cassatie dit alleen mag doen in geval van onmiddellijke inbeschuldigingstelling, terwijl dat volgens de memorie van toelichting en de gemachtigden van de Regering niet de bedoeling is.

Het tweede lid van § 3 zou derhalve een afzonderlijke paragraaf moeten vormen; deze kan als volgt worden geredigeerd :

« § 4. Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van een inbeschuldigingstelling, kan het iedere onderzoeksmaatregel verrichten welke het nodig acht. Ook kan het een van zijn leden daarmee belasten. »

Artikel 4 bepaalt in § 2 iets van geheel andere aard dan in zijn overige paragrafen. Het verleent aan de minister en aan de staatssecretaris, ook wanneer hun ambt ten einde is gekomen, het recht inzage te nemen van de administratieve dossiers waarvan zij de kennis voor hun verdediging nuttig achten, en zich zonder kosten kopie van de stukken te doen afgeven.

Volgens de memorie van toelichting beoogt die paragraaf « tegemoet te komen aan de bekommernis, dat de gewezen minister tegen wie een onderzoek werd ingesteld, de beschikking zou kunnen hebben over de administratieve dossiers die hij onder zich had toen hij minister was, en die gegevens bevatten welke met de ten laste gelegde feiten in verband staan ».

Deze verduidelijking zou moeten voorkomen in de tekst, die in zijn huidige vorm tot gevolg kan hebben dat van dat recht op inzage misbruik wordt gemaakt.

Luidens artikel 5 van het voorontwerp kan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, vóór enige toepassing van artikel 4, dat is vooraleer tegen een minister een « gerechtelijk » onderzoek wordt ingesteld op last van de Kamer van volksvertegenwoordigers, of vooraleer een minister in beschuldiging wordt gesteld, tegen hem « informatieopdrachten uitvoeren en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarvan in kennis stellen ».

Volgens de tekst van die bepaling en de commentaar in de memorie van toelichting, gaat het hier om een blijvende en algemene bevoegdheid welke de procureur-generaal op eigen initiatief kan uitoefenen zonder dat hem daar telkens om moet worden verzocht door de Kamer van volksvertegenwoordigers, een bevoegdheid zoals de procureur des Konings bezit in het kader van de ambtsbevoegdheden welke het Wetboek van strafvordering hem verleent.

Al kan worden aangenomen dat er in beginsel geen bezwaar tegen is dat een zodanige bevoegdheid aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie wordt verleend wanneer het gaat om misdrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd — de weggever beschikt geheel vrij in dezen — toch rijst de vraag of dat ook kan wanneer het gaat om misdrijven die door ministers in de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd. Alleen de Kamer van volksvertegenwoordigers is immers door artikel 90 van de Grondwet

Selon l'exposé des motifs :

« Si une instruction a été ouverte au moment de l'entrée en fonction, elle poursuivra son cours. Mais le renvoi devant la juridiction compétente, la Cour de cassation, se fera non pas par la chambre du conseil mais par la Chambre des représentants ».

L'intention ainsi exprimée n'est pas en concordance avec le texte en vertu duquel dès l'entrée en fonction du ministre le magistrat instructeur se trouve dessaisi au profit de la Chambre des représentants désormais seule qualifiée pour ordonner l'ouverture d'une instruction.

4. Selon l'exposé des motifs :

« La disposition du § 1^{er}, alinéa 3, suivant laquelle, quand la Chambre ordonne une instruction à charge d'un Ministre, les fonctions dévolues au juge d'instruction et au procureur du Roi sont remplies par le Premier Président et le Procureur général à la Cour de cassation implique le pouvoir de faire procéder à l'arrestation du ministre intéressé. »

Cette interprétation ne trouve pas d'appui dans l'avant-projet. Il ne se conçoit pas que le pouvoir de porter atteinte à la liberté individuelle ne soit ni conféré par un texte explicite, ni entouré de garanties de procédure telles que celles que l'avant-projet précédait organisait.

L'article 4, § 3, de l'avant-projet prévoit que la Chambre des représentants peut aussi mettre directement un ministre en accusation, et il ajoute, en un second alinéa, que « s'il échet, la Cour de cassation peut faire procéder à une instruction par un de ses membres ».

Une telle présentation pourrait faire croire que la Cour de cassation n'aurait ce pouvoir qu'en cas de mise en accusation immédiate alors que telle n'est pas l'intention exprimée par l'exposé des motifs et par les délégués du Gouvernement.

Dès lors, il conviendrait de faire de cet alinéa un paragraphe distinct, conçu comme suit :

« § 4. Saisie d'une accusation, la Cour de cassation peut procéder à toute mesure d'instruction qu'elle juge nécessaire. Elle peut aussi en charger un de ses membres. »

L'article 4, § 2, contient une disposition d'une nature toute différente de celle des autres paragraphes du même article 4. Il accorde au ministre et au secrétaire d'Etat, même sortis de charge, le droit de prendre connaissance des dossiers administratifs utiles à leur défense et de se faire délivrer sans frais copie des pièces.

Suivant l'exposé des motifs, ce paragraphe « répond à la préoccupation de mettre à la disposition de l'ancien ministre contre lequel une instruction est ouverte, les dossiers administratifs qui relevaient de lui lorsqu'il était ministre et qui contiennent des données se rapportant au fait incriminé ».

Cette précision devrait figurer au texte qui, dans sa forme actuelle, pourrait susciter des demandes de communication abusives.

Aux termes de l'article 5 de l'avant-projet, le Procureur général près la Cour de cassation peut, avant toute application de l'article 4, c'est-à-dire avant l'ouverture à charge d'un ministre d'une instruction « judiciaire » d'ordre de la Chambre des représentants ou préalablement à la mise en accusation, procéder à l'encontre d'un ministre à des devoirs d'information et en saisir le président de la Chambre des représentants ».

A s'en tenir au texte de la disposition comme au commentaire qu'en fait l'exposé des motifs, il s'agit là d'un pouvoir permanent et général que le Procureur général exercera d'initiative sans devoir y être invité dans chaque cas par la Chambre des représentants, à la manière du procureur du Roi dans le cadre des attributions que lui confère le Code d'instruction criminelle.

Si l'on peut admettre qu'en principe rien ne s'oppose à ce qu'un tel pouvoir soit conféré au Procureur général près la Cour de cassation lorsqu'il s'agit d'infractions commises par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions, puisque le législateur dispose librement en la matière, on doit toutefois se demander s'il peut également être ainsi lorsqu'il s'agit d'infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. La Chambre des représentants est, en effet, seule habilitée par l'article 90 de la Constitution à accuser un

gemachtigd een minister op die grond in beschuldiging te stellen. Alleen zij, en niet de ambtenaar van het openbaar ministerie, kan in dat geval de strafvordering instellen en dus ook het initiatief tot vervolging nemen.

De vraag rijst dan ook of het voorontwerp, doordat het in alle gevallen een algemene en blijvende informatiebevoegdheid verleent aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, althans niet ten dele afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In het stelsel van het Wetboek van strafvordering is de informatiebevoegdheid een attribuut van de strafvordering. Bij menige vervolging is de informatie een noodzakelijke zo niet onmisbare voorafgaande maatregel. Maar, zoals procureur-generaal Hayoit de Termicourt duidelijk heeft aangetoond in zijn openingsrede over de parlementaire immuniteit welke hij op 15 september 1955 voor het Hof van cassatie heeft uitgesproken (Nederlandse tekst, R. W., 1955-1956, kol. 57, n° 15), zijn de daden van informatie welke een ambtenaar van het openbaar ministerie binnen de grenzen van zijn bevoegdheid kan doen uitvoeren, geen daden van vervolging.

Zo zal het ook zijn met de daden van informatie welke de procureur-generaal bij het Hof van cassatie genoopt kan zijn ter uitvoering van artikel 5 van het voorontwerp te gelasten wanneer hij kennis heeft van feiten die voor een minister een misdrijf kunnen opleveren waarvoor hij door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging kan worden gesteld.

De toekenning van de informatiebevoegdheid aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie zal echter, zoals procureur-generaal Hayoit de Termicourt uiteenzet, niet de bevoegdheid impliceren, om de minister die de feiten heeft gepleegd te horen, ook al stemt deze daarin toe. Een zodanige daad is een daad van vervolging die buiten het begrip informatie valt. De procureur-generaal zal, in tegenstelling met hetgeen de memorie van toelichting te kennen geeft, die daad niet mogen verrichten in het stadium van de informatie.

Bij artikel 5 van het voorontwerp rijst ook de vraag of de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, die in zijn normale ambtsbevoegdheden slechts bij hoge uitzondering de strafvordering instelt, over voldoende middelen zal beschikken om daden van informatie te verrichten of te doen verrichten. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep beschikken daarentegen wel over zodanige middelen, op grond van hun gewone ambtsbevoegdheid.

III. — Machtiging om inzage of afschrift van de stukken te nemen.

Bij artikel 6 van het voorontwerp is het volgende op te merken :

Artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt : « De Koning bepaalt aan welke voorwaarden de mededeling of het afschrift van akten van onderzoek en van rechtspleging in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken is onderworpen ».

Deze bepaling, waaraan artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken rechtsgrond ontleent, machtigt de Koning tot het wijzigen van het eerdervermelde artikel 125 in de zin van het ontworpen artikel 6.

Wijziging van verordeningsteksten door wetbepalingen kan tot rechtsonzekerheid leiden; mocht het in de bedoeling van de Regering liggen die bepaling in het voorontwerp te handhaven, dan zou het artikel derhalve in de vorm van een autonome bepaling moeten worden geformuleerd.

IV. — Procedure voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Bij artikel 7, § 1, is alleen een vormopmerking te maken.

Het ware verkieslijk de tekst van deze bepaling als volgt te redigeren :

« Artikel 7. — § 1. Zodra de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kennis heeft van de feiten die een door een minister of door een staatssecretaris gepleegd misdrijf kunnen opleveren, geeft hij daarvan kennis aan de Kamer. »

Artikel 7, § 2, bepaalt dat een verzoek tot het instellen van een « gerechtelijk » onderzoek of tot inbeschuldigingstelling bij de Kamer aanhangig wordt gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van tien van haar leden.

De Regering grondt deze tekst op artikel 7 van de Grondwet.

In zijn vorige advies heeft de Raad van State een aantal beschouwingen gewijd aan het probleem van de toepassing van artikel 7 van de Grondwet in verband met artikel 90 van de Grondwet. Daar rees echter niet de vraag, zoals in het huidige ontwerp, of die artikelen voorrang hebben op de prerogatieven waarover de leden van de Kamer individueel beschikken.

ministre de ce chef. Elle dispose seule dans cette hypothèse, à l'exclusion des officiers du ministère public, de l'action publique et, partant, de l'initiative des poursuites.

La question est, dès lors, de savoir si l'avant-projet, en confiant dans tous les cas un pouvoir général et permanent d'information au procureur général près la Cour de cassation, n'empiète pas, au moins pour partie, sur les attributions de la Chambre des représentants.

Dans le système du Code d'instruction criminelle, le pouvoir d'informer est un attribut de l'action publique. Dans bien des poursuites, c'est un préliminaire nécessaire sinon indispensable de celles-ci. Mais, comme l'a clairement montré le Procureur général Hayoit de Termicourt dans la mercuriale sur l'immunité parlementaire qu'il a prononcée le 15 septembre 1955 devant la Cour de cassation (texte français, J. T. du 6 novembre 1955, p. 616, n° 15), les actes d'information auxquels un officier du ministère public peut faire procéder dans les limites de sa compétence ne constituent pas des actes de poursuite.

Il en sera de même des actes d'information que le Procureur général près la Cour de cassation pourra être amené à prescrire en exécution de l'article 5 de l'avant-projet, lorsqu'il aura connaissance de faits qui, dans le chef d'un ministre, seraient de nature à constituer une infraction susceptible d'entraîner une mise en accusation par la Chambre des représentants.

L'attribution du pouvoir d'information au Procureur général près la Cour de cassation n'impliquera cependant pas, comme le rappelle le Procureur général Hayoit de Termicourt, celui d'entendre le ministre auteur des faits, même si celui-ci est consentant. Un tel acte est un acte de poursuite qui excède la notion d'information. Le procureur général ne pourra, à la différence de ce qu'affirme l'exposé des motifs, l'accomplir au stade de l'information.

L'article 5 de l'avant-projet soulève aussi la question de savoir si le Procureur général près la Cour de cassation qui, dans ses attributions normales, n'exerce que très exceptionnellement l'action publique disposera des moyens suffisants pour procéder ou faire procéder à des actes d'information. Les procureurs généraux près les cours d'appel, disposent en revanche de tels moyens en raison de leurs attributions ordinaires.

III. — De l'autorisation de prendre communication ou copie.

L'article 6 de l'avant-projet appelle l'observation suivante :

L'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire énonce : « Le Roi détermine les conditions auxquelles sont soumises la communication ou la copie des actes d'instruction et de procédure en matière criminelle, correctionnelle et de police et en matière disciplinaire ».

Cette disposition — dans laquelle l'article 125 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive trouve un fondement — habilite le Roi à modifier l'article 125 précité, dans le sens de l'article 6 projeté.

La modification de textes réglementaires par des dispositions législatives risque d'entraîner l'insécurité juridique; dès lors, si l'intention du Gouvernement était de maintenir cette disposition dans l'avant-projet, l'article devrait être présenté sous la forme d'une disposition autonome.

IV. — De la procédure devant la Chambre des représentants.

L'article 7, § 1^{er}, n'appelle qu'une remarque de forme.

Il serait préférable d'en rédiger le texte de la façon suivante :

« Article 7. — § 1^{er}. Dès qu'il en a connaissance, le Président de la Chambre des représentants communique à la Chambre les faits susceptibles de constituer une infraction commise par un ministre ou par un secrétaire d'Etat ».

L'article 7, § 2, prévoit qu'une demande d'ouverture d'une instruction « judiciaire » ou de mise en accusation peut être présentée à la Chambre des représentants soit par son bureau soit par dix de ses membres.

Le Gouvernement fonde ce texte sur l'article 7 de la Constitution. Dans son avis antérieur, le Conseil d'Etat a consacré certains développements au problème de l'application de l'article 7 de la Constitution au regard de l'article 90 de la Constitution. Mais la question ne se posait pas, comme dans l'avant-projet actuel, de savoir si ces articles l'emportent sur les prerogatives qui appartiennent individuellement aux membres de la Chambre.

Het lijkt wel zo te zijn dat de noodzakelijke stabiliteit van de regels betreffende de toepassing van het recht van inbeschuldigingstelling, pleit voor het invoeren van een wetsbepaling in dezen. Maar in de zeer korte termijn waarover de Raad van State voor het geven van zijn advies heeft beschikt, heeft hij niet kunnen nagaan of die zienswijze voldoende grond oplevert om de bepaling van artikel 7, § 2, in het voorontwerp te behouden.

De Franse en de Nederlandse tekst van artikel 7, § 3, stemmen niet geheel overeen.

Artikel 7, § 4, eerste lid, bepaalt dat de Kamer met gesloten deuren beraadslaagt over ieder voorstel tot onderzoek en inbeschuldigingstelling.

De gewone betekenis van « beraadslagen » is : bespreken, van gedachten wisselen, en., maar niet beslissen.

Wordt de term alleen in die betekenis genomen, dan worden alleen de besprekingen van de Kamer met gesloten deuren gehouden, niet de stemming die ze besluit.

Hieruit volgt dat de vergadering, in afwijking van artikel 33, derde lid, van de Grondwet, niet in het openbaar ter behandeling van hetzelfde onderwerp zal kunnen worden hervat vóór de eindbeslissing, maar dat deze laatste openbaar zal zijn.

Deze interpretatie is in overeenstemming met de democratische tradities volgens welke de beslissingen van het Parlement alle burgers aangaan en door eenieder moeten kunnen worden gekend.

Men mag dus aannemen dat de term in die betekenis moet worden verstaan.

Deze opmerking geldt ook voor het woord « beraadslagingen » in § 5. In dezelfde paragraaf moet het bijvoeglijk naamwoord « strafrechtelijk » vervallen om de redenen die met betrekking tot artikel 4 zijn opgegeven.

Artikel 7, § 5, stelt niet uitdrukkelijk straf op het ruchtbaar maken van de beraadslagingen van de commissies welke de kamer mocht hebben opgericht krachtens het voorbehoud dat in artikel 4, § 1, van het voorontwerp is gemaakt. Zoals de tekst nu is gesteld, is die ruchtbaarmaking dus niet strafbaar; met een verklaring in de memorie van toelichting zou vanzelfsprekend niet kunnen worden volstaan om dat stilzwijgen van een strafbepaling te ondervangen.

V. — De strafvordering voor het Hof van cassatie.

Artikel 8, § 1, van het ontwerp belast de procureur-generaal bij het Hof van cassatie met de strafvordering vóór dat Hof. In dat verband moge worden verwezen naar hetgeen vooraan in hoofdstuk VII van het vorige advies is gezegd.

Overeenkomstig de gebruikelijke terminologie zou § 2 beter als volgt worden geredigeerd :

« § 2. De minister of staatssecretaris die in beschuldiging is gesteld, wordt gedagvaard op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie ».

Artikel 8, § 4, zou de bedoeling van de Regering beter weergeven indien het als volgt werd geredigeerd :

« § 4. Wanneer het onderzoek vóór het Hof strafbare feiten aan het licht brengt die niet bij het Hof aanhangig werden gemaakt, geeft de procureur-generaal daarvan kennis aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In dat geval wordt de strafvordering geschorst tot de Kamer uitspraak heeft gedaan over de eventuele uitbreiding van de inbeschuldigingstelling; die schorsing mag niet langer duren dan een maand ».

Wil de Regering, door alleen te verwijzen naar de algemene beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 17 april 1878, en niet naar de beginselen van andere wetten, de strafvorderingswetten waardoor het Hof van cassatie zich behoort te laten leiden, tot die twee wetteksten beperken ?

De wet van 17 april 1878 moet overigens met haar juiste opschrift worden aangehaald : wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

VI. — De burgerlijke rechtsvordering.

Afgezien van moeilijkheden die kunnen ontstaan bij de toepassing van de door artikel 9 in te voeren regeling, rijzen daarbij ook principiële vragen.

a) Als er geen strafvordering is, zal de partij die benadeeld is door een misdrijf dat door een minister is gepleegd, geen vergoeding kunnen verkrijgen tenzij de Kamer haar verlof verleent om een afzonderlijke rechtsvordering in te stellen. Wordt dat verlof haar niet verleend, dan zal zij in rechte noch van de minister, noch van de Staat vergoeding kunnen vorderen.

Il paraît exact que la stabilité nécessaire des règles relatives à la mise en œuvre du droit de mise en accusation, milite en faveur d'une intervention de la loi sur ce point, le Conseil d'Etat n'a cependant pu examiner, dans le délai très court dans lequel son avis lui est demandé, si cette considération suffit à justifier l'article 7, § 2, de l'avant-projet.

On relève une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 7, § 3.

L'article 7 § 4, alinéa 1^{er}, prévoit que la Chambre se forme en comité secret pour délibérer sur la demande d'instruction et sur la mise en accusation.

Dans son sens usuel, le terme « délibérer » signifie discuter, procéder à des échanges de vues, etc., mais non pas décider.

Si le terme est pris dans ce sens, seules les discussions de la Chambre seront tenue en comité secret, mais non pas le vote qui le clôturera.

Il s'ensuit que, par dérogation à l'article 33, alinéa 3, de la Constitution, la séance ne pourra être reprise en public sur le même sujet avant la décision finale, mais que celle-ci sera publique.

Cette interprétation est conforme aux traditions démocratiques, selon lesquelles les décisions du Parlement intéressent tous les citoyens et doivent pouvoir être connues de tous.

Il faut donc présumer que c'est dans ce sens que le terme doit être pris.

Cette observation vaut également pour le mot « délibérations » qui figure au § 5. Dans ce même paragraphe, il y a lieu d'omettre l'adjectif « judiciaire » pour les raisons exposées à propos de l'article 4.

L'article 7, § 5, ne réprime pas expressément la divulgation des délibérations des commissions que la Chambre constituerait en vertu de la réserve contenue à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet. Dans l'état du texte, cette divulgation n'est donc pas punissable, l'exposé des motifs ne pouvant évidemment pas suppléer à cet égard au silence d'une disposition de nature pénale.

V. — De l'action publique devant la Cour de cassation.

L'article 8, § 1^{er}, du projet charge le Procureur général près la Cour de cassation d'exercer l'action publique devant la Cour. L'on se référera, à ce sujet, à ce qui a été dit au début du chapitre VII du précédent avis.

Il serait plus conforme à la terminologie usuelle de rédiger le § 2 comme suit :

« § 2. Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui est mis en accusation est cité à comparaître à la requête du Procureur général près la Cour de cassation ».

L'article 8, § 4, traduirait mieux les intentions du Gouvernement s'il était rédigé de la manière suivante :

« § 4. Lorsque l'instruction devant la Cour fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, le Procureur général en informe le Président de la Chambre des représentants. Dans ce cas, l'action publique est suspendue jusqu'à ce que la Chambre ait statué sur l'extension éventuelle de la mise en accusation; cette suspension ne peut excéder un mois ».

En ne faisant référence qu'aux principes généraux du Code d'instruction criminelle et de la loi du 17 avril 1878, sans aucune référence aux principes d'autres lois, le Gouvernement entend-il limiter à ces deux seuls textes les lois de procédure pénale dont la Cour de cassation devra s'inspirer ?

Par ailleurs, la loi du 17 avril 1878 doit être citée avec son intitulé exact : loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

VI. — De l'action civile.

Indépendamment de difficultés d'application que le système organisé par l'article 9 risque de susciter, ce système soulève des questions de principe.

a) S'il n'y a point d'action publique, la partie lésée par une infraction commise par un ministre ne pourra obtenir réparation que si elle est autorisée par la Chambre à introduire une action distincte. Si elle n'y est pas autorisée, elle ne pourra demander réparation en justice ni au Ministre ni à l'Etat.

De geringe verschillen tussen de door de ontwerp-wet voorgestelde regeling en die welke voor dezelfde aangelegenheid in het vorige voorontwerp van wet was uitgewerkt, doen niets af aan de opwerpingen welke de Raad van State heeft gegrond op artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Bovendien is in artikel 90 van de Grondwet geen enkele bepaling te vinden die zich tegen de toepassing van dat artikel verzet.

b) In geval van onrechtmatige daad die geen misdrijf is, heeft de benadeelde partij, indien de minister is opgetreden als orgaan van de Staat of van een bestuur, geen verhaal op de minister zelf. Deze kwestie is reeds onderzocht in het vorige advies (hoofdstuk VIII).

c) In beide gevallen a) en b), stelt de memorie van toelichting dat de Staat, als hij veroordeeld is om de schade te vergoeden, zich op de ministers zal kunnen verhalen; in tegenstelling met het vorige aan de Raad voorgelegde voorontwerp handelt het onderhavige niet over het bestaan van die verhaalsvordering; het treft dan ook geen regeling ter zake van de voorwaarden voor het instellen van die vordering.

d) Het voorontwerp geeft niet met zoveel woorden een oplossing voor het geval dat de benadeelde partij ofwel de Staat zelf ofwel een openbaar bestuur met de minister als orgaan mocht zijn. Artikel 9, § 3, van het voorontwerp, krachtens hetwelk de benadeelde partij alleen tegen de Staat een vordering kan instellen, heeft tot gevolg dat deze laatste geen enkele rechtsvordering kan instellen tegen de minister.

De Franse tekst van artikel 9, § 2, is niet in overeenstemming met de Nederlandse.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : F. Lepage, eerste voorzitter,

J. Masquelin, kamervoorzitter,

J. Sarot, staatsraad,

J. De Meyer en R. Pirson, bijzitters van de afdeling wetgeving,

R. Van Haecke, hoofdgriffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer F. Lepage.

Het verslag werd uitgebracht door Mej. M. Th. Bourquin, eerste auditeur, en de nota van het coördinatiebureau werd geredigeerd door de heer Chr. Lambotte, referendaris.

De Griffier,

R. VAN HAECKE.

De Voorzitter,

F. LEPAGE.

Les quelques différences existant entre le système proposé par la loi en projet et celui qui était envisagé dans le précédent avant-projet de loi concernant la même matière ne lèvent pas les objections que le Conseil d'Etat a fondées sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au surplus, on ne trouve dans l'article 90 de la Constitution aucune disposition qui s'oppose à l'application de cet article.

b) En cas de faute non constitutive d'infraction, la partie lésée, si le ministre a agi comme organe de l'Etat ou d'une administration, n'a pas de recours contre le ministre lui-même. Cette question a déjà été examinée dans l'avis précédent (Chapitre VIII).

c) Dans les deux cas, a) et b), l'exposé des motifs prévoit que l'Etat, condamné à réparer le dommage, aura la faculté de se retourner contre les ministres; à la différence de l'avant-projet précédemment soumis au Conseil d'Etat, l'avant-projet actuel ne consacre pas l'existence de cette action récursoire; à plus forte raison ne règle-t-il pas les conditions de son exercice.

d) L'avant-projet ne rencontre pas explicitement l'hypothèse dans laquelle la partie lésée serait soit l'Etat lui-même, soit une administration publique qui aurait le ministre pour organe. L'article 9, § 3, de l'avant-projet, qui n'ouvre à la partie lésée d'action que contre l'Etat, a pour conséquence de priver celui-ci de toute action contre le ministre.

Le texte français de l'article 9, § 2, n'est pas en concordance avec le texte néerlandais.

Le chambre était composée de :

Messieurs : F. Lepage, premier président,

J. Masquelin, président de chambre,

J. Sarot, conseiller d'Etat,

J. De Meyer et R. Pirson, assesseurs de la section de législation,

R. Van Haecke, greffier en chef.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. Lepage.

Le rapport a été présenté par Mlle M. Th. Bourquin, premier auditeur, et la note du bureau de coordination a été rédigée par M. Chr. Lambotte, référendaire.

Le Greffier,

R. VAN HAECKE.

Le Président,

F. LEPAGE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 26 februari 1975 door de twee Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van wet « tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der Ministers », en na vergaderd te hebben in algemene vergadering, overeenkomstig artikel 70 van het reglement van inwendige orde, heeft de 4^e juni 1975 het volgend advies gegeven :

INHOUD VAN HET ADVIES.

	Blz.
Hoofdstuk I. — Beknopte analyse van artikel 90 van de Grondwet	17
Hoofdstuk II. — Problemen in verband met de interpretatie van artikel 90	24
I. — Zijn de overtredingen opgenomen in de werkingssfeer van artikel 90?	24
II. — Misdrijven gepieegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt	26
III. — Wijze waarop een zaak bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig wordt gemaakt	27
Hoofdstuk III. — Artikel 90 in verband gebracht met andere bepalingen van de Grondwet	29
I. — Het probleem van de toepassing van artikel 45 van de Grondwet	29
II. — Regeling, door de wet, van de wijze waarop de Kamer van Volksvertegenwoordigers de procedure voert (artikelen 46 en 38 van de Grondwet)	31
III. — Stemming over de inbeschuldigingstelling (artikel 38 van de Grondwet)	33
IV. — Bevoegdheid van de jury in criminele zaken en voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (artikel 98 van de Grondwet)	34
Hoofdstuk IV. — Het misdrijf inherent aan de uitoefening van het ministeriële ambt	35
Hoofdstuk V. — Uitoefening van de bevoegdheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers	38
I. — Procedure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers	38
II. — Optreden van het Hoog Comité van toezicht	40
Hoofdstuk VI. — Bevoegdheid van het Hof van Cassatie	42
Hoofdstuk VII. — Procedure voor het Hof van Cassatie	42
Hoofdstuk VIII. — Burgerrechtelijke aansprakelijkheid	44
I. — Strekking van het voorontwerp	45
A. — Rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de Minister	45
B. — Vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij tegen de Staat	46
II — Onderzoek van het voorontwerp	46
A. — De rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de Minister	46
B. — De vordering van de benadeelde partij tegen de Staat en het verhaal van de Staat	47
C. — Geval van de schade die aan de Staat is veroorzaakt	48
Hoofdstuk IX. — Opmerkingen over de indeling van het voorontwerp	49
Tekst van het aan de Raad van State voor advies voorgelegde voorontwerp van wet « tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der Ministers » (memorie van toelichting en tekst van het ontwerp)	49

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi le 26 février 1975 par les deux Ministres de la Réforme des Institutions, d'une demande d'avis sur le projet de loi « réglant la responsabilité juridique des Ministres », et après avoir siégé en assemblée générale, par application de l'article 70 du règlement d'ordre intérieur, a donné le 4 juin 1975 l'avis suivant :

SOMMAIRE DE L'AVIS.

	Pages
Chapitre I ^{er} . — Analyse succincte de l'article 90 de la Constitution	17
Chapitre II. — Problèmes d'interprétation de l'article 90	24
I. — Les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90?	24
II. — Infractions commises à l'occasion des fonctions ministérielles	26
III. — De la manière de saisir la Chambre des représentants	27
Chapitre III. — L'article 90 dans ses rapports avec d'autres dispositions de la Constitution	29
I. — Le problème de l'application de l'article 45 de la Constitution	29
II. — Réglementation par la loi du mode de procéder de la Chambre des représentants (articles 46 et 38 de la Constitution)	31
III. — Règles de vote pour la décision de mise en accusation (article 38 de la Constitution)	33
IV. — Compétence du jury en matière de crimes et de délits politiques et de presse (article 98 de la Constitution)	34
Chapitre IV. — L'infraction propre à l'exercice des fonctions ministérielles	35
Chapitre V. — L'exercice de ses attributions par la Chambre des représentants	38
I. — Du mode de procéder de la Chambre des représentants	38
II. — De l'intervention du Comité supérieur de contrôle	40
Chapitre VI. — Compétence de la Cour de Cassation	42
Chapitre VII. — Procédure devant la Cour de Cassation	42
Chapitre VIII. — La responsabilité civile	44
I. — Portée de l'avant-projet	45
A. — Action de la partie lésée en responsabilité civile contre le Ministre	45
B. — Action de la partie lésée en réparation contre l'Etat	46
II. — Examen de l'avant-projet	46
A. — L'action de la partie lésée contre le Ministre	46
B. — L'action de la partie lésée contre l'Etat et le recours de l'Etat	47
C. — Cas du dommage causé à l'Etat	48
Chapitre IX. — Observation quant au plan de l'avant-projet	49
Texte de l'avant-projet de loi « réglant la responsabilité juridique des Ministres » soumis pour avis au Conseil d'Etat (exposé des motifs et texte du projet)	49

HOOFDSTUK I.

BEKNOPTE ANALYSE VAN ARTIKEL 90
VAN DE GRONDWET.

Afgezien van de menigvuldige handelingen van het privéleven waarvoor degene die ze verricht verantwoordelijk kan worden gesteld, vertoont de verantwoordelijkheid van de ministers in hoofdzaak drie aspecten: de politieke verantwoordelijkheid, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Elk van deze aspecten wordt hier in het kort onder ogen genomen. De politieke verantwoordelijkheid is een publiekrechtelijk begrip volgens hetwelk de ministers voor de Wetgevende Kamers verantwoording afleggen over hun beleidsdaden en waaraan als sancties verbonden is dat zij, wanneer hun beleid in een van de Kamers wordt afgekeurd, ontslag nemen, tenzij de Koning tot ontbinding besluit. Die verantwoordelijkheid vindt haar oorsprong noch in een als misdrijf strafbaar gesteld feit, noch in een schuld in de strafrechtelijke of in de burgerrechtelijke betekenis, maar in een politieke uitspraak van de meerderheid van een van de Wetgevende Kamers.

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid verplicht degene die een door een strafbepaling als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd, zich te verantwoorden voor het strafrecht en desnoods de op het misdrijf gestelde straf te ondergaan. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers is principieel niet van een andere aard, zelfs wanneer het misdrijf, krachtens de voorlopige bepaling van artikel 134 van de Grondwet, niet « gekarakteriseerd » is en de straf niet bepaald is in een tekst die van vóór de inbeschuldigingstelling dagtekent.

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten slotte — zij moge dan uit een overeenkomst, uit een misdrijf of uit een oneigenlijk misdrijf voortvloeien — verplicht degene die de aangegane verbintenissen niet heeft nageleefd of een ongeoorloofd feit heeft gepleegd dat aan een ander schade heeft veroorzaakt, die schade te vergoeden, ongeacht of het feit waardoor die aansprakelijkheid is ontstaan, al dan niet een misdrijf is.

Vooraleer het thans voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp te onderzoeken, moet de draagwijdte ervan worden gesitueerd in het kader van de Grondwetsbepalingen die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ministers.

Afgezien van de bepalingen die verder in het advies zullen worden besproken en ongeacht het — voorlopige — artikel 134 is de grond van de zaak gelegen in artikel 90 van het Grondwet hetwelk trouwens slechts enkele zeer beknopte regels stelt en aan de wetgever de zorg overlaat deze aan te vullen.

Dat artikel luidt als volgt :

« Artikel 90. — De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten, in verenigde kamers, behoudens hetgeen de wet zal bepalen betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en betreffende misdaden en wanbedrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd.

Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen ».

Deze tekst treft geen regeling ter zake van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers die er volkomen buiten blijft. Hij heeft formeel alleen betrekking op hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid en op hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid wegens feiten die misdrijven zijn.

1. Ten aanzien van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid komen bij de ontleding van artikel 90 drie punten aan de orde: het bepalen van de feiten die misdrijven zijn, de bevoegdheid om ze te berechten en de procedure, zowel wat de inbeschuldigingstelling als de eigenlijke rechtsvervolging betreft. Die ontleding moet echter ook geschieden volgens een vooraf in artikel 90 gemaakt onderscheid tussen de feiten die de ministers in de uitoefening van hun ambt en die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

A. Feiten door de ministers gepleegd in de uitoefening van hun ambt :

1. Artikel 90, tweede lid, laat aan de wetgever de zorg over te bepalen « in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn », met andere woorden de feiten te bepalen die de ministers als misdrijf worden aangerekend en de omstandigheden waaronder die feiten strafbaar zijn.

CHAPITRE I^{er}.ANALYSE SUCCINCTE DE L'ARTICLE 90
DE LA CONSTITUTION.

Indépendamment du vaste domaine des actes de la vie privée qui peuvent engager la responsabilité de leur auteur, la responsabilité des ministres présente essentiellement trois aspects : la responsabilité politique, la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

L'on se borne ici à un bref rappel de la nature de chacune de ces responsabilités. La responsabilité politique est une notion de droit public selon laquelle les ministres répondent devant les Chambres législatives des actes de leur fonction, avec cette sanction que s'ils sont désavoués par l'une des Chambres, ils offrent leur démission à moins que le Roi ne décide une dissolution. Cette responsabilité ne trouve sa source ni dans un fait érigé en infraction, ni dans une faute, au sens du droit pénal ou du droit civil, mais dans une appréciation politique, émanant de la majorité de l'une des Chambres législatives.

La responsabilité pénale oblige celui qui a commis un fait qualifié infraction par une disposition pénale à en répondre devant les juridictions répressives et au besoin à subir la sanction fixée par la disposition dont il s'agit. La responsabilité pénale des ministres n'est, en principe, pas de nature différente, même lorsque en vertu de la disposition provisoire de l'article 134 de la Constitution, l'infraction n'est pas « caractérisée », ni la peine établie par un texte antérieur à la mise en accusation.

La responsabilité civile, enfin, qu'elle soit contractuelle, ou quasi délictuelle, contraint celui qui n'a pas respecté les obligations qu'il a assumées ou qui est l'auteur d'un fait illicite ayant causé un dommage à autrui, à réparer ce dommage, que le fait générateur de cette responsabilité soit ou ne soit pas constitutif d'une infraction.

Au seuil de l'examen de l'avant-projet actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, il importe de déterminer sa portée dans le cadre des dispositions de la Constitution qui sont relatives à la responsabilité des ministres.

Indépendamment des dispositions dont il sera parlé plus loin et sans tenir compte de l'article 134 qui est provisoire, le siège de la matière se trouve dans l'article 90 de la Constitution, qui n'énonce d'ailleurs que quelques règles très succinctes et confie au législateur le soin de les compléter.

Cet article est ainsi conçu :

« Article 90. — La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées ».

Ce texte ne règle pas la matière de la responsabilité politique des ministres, qui lui demeure entièrement étrangère. Il ne concerne formellement que leur responsabilité pénale, et leur responsabilité civile en raison des faits qui constituent des infractions.

1. En ce qui concerne la responsabilité pénale, l'analyse de l'article 90 doit se faire à un triple point de vue : celui de la détermination des faits qui constituent des infractions, celui de la compétence pour les juger et celui de la procédure tant de la mise en accusation que des poursuites proprement judiciaires. Mais cette analyse doit se faire également selon une distinction préalable qu'établit l'article 90 entre les faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et les faits commis en dehors des fonctions.

A. Quant aux faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions :

1. L'article 90, alinéa 2, abandonne au législateur le soin de déterminer les « cas de responsabilité », c'est-à-dire notamment de déterminer les faits qui constituent des infractions dans le chef des ministres et les circonstances qui rendront ces faits punissables.

2. Hetzelfde artikel verleent aan de Kamer van volksvertegenwoordigers de bevoegdheid om de ministers in beschuldiging te stellen en aan het Hof van cassatie de bevoegdheid om hen te berechten. Ofschoon de gebruikte bewoordingen betrekkelijk vaag zijn, worden zij zeer algemeen zo geïnterpreteerd dat de ministers strafrechtelijk slechts vervolgd kunnen worden nadat zij door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging zijn gesteld. De ministers genieten dus een soort van onschendbaarheid die alleen door de Kamer van volksvertegenwoordigers kan worden opgeheven. Dit houdt ook verband met artikel 24 waarover verder in het advies wordt gehandeld.

3. Artikel 90 regelt noch de procedure van inbeschuldigingstelling, noch die van rechtsvervolgving voor het Hof van cassatie. De enige verduidelijking welke de grondwetstekst geeft is dat het Hof van cassatie de ministers berecht in verenigde kamers. Voorts laat de tekst het aan de wetgever over te bepalen op welke wijze tegen de ministers in rechte wordt opgetreden.

B. Wat de misdaden en wanbedrijven betreft die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten worden gepleegd, artikel 90 staat de wetgever toe deze aangelegenheid te regelen zonder dat hem bijzondere normen worden opgelegd.

II. Inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid handelt artikel 90 alleen over die welke de ministers, wegens door hen gepleegde misdrijven mochten oplopen; de zorg om die aangelegenheid te regelen, laat het geheel aan de wetgever over. De aansprakelijkheid ten gevolge van een zuiver burgerrechtelijke schuld, met andere woorden van een feit dat schade heeft veroorzaakt maar toch geen misdrijf is, is geheel buiten de uitdrukkelijke voorzieningen van artikel 90 gehouden.

Opdat het ontwerp in het kader van de Grondwet kan worden ingepast, is het niet voldoende artikel 90 te ontleiden. De ministers zijn tegelijk openbare ambtenaren in die zin dat zij openbare ambten uitoefenen, leden van de uitvoerende macht en van de tak van de wetgevende macht waarvan de Koning het hoofd is, en meestal ook leden van een van de Wetgevende Kamers.

Dat de ministers openbare ambtenaren zijn, heeft uit een oogpunt van de grondwetsbepalingen inzake verantwoordelijkheid slechts een negatieve strekking: artikel 24 van de Grondwet, volgens hetwelk geen voorafgaand verlof nodig is om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren, stelt dat beginsel alleen « behoudens wat ten opzichte van de ministers is bepaald », dit is wat in artikel 90 is bepaald.

Dat de ministers, luidens artikel 65, ministers van de Koning zijn, heeft wel een terugslag op hun verantwoordelijkheid: volgens artikel 63 is de persoon des Konings onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk: dit heeft een dubbel gevolg, namelijk enerzijds dat een akte van de Koning alleen geldig is als een minister de verantwoordelijkheid ervoor opneemt (artikel 64) en anderzijds dat een minister zich niet op 's Konings bevelen kan beroepen om zich aan zijn verantwoordelijkheid te onttrekken (artikel 89). Deze in algemene bewoordingen gestelde bepalingen zijn van toepassing zowel op de politieke verantwoordelijkheid als op de « rechtsverantwoordelijkheid » van de ministers.

Het feit, ten slotte, dat de ministers doorgaans leden van een van de Wetgevende Kamers zijn, kan hun verantwoordelijkheid beïnvloeden. De leden van de Wetgevende Kamers zijn, in strafzaken, immers onschendbaar overeenkomstig het bepaalde in artikel 45. Die onschendbaarheid kan niet worden opgeheven dan met verlof van de Kamer waartoe het betrokken lid behoort, en artikel 45 kent maar één uitzondering: ontdkking op heter daad; het maakt geen voorbehoud, zoals artikel 24 doet, voor de toepassing van artikel 90. Men zal zich dus moeten afvragen hoe de twee regelingen — enerzijds onschendbaarheid en anderzijds verlof tot vervolging — kunnen samengaan, vooral wanneer de betrokken minister senator is. Dit uiterst delicate probleem wordt verder in het advies onderzocht.

Artikel 91bis van de Grondwet verklaart de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers toepasselijk op de staatssecretarissen, met uitzondering van de artikelen 79, derde lid, 82 en 86bis. Uit dit artikel volgt dat slechts die bepalingen van het voorontwerp van rechtswege op de staatssecretarissen toepasselijk zullen zijn, welke uitvoering geven aan artikel 90 van de Grondwet of daarin hun oorsprong vinden.

Aangezien het in de bedoeling van de Regering ligt alle bepalingen van de toekomstige wet zowel op de staatssecretarissen als op de ministers toepassing te doen vinden, is het van belang die bedoeling in de tekst van de wet zelf tot uiting te brengen. Hierin zou kunnen worden voorzien door toevoeging van een artikel dat bepaalt: « De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op de ministers en de staatssecretarissen ».

Zowel uit de memorie van toelichting als uit de tekst en het opschrift van het voorontwerp blijkt dat dit alles wat betrekking heeft op de politieke verantwoordelijkheid van de ministers buiten zijn werkingsfeer houdt.

2. Le même article attribue à la Chambre des représentants le pouvoir de mettre les ministres en accusation et à la Cour de cassation la compétence pour les juger. Malgré leur relative imprécision, ces termes sont très généralement interprétés comme ayant pour objet de ne permettre des poursuites pénales contre les ministres que moyennant leur mise en accusation par la Chambre des représentants. Les ministres jouissent ainsi d'une sorte d'immunité que seule la Chambre des représentants peut lever. Ceci se rattache aussi à l'article 24 dont il sera question plus loin.

3. L'article 90 ne règle ni la procédure de la mise en accusation ni celle des poursuites judiciaires devant la Cour de cassation. La seule précision qu'apporte le texte constitutionnel est que la Cour de cassation juge les ministres, chambres réunies. Pour le surplus, le texte confie au législateur le soin de fixer le mode de procéder contre les ministres.

B. Quant aux crimes et délits que les ministres pourraient commettre hors l'exercice de leurs fonctions, au contraire, l'article 90 permet au législateur de régler cet objet sans lui imposer de normes particulières :

II. En ce qui concerne la responsabilité civile, l'article 90 ne s'occupe dans ses termes que de la responsabilité civile qui serait encourue par les ministres en raison des infractions commises par eux et il abandonne entièrement au législateur le soin de régler cette matière. La responsabilité découlant de la faute purement civile, c'est-à-dire du fait ayant causé un dommage tout en ne constituant pas une infraction, demeure entièrement en dehors des prévisions expresses de l'article 90.

Pour situer le projet dans le cadre de la Constitution, il ne suffit pas d'analyser l'article 90. Les ministres sont à la fois fonctionnaires publics en ce sens qu'ils exercent des fonctions publiques, membres du pouvoir exécutif et de la branche du pouvoir législatif dont le Roi est le chef, et le plus souvent en outre membres de l'une ou de l'autre Chambre législative.

Le fait que les ministres sont fonctionnaires publics n'a, du point de vue des dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité, qu'une portée négative: l'article 24 de la Constitution, qui exclut la nécessité d'une autorisation préalable pour pouvoir exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, n'édicte ce principe que « sauf ce qui sera statué à l'égard des ministres », c'est-à-dire de ce qui sera statué par l'article 90.

Le fait que les ministres sont, aux termes de l'article 65, ministres du Roi, n'est pas sans influence sur leur responsabilité: suivant l'article 63, le Roi est inviolable et ses ministres sont responsables: ceci entraîne la double conséquence que, d'une part, pour qu'un acte du Roi soit valable, il faut qu'un ministre en accepte la responsabilité (article 64) et que d'autre part un ministre ne peut invoquer les ordres du Roi pour se soustraire à sa responsabilité (article 89). Ces dispositions, conçues en termes généraux s'appliquent tant à la responsabilité politique qu'à la responsabilité « juridique » des ministres.

Le fait, enfin, que les ministres sont généralement membres de l'une des Chambres législatives peut avoir une influence sur la mise en œuvre de leur responsabilité. Les membres des Chambres jouissent, en effet, en matière pénale, des immunités établies par l'article 45. Ces immunités ne peuvent être levées que moyennant l'autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent et l'article 45 ne prévoit expressément qu'une seule exception — celle du flagrant délit —; il ne réserve pas, comme le fait l'article 24, l'application de l'article 90. On devra donc se demander comment se concilient les deux systèmes d'immunité et d'autorisation préalable à des poursuites, spécialement dans le cas où le ministre intéressé serait sénateur. L'examen de cette question extrêmement délicate se fera ultérieurement.

L'article 91bis de la Constitution rend applicables aux secrétaires d'Etat les dispositions constitutionnelles relatives aux ministres, à l'exception des articles 79, 3^e alinéa, 82 et 86bis. Il se déduit de cet article que les dispositions de l'avant-projet qui mettent en œuvre l'article 90 de la Constitution ou qui y trouvent leur source.

L'intention du Gouvernement étant que toutes les dispositions de la future loi soient applicables tant aux secrétaires d'Etat qu'aux ministres, il importe que cette intention soit traduite dans le texte même de celle-ci. Cette exigence pourrait être satisfaite par l'adjonction d'un article prévoyant: « les dispositions de la présente loi sont applicables aux ministres et secrétaires d'Etat ».

Il ressort tant de l'exposé des motifs que du texte et de l'intitulé de l'avant-projet que celui-ci exclut de son champ d'application tout ce qui est relatif à la responsabilité politique des ministres.

Het regelt de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, zowel voor de misdrijven die zij in als voor die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt mochten plegen, alsook de burgerrechtelijke aansprakelijkheid welke die misdrijven mochten meebrengen.

Binnen deze grenzen treedt het voorontwerp niet buiten de voorzieningen van artikel 90 van de Grondwet en brengt het dat artikel in werking, onverminderd, wel te verstaan, de opmerkingen waartoe die inwerkingstelling aanleiding geeft, gelet op de drie hiervoren vermelde aspecten: bepaling van de misdrijven, bevoegdheid en procedure. Op te merken valt trouwens dat het onderwerp onder deze laatste term (procedure) ook materies begrijpt die geen specifieke procedureregelen zijn, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid ten opzichte van mededaders en medeplichtigen, de voorlopige hechtenis, de aanhouding aan boord van Belgische schepen of de toepassing van de wet tot bescherming van de maatschappij. Hierbij kan terloops worden opgemerkt dat het ontwerp niet handelt over het vervel van de strafvordering door het betalen van een geldsom, noch over de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, al was het maar om het voordeel ervan aan de ministers te ontzeggen.

Het voorontwerp gaat echter verder. In twee van zijn artikelen (de artikelen 8 en 13) regelt het een aangelegenheid waarvan in geen enkel artikel van de Grondwet, zomin in artikel 90 als elders, gewag wordt gemaakt. Die artikelen van het voorontwerp stellen de Staat aansprakelijk voor de onrechtmatige daden welke een minister in de uitoefening van zijn ambt mocht plegen als dader hetzij van een als misdrijf strafbaar gesteld feit dat schade heeft veroorzaakt, hetzij van een feit waardoor een zuiver burgerrechtelijke schuld ontstaat.

Artikel 90 van de Grondwet behoeft voor zijn uitvoering een wet welke de Grondwetgever zo spoedig mogelijk tot stand zag komen (thans opgeheven artikel 139, 5^o). Voor de tijd dat er geen uitvoeringswet zou zijn, nam de Grondwetgever de voorzorg te voorzien in een overgangsbepaling die als artikel 134 in de tekst is opgenomen. Die bepaling is nog steeds van toepassing. Op de wet van 19 juni 1865 na — haar geldigheidsduur was tot één jaar beperkt — heeft de wetgever immers nagelaten te voorzien in de uitvoering van artikel 90.

Artikel 134 luidt als volgt :

« Totdat de wet erin zal hebben voorzien, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen, en het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf.

De straf mag echter niet zwaarder zijn dan opsluiting, behalve in de gevallen door de strafwetten uitdrukkelijk bepaald. »

Het voortbestaan van dit artikel van de Grondwet — waarin de Grondwetgever nochtans slechts een overgangsregeling had gezien — geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid waarover verder in het advies zal worden gehandeld.

De regeling van artikel 134 van de Grondwet heeft echter ook tot gevolg dat het de door een handeling van een lid van de Regering benadeelde personen in een moeilijke situatie brengt. Wanneer de schade haar oorsprong vindt in een strafbaar feit, al was het een gewone overtredding, weigeren de normaal bevoegde gerechten kennis te nemen van het geschil. Zo heeft het hof van beroep van Brussel zich op 1 februari 1950 onbevoegd verklaard om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van de schade die was veroorzaakt door een minister die, op kerstdag 1946 aan het stuur van een wagen van de Staat op een ijsplek geslipt was en schade had veroorzaakt (zie het arrest van 1 februari 1950, en de noot van professor P. De Visscher, in « Revue critique de jurisprudence belge », 1952, blz. 46-53).

Ten gevolge van dat arrest heeft de benadeelde partij bij deurwaarderexploit van 21 september 1950 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een verzoekschrift ingediend ten einde te worden gemachtigd om de gewezen minister rechtstreeks voor het Hof van cassatie te dagvaarden.

De Bijzondere Commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers die met het onderzoek van die vraag werd belast heeft in de eerste plaats vastgesteld « dat er geen verhouding bestond tussen het onschuldig karakter der feiten (en) de uitzonderlijke rechtspleging waartoe men zijn toevlucht moest nemen » (Gedr. St., Kamer, zitting 1950-1951, nr 27, blz. 2).

Ofschoon de vraag geen onderwerp meer had nadat een minnelijke schikking tot stand was gekomen tussen de Staat en de benadeelde partij, heeft de Bijzondere Commissie van de Kamer het nodig geoordeeld de volgende slotopmerking te maken :

« Het zou dus passen dat de Regering de mogelijkheid zou onderzoeken om een wetsontwerp neer te leggen, tot regeling, in het raam van artikel 90 der Grondwet, van de regelen betreffende de grond en de rechtspleging betreffende het berechten van de ministers. Mocht zij menen zulks niet te moeten doen, dan zouden de Parlementsleden de plicht hebben eventueel gebruik te maken van hun recht van initiatief. » (Gedr. St., Kamer, zitting 1950-1951, nr 27, blz. 4).

Il règle la responsabilité pénale des ministres, tant pour les infractions qu'ils commettraient dans l'exercice de leurs fonctions que pour celles qu'ils commettraient en dehors de cet exercice, ainsi que la responsabilité civile que ces infractions entraîneraient.

Dans ces limites, l'avant-projet demeure dans les prévisions de l'article 90 de la Constitution et constitue la mise en œuvre de cet article, sans préjudice, bien entendu, des observations que cette mise en œuvre soulève, eu égard aux trois aspects qui ont été dégagés plus haut : détermination des infractions, compétence et procédure. L'on notera par ailleurs que, sous ce dernier vocable (procédure), le projet range des matières qui ne relèvent pas à proprement parler des règles de procédure, comme, par exemple, la compétence à l'égard des coauteurs et complices, la détention préventive, l'arrestation à bord des navires belges ou l'application de la loi de défense sociale. A cette occasion, l'on notera incidemment que le projet n'envisage ni l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent, ni l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, ne fût-ce que pour en refuser le bénéfice aux ministres.

Mais l'avant-projet va plus loin en deux de ses articles (les articles 8 et 13), il règle une matière à laquelle aucun article de la Constitution, pas plus l'article 90 que nul autre, ne fait allusion. Ces articles de l'avant-projet créent à charge de l'Etat une responsabilité pour les fautes qu'un ministre commettrait dans l'exercice de ses fonctions, comme auteur, soit d'un fait érigé en infraction et qui a causé un dommage, soit d'un fait constitutif d'une faute purement civile.

L'article 90 de la Constitution nécessite pour son exécution une loi, que le Constituant souhaite voir voter dans le plus court délai possible (article 139, 5^o). Pour la période où il n'y aurait pas de loi d'exécution, le Constituant prit la précaution de prévoir une disposition transitoire qui fait l'objet de l'article 134.

Cette disposition est toujours d'application. En effet, à l'exception de la loi du 19 juin 1865 dont la durée de validité était limitée à une année, le législateur a omis de pourvoir à l'exécution de l'article 90.

L'article 134 est rédigé comme suit :

« Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. »

La survivance de cet article de la Constitution — auquel le Constituant n'avait pourtant donné qu'un caractère transitoire — crée une incertitude juridique dont il sera question plus loin.

Mais le régime de l'article 134 de la Constitution a en outre pour effet de placer les personnes lésées par un acte d'un membre du Gouvernement dans une situation difficile. Lorsque le dommage trouve son origine dans un fait punissable, celui-ci fût-il une simple contravention, les juridictions ordinairement compétentes, se refusent à connaître du litige. Ainsi, le 1^{er} février 1950, la cour d'appel de Bruxelles s'est déclarée incompétente pour connaître d'une demande en réparation du dommage causé par un ministre qui, le jour de Noël de l'an 1946, étant au volant d'une voiture de l'Etat, avait dérapé sur une plaque de verglas et avait occasionné des dégâts (voyez l'arrêt du 1^{er} février 1950, et la note de M. le professeur P. De Visscher, dans la Revue critique de jurisprudence belge, 1952, p. 46-53).

A la suite de cet arrêt, la partie lésée saisit, par exploit d'huissier du 21 septembre 1950, la Chambre des représentants d'une requête afin d'être autorisée à citer directement l'ancien ministre devant la Cour de cassation.

La Commission spéciale de la Chambre des représentants qui fut chargée d'examiner la question, constata en premier lieu « qu'il n'y avait pas de proportion entre la nature réellement anodine des faits et la procédure exceptionnelle à laquelle il aurait fallu recourir » (Doc. Ch., 1950-1951, n^o 27, p. 2).

Bien que la demande eût perdu son objet à la suite d'un accord amiable entre l'Etat et la partie lésée, la Commission spéciale de la Chambre estima devoir faire l'observation finale suivante :

« Il conviendrait en conséquence que le Gouvernement examinât la possibilité de déposer un projet de loi, réglant, dans le cadre de l'article 90 de la Constitution, les règles de fond et de procédure relatives au jugement des ministres. S'il n'estimait pas devoir le faire, il appartiendrait aux membres du Parlement de faire éventuellement usage de leur droit d'initiative. » (Doc. Ch., 1950-1951, n^o 27, p. 4).

Toen enkele jaren later een ontwerp-verklaring tot herziening van sommige artikelen van de Grondwet werd onderzocht, heeft de heer J. Rey, die verslaggever van de Bijzondere Commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers was geweest, een amendement ingediend dat ertoe strekte artikel 90 van de Grondwet te herzien. Ter verantwoording van zijn amendement beriep hij er zich onder meer op dat het in stand houden van de huidige regeling in sommige gevallen overdreven leek (Gedr. St., Kamer, zitting 1952-1953, n° 595, blz. 2-3).

De Commissie die belast was met het verslag over dat ontwerp heeft dat amendement echter niet aangenomen (Gedr. St., Kamer, zitting 1952-1953, n° 693, blz. 50).

HOOFDSTUK II.

PROBLEMEN IN VERBAND MET DE INTERPRETATIE VAN ARTIKEL 90.

Met de beknopte analyse van artikel 90 zijn niet alle problemen betreffende de interpretatie van die bepaling opgelost.

In verband met de interpretatie van het voorontwerp rijzen drie vragen : 1° zijn overtredingen betrokken in de werkingssfeer van artikel 90; 2° welke zijn de bepalingen van artikel 90 die moeten worden toegepast op misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt; 3° hoe worden de zaken bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt?

I. — Zijn de overtredingen opgenomen in de werkingssfeer van artikel 90?

Artikel 1 van het voorontwerp maakt geen enkel onderscheid naar de aard van de misdrijven die door de ministers in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt worden gepleegd. Hetzelfde geldt voor artikel 2, dat betrekking heeft op misdrijven door ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegd, maar aanleiding geven tot vervolging tijdens de duur van dat ambt.

Volgens het voorontwerp doet het weinig ter zake of het misdrijf als misdaad, wanbedrijf of overtreding is omschreven; de procedure van inbeschuldigingstelling is dezelfde, ongeacht het strafbare feit, en het bevoegde gerecht is hoe dan ook het Hof van cassatie.

Hier rijst een zeer omstreden probleem van grondwettelijk recht.

Tal van auteurs stellen dat de wet tot uitvoering van dit artikel, op straffe van miskenning van artikel 90 van de Grondwet, geen onderscheid mag maken tussen de verschillende categorieën van misdrijven; volgens hen slaat artikel 90 op alle misdrijven, dus ook op overtredingen (zie onder meer A. Giron, « Dictionnaire de droit administratif et de droit public », II, 1895, v° « Ministres », n° 20, blz. 489; O. Orban, « Le droit constitutionnel », II, 1908, blz. 308, ook recentere auteurs : R. P. D. B., v° « Pouvoir exécutif », n° 106; « Les Nouvelles », Lois politiques et administratives, La Constitution, II, 1935, n° 723; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, n° 311).

Ook dient te worden verwezen naar een considerans van een arrest van het Hof van cassatie van 27 juli 1891 (Pas., 1891, I, 228) betreffende een strafzaak waarin een ingenieur, diensthoofd bij de Staats-spoorwegen, op bevel van zijn minister werken voor rekening van de Staat had doen uitvoeren met schending van de bouwverordening van de stad Gent. Het misdrijf was een overtreding. Uitspraak doende op een van de middelen waarin werd aangevoerd dat de minister niet was veroordeeld, heeft het Hof dat middel verworpen onder overweging dat ministers slechts door het Hof van cassatie berecht en door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging gesteld kunnen worden.

Ook de tegenovergestelde stelling als zou artikel 90 van de Grondwet niet op overtredingen van toepassing zijn, heeft haar aanhangers, met name het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat (De hervorming van de Staat, 1938, II, blz. 98-99) dat zich aansluit bij de zienswijze van Nypels en Servais (« Code pénal belge », 1938, I, blz. 69), en Braas (« Précis de procédure pénale », II, 1951, n° 1180).

Twee teksten waarvan verschillende aspecten verder in het advies aan de orde komen, hebben de stelling gevolgd volgens welke overtredingen niet onder artikel 90 van de Grondwet vallen : « de tijdelijke wet van 19 juli 1865, de zogenaamde Wet Chazal en het ontwerp van wet van 24 februari 1870 betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid door minister Bara bij de Kamer ingediend op 24 februari 1870.

In het verslag dat namens de Bijzondere Commissie door de heer Delcour is uitgebracht vóór de goedkeuring van de tijdelijke wet van 19 juni 1865, is gezegd :

« Les contraventions qu'un ministre pourrait commettre ne tomberont pas sous l'application de la présente loi : votre commission vous propose de les renvoyer aux tribunaux de simple police, qui jugeront selon les formes ordinaires. » (Gedr. St. Kamer, zitting 1864-1865, n° 161, blz. 672).

Quelques années plus tard, lors de l'examen du projet de déclaration relatif à la révision de certains articles de la Constitution, M. J. Rey, qui fut rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre des représentants, présenta un amendement ayant pour but de soumettre à révision l'article 90 de la Constitution. Comme justification de son amendement, il invoqua notamment que le maintien du régime actuel paraissait exagéré dans certaines hypothèses (Doc. Ch., 1952-1953, n° 595, p. 2-3).

La Commission chargée de faire rapport sur ce projet ne s'est toutefois pas ralliée à cet amendement (Doc. Ch., 1952-1953, n° 693, p. 50).

CHAPITRE II.

PROBLEMES D'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 90.

L'analyse succincte qui a été faite de l'article 90 n'a pas épuisé les problèmes relatifs à son interprétation.

L'examen de l'avant-projet soulève notamment trois questions d'interprétation : 1° les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90; 2° quelles sont les dispositions de l'article 90 qui doivent s'appliquer aux infractions commises à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles; 3° comment la Chambre des représentants est-elle saisie?

I. — Les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90?

L'article 1^{er} de l'avant-projet ne fait aucune distinction quant à la nature des infractions commises par les ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Il en est de même de l'article 2 qui est relatif aux infractions commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, mais donnant lieu à des poursuites pendant la durée de ces fonctions.

Selon l'avant-projet, il importe peu que l'infraction soit qualifiée crime, délit ou contravention; la procédure de mise en accusation est la même, quel que soit le fait punissable et la juridiction compétente est, dans tous les cas, la Cour de cassation.

Une question de droit constitutionnel fort controversée se pose ici. De nombreux auteurs soutiennent que, sous peine de méconnaître l'article 90 de la Constitution, la loi d'exécution de cet article ne peut établir de distinction entre les différentes catégories d'infractions; à leur avis, toutes les infractions, y compris les contraventions, sont visées par l'article 90 (voyez notamment A. Giron, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, II, 1895, v° Ministres, n° 20, p. 489; O. Orban, Le droit constitutionnel, II, 1908, p. 308, et parmi les auteurs plus récents : R. P. D. B., v° Pouvoir exécutif, n° 106; Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, La Constitution, II, 1935, n° 723; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, n° 311).

Il convient de rappeler également un attendu de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juillet 1891 (Pas., 1891, I, 228) relatif à une affaire pénale dans laquelle était impliqué un ingénieur, chef de service aux chemins de fer de l'Etat, qui, à la suite d'un ordre de son ministre, avait fait exécuter en transgressant le règlement sur les bâtisses de la ville de Gand, des travaux pour le compte de l'Etat. L'infraction constituait une contravention. Statuant sur l'un des moyens qui invoquaient l'absence de condamnation du ministre, la Cour le rejeta au motif que les ministres ne sont préjudiciables que de la Cour de cassation et ne peuvent être mis en accusation que par la Chambre des représentants.

La thèse opposée, selon laquelle l'article 90 de la Constitution n'est pas applicable aux contraventions, connaît également des adeptes. Parmi ceux-ci, il y a lieu de mentionner le Centre d'études pour la réforme de l'Etat (La réforme de l'Etat, 1938, II, p. 98-99) qui se rallie à l'opinion exprimée par Nypels et Servais (Code pénal belge, 1938, I, p. 69), ainsi que Braas (Précis de procédure pénale, II, 1951, n° 1180).

Deux textes dont l'on aura à examiner plus loin différents aspects semblent avoir épousé la thèse qui exclut les contraventions du champ d'application de l'article 90 de la Constitution : la loi temporaire du 19 juin 1865 dite Loi Chazal et le projet de loi du 24 février 1870 relatif à la responsabilité ministérielle, déposé par le ministre Bara sur le bureau de la Chambre le 24 février 1870.

Dans le rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Delcour, préalablement au vote de la loi temporaire du 19 juin 1865, il est dit :

« Les contraventions qu'un ministre pourrait commettre ne tomberont pas sous l'application de la présente loi : votre commission vous propose de les renvoyer aux tribunaux de simple police, qui jugeront selon les formes ordinaires. » (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 672.)

De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet van 24 februari 1870, zegt onder meer :

« Quant aux contraventions commises par des ministres, elles sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (article 56 du projet). La raison est non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police, par un fondé de pouvoirs spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne (article 152, combiné avec l'article 185 du Code d'instruction criminelle). Il résulte de là que la disposition de l'article 56 du projet est applicable aux délits que la loi du 1^{er} mai 1849 et d'autres lois spéciales ont déferés à la juridiction de police. Si l'on était d'avis que les termes de l'article précité s'opposent à cette application commandée par son motif, il suffirait d'en changer la rédaction comme suit :

« Les ministres qui auront commis des infractions dont la connaissance est attribuée par la loi aux tribunaux de police, seront jugés par ces tribunaux et dans ces formes ordinaires. »

Il est évident que la seconde chambre de la Cour de cassation, fonctionnant comme juridiction d'instruction, n'a pas le pouvoir accordé à la chambre du conseil et à la chambre d'accusation par les articles 4 et 6 de la loi du 4 octobre 1867, de transformer un délit en contravention par la déclaration de circonstances atténuantes, et de soustraire ainsi l'inculpé à la juridiction privilégiée qui lui est assignée par la loi » (Gedr. St. Kamer, zitting 1869-1870, n° 100, blz. 317).

De tijdelijke wet van 1865 en het ontwerp van wet van 1870 hadden verschillende oogmerken.

Terwijl de tijdelijke wet alleen betrekking had op misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt beoogde het wetsontwerp Bara, zoals ook het thans aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet, de ministeriële verantwoordelijkheid te regelen voor alle misdrijven door ministers gepleegd, ongeacht of ze buiten dan wel in de uitoefening van het ministeriële ambt zijn gepleegd.

Het eerste lid van artikel 90 van de Grondwet bestaat immers uit twee delen : het eerste deel stelt het algemeen beginsel, het tweede staat de wet toe daarvan af te wijken voor het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en voor misdrijven die buiten de uitoefening van het ambt mochten zijn gepleegd. De woorden « misdaden en wanbedrijven » dagen eerst op in het tweede deel.

In het verslag Delcour dat aan de wet van 19 juni 1865 voorafgaat, staat te lezen :

« ... le Congrès, qui avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, a voulu laisser à la législature ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions » (Gedr. St. Kamer, 1864-1865, n° 161, blz. 671).

De interpretatie van artikel 90 levert wat dit punt betreft ernstige moeilijkheden op, zoals volksvertegenwoordiger Delcour in zijn verslag moest toegeven. Hebben de woorden « misdaden en wanbedrijven » in het tweede deel van artikel 90, eerste lid, wel de zeer precieze betekenis welke zij hadden in het Strafwetboek van 1810 dat toen van kracht was en dat de misdrijven in drie klassen verdeelde : misdaden, wanbedrijven en overtredingen ?

Men kan er de Grondwetgever niet van verdenken dat hij de wetgever zou hebben toegestaan, van de inbeschuldigingstelling en van het berechtingsprivilegie bepaald in het eerste deel van artikel 90, eerste lid, af te wijken voor misdaden en wanbedrijven gepleegd buiten de ambtsuitoefening en niet voor overtredingen die onder dezelfde omstandigheden zijn gepleegd. Gesteld dat de overtredingen welke zijn begaan buiten de uitoefening van het ministeriële ambt, niet vallen onder de woorden « misdaden en wanbedrijven », dan zouden overtreders overeenkomstig het gemeen recht worden vervolgd.

Vallen de overtredingen buiten de werkingssfeer van het eerste deel van artikel 90, eerste lid, betreffende de misdrijven begaan in de uitoefening van het ambt ?

Voor een bevestigend antwoord pleiten :

1) De woorden « le droit d'accuser — het recht in beschuldiging te stellen » welke de Grondwetgever in artikel 90, eerste lid, heeft gebruikt, zijn ontleend aan een terminologie die gebruikelijk was ten tijde van de Franse revolutie. Zo bepaalde hoofdstuk V, artikel 9, van de Franse Grondwet van 3-14 september 1791 (in België niet bekendgemaakt) onder meer dat in criminele zaken « nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reprise par des jurés, ou décrétée par le Corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation ». Het « Corps législatif » nam een decreet om de ministers in beschuldiging te stellen.

On lit dans l'exposé des motifs précédant le projet de loi du 24 février 1870 :

« Quant aux contraventions commises par des ministres, elles sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (article 56 du projet). La raison est non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police, par un fondé de pouvoirs spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne (article 152, combiné avec l'article 185 du Code d'instruction criminelle). Il résulte de là que la disposition de l'article 56 du projet est applicable aux délits que la loi du 1^{er} mai 1849 et d'autres lois spéciales ont déferés à la juridiction de police. Si l'on était d'avis que les termes de l'article précité s'opposent à cette application commandée par son motif, il suffirait d'en changer la rédaction comme suit :

« Les ministres qui auront commis des infractions dont la connaissance est attribuée par la loi aux tribunaux de police, seront jugés par ces tribunaux et dans ces formes ordinaires. »

Il est évident que la seconde chambre de la Cour de cassation, fonctionnant comme juridiction d'instruction, n'a pas le pouvoir accordé à la chambre du conseil et à la chambre d'accusation par les articles 4 et 6 de la loi du 4 octobre 1867, de transformer un délit en contravention par la déclaration de circonstances atténuantes, et de soustraire ainsi l'inculpé à la juridiction privilégiée qui lui est assignée par la loi » (Doc. Ch., 1869-1870, n° 100, p. 317).

La loi temporaire de 1865 et le projet de loi de 1870 avaient des buts différents.

Alors que la loi temporaire était relative seulement aux infractions commises en dehors des fonctions ministérielles, le projet de loi Bara, comme l'avant-projet de loi actuellement soumis au Conseil d'Etat, visait à régler la responsabilité ministérielle pour toutes les infractions commises par les ministres, qu'elles l'aient été en dehors des fonctions ou dans l'exercice de celles-ci.

L'article 90, alinéa 1^{er}, de la Constitution comprend, en effet, deux parties : la première énonce le principe général, la seconde permet à la loi d'y déroger pour l'exercice de l'action civile par la partie lésée et pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions. Les termes « crimes et délits » apparaissent uniquement dans la seconde partie.

Dans le rapport Delcour précédant la loi du 19 juin 1865, on lit :

« ... le Congrès, qui avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, a voulu laisser à la législature ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions » (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 671).

L'interprétation de l'article 90 présente sur ce point de sérieuses difficultés, comme devait le reconnaître le député Delcour dans son rapport. Les termes « crimes et délits » figurant dans la seconde partie de l'article 90, alinéa 1^{er}, ont-ils le sens bien précis qu'ils avaient dans le Code pénal de 1810, en vigueur à cette époque et qui répartissait les infractions en trois classes : les crimes, les délits et les contraventions ?

On ne peut soupçonner le Constituant d'avoir autorisé le législateur à déroger à la mise en accusation et au privilège de juridiction établis par la première partie de l'article 90, alinéa 1^{er}, pour les crimes et délits commis en dehors des fonctions et non pour les contraventions commises dans les mêmes circonstances. A supposer que les contraventions commises en dehors des fonctions ministérielles ne rentrent pas dans les termes « crimes et délits », la poursuite des contrevenants serait soumise au droit commun.

Les contraventions sont-elles exclues du champ d'application de la première partie de l'article 90, alinéa 1^{er}, relative aux infractions commises dans l'exercice des fonctions ?

En faveur d'une réponse affirmative on peut invoquer :

1) Les termes « le droit d'accuser » employés par le Constituant dans l'article 90, alinéa 1^{er}, sont empruntés à une terminologie en usage à l'époque de la révolution française. Ainsi, le chapitre V, article 9, de la Constitution française des 3-14 septembre 1791 (non publiée en Belgique) énonçait notamment qu'en matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reprise par des jurés, « ou décrétée par le Corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation ». Le Corps législatif prenait un décret pour prononcer l'accusation des ministres.

De term beschuldiging wordt in het strafrecht gebruikt voor de tenlastelegging van zware misdrijven. De woorden « beschuldigde » en « akte van beschuldiging » worden alleen gebruikt in de rechtspleging voor het Hof van assisen. Bij de rechtbanken zijn die woorden niet gangbaar: het Wetboek van strafvordering gebruikt daar de woorden « verdachte » en « beklaagde » (zie het advies van de Raad van State betreffende het ontwerp van wet tot vaststelling van de Nederlandse tekst van het Wetboek van strafvordering) (Gedr. St. Senaat, zitting 1966-1967, n° 37, blz. 24).

2) Het berechtingsprivilege waarin artikel 483 van het Wetboek van strafvordering van 1810 voorzag ten behoeve van de magistraten en dat door de wet van 20 april 1810 is uitgebreid tot sommige hoge ambtsdragers, onder meer « de prefecten », was alleen bedoeld voor de wanbedrijven waarop correctionele straf stond.

3) Gesteld dat de overtredingen door ministers begaan in de uitoefening van hun ambt niet onder toepassing vallen van het eerste deel van artikel 90, eerste lid, genieten degenen onder hen die lid van het Parlement zijn, de bescherming bedoeld in artikel 45 van de Grondwet volgens hetwelk geen lid van een van beide Kamers tijdens de zitting « in strafzaken » kan worden vervolgd of aangehouden dan mer verloop van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op beter daad.

Het feit dat de overtredingen buiten de werkingssfeer van artikel 90 zouden vallen zou de wetgever echter niet verhinderen ten aanzien van die overtredingen een regeling in te voeren als die van artikel 90 of een andere welke hij dienstiger acht.

Zelfs in de interpretatie volgens welke de overtredingen niet onder artikel 90 vallen, is tegen de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp dus geen bezwaar uit een oogpunt van grondwettigheid.

Voor het overige komt het de Raad van State niet toe zich uit te spreken over de praktische bezwaren welke de door het voorontwerp ingevoerde regeling kan opleveren, onder meer wat betreft de wanverhouding tussen het feit waarop straf wegens overtreding staat en de vastgestelde procedure.

II. — Misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt.

Volgens artikel 1 van het voorontwerp berecht het Hof van cassatie, met verenigde kamers op inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers, de ministers voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen die zij in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Waar moeten de misdrijven die « ter gelegenheid der uitoefening van het ambt » zijn gepleegd, worden gesitueerd ten aanzien van artikel 90 van de Grondwet?

Het gaat hier om een begrip dat niet ontleend is aan de tekst zelf van artikel 90. Deze stelt allereerst een algemeen beginsel: « De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie ». Onmiddellijk nadat het dit beginsel heeft geformuleerd machtigt de tekst de wetgever daarvan af te wijken voor een bepaalde categorie van door ministers gepleegde misdaden en wanbedrijven, namelijk die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt mochten hebben gepleegd.

Uitgaande van deze tekst zou men de mening kunnen zijn toegedaan dat de Grondwetgever slechts oog heeft gehad voor twee categorieën van misdaden en wanbedrijven die door ministers kunnen worden gepleegd: die welke zij mochten hebben gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt en uitdrukkelijk bedoeld zijn in de tekst van artikel 90 en daar tegenover die welke mochten gepleegd zijn in de uitoefening van het ambt.

In die veronderstelling zou men zich kunnen afvragen onder welke van beide categorieën de misdaden en wanbedrijven moeten worden ondergebracht welke gepleegd zijn « ter gelegenheid » van de uitoefening van het ambt.

Ook al zouden alle door de ministers « ter gelegenheid » van de uitoefening van hun ambt gepleegde misdrijven of sommige daarvan moeten worden geacht veeleer « buiten » dan « in » de uitoefening van het ambt te zijn gepleegd, legt artikel 90 aan de wetgever geenszins de verplichting op ze aan het algemeen beginsel te onttrekken. De wet kan alle door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegde misdrijven of sommige daarvan aan een bijzondere regeling onderworpen en zij kan dus op beperkende wijze de uitzondering bepalen welke zij op dat algemeen beginsel maakt, bijvoorbeeld door onder de door het algemeen beginsel ingevoerde regeling te laten alle misdrijven welke zij omschrijft als gepleegd « ter gelegenheid van » de uitoefening van het ambt.

Artikel 90 kan ook zo worden geïnterpreteerd, dat het de wetgever niet zou toestaan een uitzondering te maken op de algemene en dwingende regel welke hij uitvaardigt dan voor de misdrijven die door ministers mochten zijn gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt, waarbij die uitzondering als zodanig strikt zou moeten worden geïnterpreteerd. Onder het algemeen beginsel zouden dan vallen alle misdrijven die niet strikt in die uitzondering begrepen zijn.

L'accusation est un terme qui, dans le droit pénal, s'emploie pour désigner l'inculpation d'infractions graves. Les mots « accusé » et « acte d'accusation » sont réservés à la procédure devant la cour d'assises. Devant les tribunaux, ces mots n'ont pas cours: le Code d'instruction criminelle emploie alors les mots « inculqué » et « prévenu » (voyez l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi établissant le texte néerlandais du Code d'instruction criminelle, Doc. Sénat, 1966-1967, n° 37, p. 24).

2) Le privilège de juridiction que l'article 483 du Code d'instruction criminelle de 1810 prévoyait en faveur des magistrats et que la loi du 20 avril 1810 étendait à certains hauts dignitaires, notamment aux préfets, n'était prévu que pour les seuls délits emportant une peine correctionnelle.

3) A supposer exclue l'application de la première partie de l'article 90, alinéa 1^{er}, aux contraventions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ceux d'entre eux qui sont membres du Parlement bénéficieraient de la protection prévue par l'article 45 de la Constitution, suivant lequel aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté « en matière répressive » qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Le fait que les contraventions sortiraient du champ d'application de l'article 90 n'empêcherait toutefois pas le législateur de prévoir, en ce qui les concerne, un régime analogue à celui de l'article 90 ou tout autre qu'il jugerait plus indiqué.

Ainsi, même dans l'interprétation qui exclut les contraventions du champ d'application de l'article 90, les articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet ne prêtent pas à la critique au point de vue de leur conformité à la Constitution.

Pour le surplus il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur les inconvénients d'ordre pratique que le système retenu par l'avant-projet est susceptible d'entraîner notamment eu égard à la disproportion entre le fait puni d'une peine contraventionnelle et la procédure prévue.

II. — Infractions commises à l'occasion des fonctions ministérielles.

Selon l'article 1^{er} de l'avant-projet, la Cour de cassation, chambres réunies, connaît, sur la mise en accusation par la Chambre des représentants, des crimes, délits et contraventions commis par des ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Où faut-il situer les infractions commises « à l'occasion de l'exercice des fonctions » au regard de l'article 90 de la Constitution?

C'est une notion qui n'est pas reprise du texte même de l'article 90. Celui-ci établit d'abord un principe général: « La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation ». Immédiatement après avoir formulé ce principe, il autorise le législateur à y déroger pour une certaine catégorie de crimes et délits commis par les ministres: ceux qui auraient été commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Au départ de ce texte, l'on pourrait croire que le Constituant n'a envisagé que deux catégories possibles de crimes et délits commis par les ministres: ceux qui auraient été commis hors l'exercice des fonctions et qui sont expressément visés par le texte de l'article 90, et par opposition, ceux qui auraient été commis dans l'exercice des fonctions.

Dans cette hypothèse, on pourrait se demander dans laquelle de ces deux catégories il faudrait ranger les crimes et délits accomplis « à l'occasion » de l'exercice des fonctions.

Même si toutes ou certaines des infractions commises par les ministres « à l'occasion » de l'exercice de leurs fonctions devraient être considérées comme commises plutôt « hors » que « dans » l'exercice des fonctions, l'article 90 n'oblige nullement le législateur à les soustraire au principe général. La loi peut soumettre à un régime particulier toutes ou certaines des infractions commises par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions et donc elle peut définir d'une façon restrictive l'exception qu'elle fait au principe général, par exemple en laissant sous le régime prévu par le principe général toutes les infractions qu'elle qualifie de commises « à l'occasion » de l'exercice des fonctions.

L'article 90 peut aussi être interprété en ce sens qu'il ne permettrait au législateur de faire une exception à la règle générale et impérative qu'il édicte, que pour les infractions commises par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions, cette exception devant être comme telle d'interprétation restrictive. Seraient alors soumises au principe général toutes les infractions qui n'entreraient pas strictement dans cette exception.

In deze interpretatie zou het door het voorontwerp gemaakte onderscheid tussen de misdrijven gepleegd « in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening » van het ambt geen ander belang opleveren dan dat het de gedachte van de wetgever nader toelicht ten behoeve van hen die de wet moeten toepassen.

Welke van beide interpretaties zij ook aanneemt, de door het voorontwerp ingevoerde regeling voor misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt blijft in overeenstemming met de grondwettelijke beginselen.

De memorie van toelichting geeft een voorbeeld van hetgeen moet worden verstaan onder misdrijf gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt.

« Het type-geval van een dergelijk misdrijf is de inbreuk op het wegenverkeersreglement gepleegd door een minister die zelf zijn wagen bestuurt om zich te begeven naar een plaats waar zijn aanwezigheid uit hoofde van zijn ambt vereist is. Is daarentegen geen misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, de inbreuk op het wegenverkeersreglement die wordt gepleegd door een minister die op zondag met zijn gezin een ritje maakt mer de wagen die door de Staat te zijner beschikking wordt gesteld ».

Men kan zich afvragen of het begrip dat hier aan de orde is, de practici een maatstaf aan de hand doet die altijd gemakkelijk te hanteren zal zijn.

III. — Wijze waarop een zaak bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig wordt gemaakt.

Artikel 4, § 1, van het voorontwerp bepaalt :

« Een procedure tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt door een voorstel van haar voorzitter, op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie ».

Volgens deze tekst zal de Kamer een minister maar in beschuldiging kunnen stellen als daartoe eerst een verzoek is ingediend door de procureur-generaal bij het Hof van cassatie en daarna een « voorstel » van de voorzitter van de Kamer om tot die inbeschuldigingstelling over te gaan. Het blijkt niet dat de Kamervoorzitter, op verzoek van de procureur-generaal, zou gehouden zijn een « voorstel » aan de Kamer te doen.

Uit artikel 5 en uit de commentaar welke de memorie van toelichting daarbij verstrekt, blijkt integendeel dat de voorzitter het initiatief neemt om dat « voorstel » te doen :

« Op voorstel van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie — aldus de memorie van toelichting — kan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het initiatief nemen om aan de Kamer een voorstel tot inbeschuldigingstelling over te leggen.

Ten einde hem in staat te stellen met volkomen kennis van zaken op te treden, geeft de wet hem de mogelijkheid, de voorzitter van het Hoog comité van toezicht te verzoeken een onderzoek in te stellen binnen het raam van de zending van dat comité ... ».

De mogelijkheid voor de Kamer om een minister in beschuldiging te stellen zal dus afhangen van twee opeenvolgende beslissingen : een van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie en een van de voorzitter van de Kamer, welke beide voorstellen op dezer respectieve beoordelingsbevoegdheid berusten.

De memorie van toelichting verstrekt geen uitleg omtrent de reden van bestaan van die bepalingen. Bij het onderzoek van artikel 4 beperkt zij zich tot een algemene verantwoording :

« De wet zou het aan het reglement van de Kamer kunnen overlaten de rechtspleging te bepalen overeenkomstig welke de inbeschuldigingstelling zal verlopen. Zoals in 1870 heeft de Regering er echter de voorkeur aan gegeven de bepalingen welke de ministers waarborgen tegen willekeur moeten verstreken, in de wet zelf op te nemen. In dit opzicht spiegelt het ontwerp zich aan datgene dat in 1870 werd ingediend door Minister Bara ».

Maar aan de Kamer procedureregelen opleggen voor het uitoefenen van haar bevoegdheid inzake inbeschuldigingstelling, zoals het ontwerp van Minister Bara deed, is heel wat anders dan de uitoefening van die bevoegdheid te doen afhangen van voorafgaande beslissingen die niet van haar uitgaan.

Artikel 90 van de Grondwet geeft de Kamer van volksvertegenwoordigers de bevoegdheid de ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie. Die bevoegdheid is een volstrekte bevoegdheid wat betreft de misdaden en wanbedrijven door de ministers in de uitoefening van hun ambt gepleegd, en kan dus niet door de wet worden beperkt.

Het op 24 februari 1870 door Minister Bara ingediende ontwerp bepaalt in artikel 14 dat de Kamer een minister maar kan vervolgen na een door een van haar leden ingediende aanvraag tot inbeschuldi-

Dans cette interprétation la distinction opérée par l'avant-projet entre les infractions commises « dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de cet exercice » n'aurait d'autre intérêt que de préciser la pensée du législateur à l'intention de ceux qui auront à appliquer la loi.

Que l'on adopte l'une ou l'autre de ces interprétations, le système prévu par l'avant-projet pour les infractions commises à l'occasion de l'exercice des fonctions demeure conforme aux principes constitutionnels.

L'exposé des motifs donne un exemple de ce qu'il faut entendre par infraction commise à l'occasion de l'exercice des fonctions.

« Le cas type d'une infraction de ce genre sera celui d'une infraction de roulage commise par un ministre conduisant lui-même une voiture automobile pour se rendre à un endroit où il est appelé par ses fonctions. N'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, l'infraction de roulage commise le dimanche par un ministre conduisant, en famille, la voiture mise à sa disposition par l'Etat ».

L'on peut se demander si la notion qui se dégage de ces exemples donnera aux praticiens un critère d'une application toujours aussi aisée.

III. — La manière de saisir la Chambre des représentants.

L'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose :

« La Chambre est saisie d'une procédure de mise en accusation par une demande formée par son président sur requête du procureur général près de la Cour de cassation ».

Selon ce texte la Chambre ne pourra mettre un ministre en accusation que s'il y a eu d'abord une requête à cette fin introduite par le procureur général près la Cour de cassation et ensuite une demande du président de la Chambre tendant à ce qu'il soit procédé à cette mise en accusation. Il apparaît pas que, sur requête du procureur général, le président serait tenu de faire la demande à la Chambre.

Il résulte, au contraire, de l'article 5 et du commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs, que le président a l'initiative de cette demande :

« Le président de la Chambre — dit l'exposé des motifs — peut prendre sur requête du procureur général près la Cour de cassation, l'initiative de soumettre à celle-ci une demande de mise en accusation.

Afin que le président de la Chambre puisse agir à bon escient, la loi lui donne la possibilité de demander au président du Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête dans le cadre de la mission de ce comité ... ».

La possibilité pour la Chambre de mettre un ministre en accusation va donc dépendre de deux décisions successives prises l'une par le procureur général près la Cour de cassation l'autre par le président de la Chambre, et qui reposent sur leur seul pouvoir d'appréciation.

L'exposé des motifs n'explique pas la raison d'être de ces dispositions. Il se borne, dans l'examen de l'article 4, à une justification d'ordre général :

« La loi aurait pu laisser au règlement de la Chambre le soin d'arrêter la procédure de la mise en accusation. Comme en 1870, le Gouvernement a préféré inscrire dans la loi elle-même des dispositions qui garantissent les ministres contre l'arbitraire. Le projet s'inspire du projet déposé en 1870 par le Ministre Bara ».

Mais imposer à la Chambre des règles de procédure pour l'exercice de son pouvoir de mise en accusation, ce que faisait en effet le projet du Ministre Bara, est tout différent de faire dépendre l'exercice de ce pouvoir de décisions préalables qui ne relèvent pas d'elle.

L'article 90 de la Constitution donne à la Chambre des représentants le pouvoir d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation. Ce pouvoir est absolu pour les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, il ne saurait dès lors être restreint par la loi.

Le projet déposé par le Ministre Bara le 24 février 1870 dispose en son article 14 que la Chambre ne pourra poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par un de ses membres.

gingstelling. Maar artikel 17 voegt eraan toe dat, opdat met de behandeling kan worden begonnen en opdat de Kamer de aanvraag in overweging kan nemen, deze de steun moet hebben van tien leden.

Het concept-voorstel van wet betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers dat in gemeenschappelijk overleg is opgemaakt door de Studiecentra van de nationale partijen en op 20 januari 1971 aan de Minister van Justitie is overgelegd zegt in artikel 15 dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een minister niet kan vervolgen dan op aanvraag tot inbeschuldigingstelling ingediend door de voorzitter of door ten minste vijf leden... ».

Beide ontwerpen treffen een regeling wat de vorm van de aanvraag betreft — en dit kan, zoals verder zal worden opgemerkt, problemen doen rijzen met betrekking tot artikel 46 van de Grondwet — maar laten aan de Kamer het initiatief om de inbeschuldigingstelling te vragen.

In haar vergadering van 19 januari 1921 (Gedr. St. Kamer, zitting 1920-1921, n° 76, blz. 152 en 153), heeft de Kamer het verslag gehoord van een bijzondere commissie welke zij had aangesteld op voorstel van haar voorzitter, nadat deze namens het bureau de volgende mededeling had gedaan :

« Een gewezen minister, de heer de Broqueville, werd bij het onderzoek als getuige gehoord; hij bracht zekere stukken aan; diens gevolg heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling den eisch van het openbaar ministerie inwilligend, beslist dat de uitspraak over de rechtspleging moest geschorst worden.

Een der gronden van het requisitorium en van het arrest is dat het Hof slechts het aanbrengen van bewijzen kan bevelen door inbreuk te maken op de rechten door artikel 90 der Grondwet aan de Kamer der volksvertegenwoordigers voorbehouden.

Gelijk gij weet bezit de Kamer in dergelijke zaken onbeperkte macht.

Niemand kan haar dwingen dienaangaande in dezen of genen zin te handelen. Niemand kan het in gang brengen van een strafrechtelijk proces tegen een minister of een gewezen minister uitlokken.

De Kamer handelt oppermachtig.

Alleen elk harer leden heeft het recht bij de Kamer een aanvraag tot vervolging in te dienen, op grond van artikel 90 en 134 der Grondwet.

Uitsluitend in haar eigen schoot berust de macht, waarvan de uitoefening kan aanleiding geven tot het inbeschuldigingstellen van een minister.

De heer de Broqueville heeft ons doen weten dat hij wenschte uitleggingen te verstrekken ten overstaan van eene, door de Kamer in te stellen, commissie. »

Waar de Commissie haar bevoegdheden onderzoekt in het licht van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet, schrijft zij in haar verslag onder meer :

« ... artikel 90 beslist dat de Kamer alleen de strafvordering kan uitlokken, als aanklaagster optreden en de zaak naar het Verbrekingshof verwijzen met juiste vermelding van de overtreding welke men tegen den betichte aanvoert, welke overtreding slechts eene handeling kan zijn, door eene tusschen te komen wet voorzien. »

Het zou niet opgaan dat recht te onderwerpen aan een voorafgaande maatregel die van het openbaar ministerie zou uitgaan, of het afhankelijk te maken van een bevoegdheid welke alleen bij de voorzitter van de Kamer zou berusten.

Niets verhindert evenwel de rol van het openbaar ministerie in deze fase van de procedure weer te geven in een bepaling die zegt dat de procureurs-generaal bij de hoven van beroep de Kamer in kennis kunnen brengen met de feiten waarvan zij krachtens hun ambt kennis hebben moeten nemen en die aan de minister ten laste zouden kunnen worden gelegd.

Maar ook op aangifte door particulieren kunnen feiten bij de Kamer aanhangig worden gemaakt.

Volgens artikel 5.3 van het reglement van de Kamer geeft de voorzitter aan de Kamer kennis van de boodschappen, brieven en andere zendingen die haar betreffen, met uitzondering van naamloze brieven.

Met inachtneming van hetgeen in het volgende hoofdstuk (III-2) zal worden gezegd met betrekking tot de respectieve strekking van de artikelen 46 en 90 van de Grondwet, kan men het verkieslijk achten dat de wet zelf die kennisgeving voorschrijft door bijvoorbeeld te bepalen dat de aan de voorzitter gezonden aangiften ter kennis van de Kamer worden gebracht en dat deze zal beslissen welk gevolg eraan wordt gegeven.

Volgens de in de Kamer gebruikelijke procedure zou een verzoek tot inbeschuldigingstelling bij haar aanhangig kunnen worden gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van een of meer van haar leden. Afgezien van de inhoud, is het niet onverschillig of de procedureregels door de Kamer alleen gewijzigd kan worden of dat hij integendeel door de wet moet worden vastgesteld.

Mais l'article 17 ajoute que, pour que la discussion soit ouverte et que la Chambre puisse prendre la demande en considération, il faut que la demande soit appuyée par dix membres.

L'avant-proposition de loi relative à la responsabilité des ministres, élaborée en commun par les Centres d'études des partis nationaux et transmise au Ministre de la Justice le 20 janvier 1971, prévoit en son article 15 : « La Chambre des représentants ne peut poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par le président ou par cinq membres au moins ... ».

L'un et l'autre projets tout en en réglementant les formes — ce qui peut, comme on le verra plus loin, soulever des problèmes en relation avec l'article 46 de la Constitution — laissent à la Chambre l'initiative de la demande de mise en accusation.

En séance du 19 janvier 1921, (Doc. Ch. 1920-1921, n° 76, p. 152 et 153), la Chambre a entendu le rapport d'une commission spéciale qu'elle avait nommée sur proposition de son président après qu'il eut fait une communication au nom du Bureau. Le président s'était exprimé de la façon suivante :

« Un ancien ministre, M. de Broqueville, ayant, au cours de l'instruction, été entendu comme témoin et ayant produit certaines pièces, la chambre des mises en accusation, faisant droit aux réquisitions du ministère public, a décidé qu'il serait sursis à statuer sur la procédure à charge des inculpés.

Un des motifs du réquisitoire et de l'arrêt est que la Cour ne pourrait ordonner des devoirs de preuve qu'en empiétant sur les prérogatives réservées à la Chambre des représentants par l'article 90 de la Constitution.

Comme vous le savez, la Chambre des représentants a, en cette matière, un pouvoir discrétionnaire.

Nul ne peut la déterminer à prendre à ce sujet une délibération quelconque. Nul ne peut provoquer la mise en mouvement d'une action répressive contre un ministre ou un ancien ministre.

La Chambre demeure souveraine.

Seul, un de ses membres a le droit de la saisir d'une demande de poursuites sur le pied des articles 90 et 134 de la Constitution.

C'est exclusivement en elle-même que réside la souveraineté dont l'exercice peut aboutir à la mise en accusation d'un ministre.

M. de Broqueville nous a fait savoir qu'il souhaitait de pouvoir s'expliquer devant une commission à constituer par la Chambre. »

Et la Commission, examinant ses pouvoirs à la lumière des articles 90 et 134 de la Constitution, écrit notamment dans son rapport :

« ... l'article 90 décide que c'est à la Chambre seule qu'il appartient de mettre en mouvement l'action répressive, de se porter accusatrice et de déférer la cause à la Cour de cassation, en spécifiant l'infraction qu'on relève contre l'inculpé, laquelle ne peut être qu'un fait prévu par une loi à intervenir. »

L'on ne saurait soumettre ce droit à une mesure préalable émanant du ministère public, ni même le faire dépendre d'un pouvoir propre du président de la Chambre.

Rien n'empêche cependant, afin de définir le rôle du ministère public dans cette phase de la procédure, de prévoir que les procureurs généraux près les cours d'appel pourront porter à la connaissance de la Chambre les faits qu'ils auraient été amenés à connaître et qui seraient susceptibles d'être reprochés au ministre.

Mais la Chambre pourra aussi être saisie des faits sur dénonciation de particuliers.

Le règlement de la Chambre prévoit en son article 5.3 que le président donne connaissance à la Chambre des messages, lettres et autres envois qui la concernent, à l'exception des écrits anonymes.

Sous le bénéfice de ce qui sera exposé au chapitre suivant (III-2) quant à la portée respective des articles 46 et 90 de la Constitution, l'on peut estimer préférable que la loi elle-même impose cette communication en disposant, par exemple, que les dénonciations adressées au président seront portées à la connaissance de la Chambre et que celle-ci décidera de la suite à y réserver.

Selon la procédure habituelle de la Chambre, elle pourrait être saisie d'une demande de mise en accusation sur proposition soit de son bureau, soit d'un ou plusieurs de ses membres. Indépendamment de son contenu, il n'est pas indifférent que la règle de procédure puisse, le cas échéant, être modifiée par la Chambre seule ou qu'elle soit, au contraire, fixée par la loi.

HOOFDSTUK III.

ARTIKEL 90 IN VERBAND GEBRACHT
MET ANDERE BEPALINGEN VAN DE GRONDWET.

De wet tot toepassing van artikel 90 van de Grondwet kan niet voorkomen dat ook andere grondwetsbepalingen aan de orde komen. De vraag is dan in welke mate artikel 90 een autonoom artikel is dat van die andere bepalingen afwijkt of toestaat dat daarvan wordt afgeweken, of in welke mate het in het licht van die andere bepalingen moet worden geïnterpreteerd.

Deze aangelegenheid moet worden onderzocht onder meer ten aanzien van de artikelen 38, 45, 46 en 98 van de Grondwet. Ook zal niet kunnen worden voorbijgegaan aan artikel 7, tweede lid, in zover het bepaalt dat niemand kan worden vervolgd dan in de vorm die de wet voorschrijft.

I. — Het probleem van de toepassing
van artikel 45 van de Grondwet.

Naar luid van artikel 45, eerste lid, van de Grondwet kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heter daad.

Is die bepaling van toepassing op de senator of de volksvertegenwoordiger die minister is?

Het antwoord op de vraag lijkt te verschillen, enerzijds, naargelang het gaat om misdrijven gepleegd in de uitoefening dan wel buiten de uitoefening van het ministerieel ambt, anderzijds, naargelang de minister volksvertegenwoordiger dan wel senator is.

Voor het geval dat het misdrijf gepleegd is buiten de uitoefening van het ambt, beschikt de wetgever over enige vrijheid, zoals hiervoren is uiteengezet (blz. 7, B). De stellers van het voorontwerp hebben besloten dat de berechting alleen door het Hof van cassatie kan geschieden, maar hebben toch bepaald dat de strafvervolgung plaatsheeft volgens de regels van het gemeen recht met het voorbehoud dat tot vervolging niet kan worden overgegaan dan met verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Op dit laatste punt strookt de regeling met die welke artikel 45 van de Grondwet heeft bepaald ten gunste van de volksvertegenwoordigers en van de senatoren die, behalve bij ontdekking op heter daad, niet vervolgd kunnen worden dan met verlof van de Kamer waarvan zij deel uitmaken.

Mocht de wetgever echter gebruik maken van het hem door artikel 90 verleende recht om van de regeling inzake inbeschuldigingstelling door de Kamer af te wijken, dan zou een afwijking van artikel 45 niet meer bij enige grondwetsbepaling kunnen aanleunen.

De tijdelijke wet van 19 juni 1865 die — en dit is van belang — alleen betrekking had op misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministerieel ambt, bepaalde in artikel 2, derde lid :

« Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée. »

De verslaggever van de Bijzondere Commissie van de Kamer, de heer E. Delcour, merkte allereerst op dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers de uitdrukking is van de « souveraineté nationale à laquelle le ministre doit rendre compte de ses actes » en dat zij is « seule juge, au point de vue de l'intérêt social, des nécessités qui pourraient exiger de suspendre le cours ordinaire de la justice ». Bij voegde er evenwel aan toe :

« Mais ces principes doivent se concilier avec la prérogative constitutionnelle qui appartient au Sénat, en vertu de l'article 45 de la Constitution. » (Gedr. St. Kamer, zitting 1864-1865, n° 161, blz. 672).

De wet van 19 juni 1865 bevatte een artikel 4 dat bepaalde :

« La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite. »

Op een vraag van senator Malou, antwoordde Minister van Justitie Tesch het volgende :

« L'article 4 ne statue que sous le bénéfice de la disposition de l'article 2. » (Hand. Senaat, 14 juni 1865, blz. 450).

Met uitzondering van het geval dat de Kamer ambtshalve vervolgen gelast, lijkt het niet zo te zijn dat de wetgever, onder de regeling van de wet van 1865, heeft bedoeld dat verlof van beide Kamers nodig was. Wanneer de minister lid van de Senaat is kan de

CHAPITRE III.

L'ARTICLE 90 DANS SES RAPPORTS
AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION.

La loi d'application de l'article 90 de la Constitution ne peut éviter de mettre en jeu d'autres dispositions constitutionnelles. L'on est donc amené à se demander dans quelle mesure l'article 90 constitue un article autonome que déroge ou permet de déroger à ces autres dispositions, ou dans quelle mesure il doit, au contraire, être interprété à la lumière de celles-ci.

Il y a lieu d'examiner cette question au regard notamment des articles 38, 45, 46 et 98 de la Constitution. On ne pourra non plus faire abstraction de l'article 7, alinéa 2, en tant qu'il dispose que nul ne pourra être poursuivi que selon les formes prescrites par la loi.

I. — Le problème de l'application
de l'article 45 de la Constitution.

Aux termes de l'article 45, alinéa 1^{er}, de la Constitution, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf, le cas de flagrant délit.

Cette disposition est-elle applicable au membre de la Chambre ou du Sénat qui est ministre ?

La réponse à cette question semble devoir être différente, d'une part, selon qu'il s'agit d'infractions commises dans l'exercice de la fonction ministérielle ou en dehors de cet exercice, d'autre part, selon que le ministre est membre de la Chambre ou du Sénat.

Dans l'hypothèse où le délit a été commis hors l'exercice des fonctions, le législateur dispose d'une certaine latitude, ainsi qu'il a été exposé plus haut (p. 3, B). Les auteurs de l'avant-projet ont décidé de réserver le jugement à la Cour de cassation; ils ont cependant prévu que les poursuites pénales auraient lieu suivant les règles du droit commun, sous la réserve que ces poursuites ne peuvent être commencées qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants. Sur ce dernier point, le système est analogue à celui que prévoit l'article 45 de la Constitution en faveur des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs, qui ne peuvent, sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis qu'avec l'autorisation de la Chambre dont ils font partie.

Mais dès lors que le législateur userait de la faculté que lui laisse l'article 90 de déroger au régime de la mise en accusation par la Chambre, une dérogation à l'article 45 ne pourrait plus s'autoriser d'aucune disposition constitutionnelle.

La loi temporaire du 19 juin 1865 qui — il convient de le souligner — ne concernait que des infractions commises hors de l'exercice des fonctions ministérielles, disposait en son article 2, alinéa 3, comme suit :

« Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée. »

Le rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre, M. E. Delcour, fit observer d'abord que la Chambre des représentants exprime la « souveraineté nationale à laquelle le ministre doit rendre compte de ses actes » et qu'elle « est seule juge, au point de vue de l'intérêt social, des nécessités qui pourraient exiger de suspendre le cours ordinaire de la justice ». Il ajouta toutefois :

« Mais ces principes doivent se concilier avec la prérogative constitutionnelle qui appartient au Sénat, en vertu de l'article 45 de la Constitution. » (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 672).

La loi du 19 juin 1865 comprenait un article 4 qui disposait :

« La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite. »

A la suite d'une question du sénateur Malou, le Ministre de la Justice Tesch déclara :

« L'article 4 ne statue que sous le bénéfice de la disposition de l'article 2. » (Ann. Sénat, 14 juin 1865, p. 450).

A l'exception du cas où la Chambre ordonne d'office des poursuites, il ne semble pas que sous le régime de la loi de 1865 le législateur ait voulu le cumul d'autorisations données par les deux Chambres. Lorsque le ministre est membre du Sénat, la poursuite peut avoir lieu,

vervolgving plaats hebben tijdens de zitting met verlof van de Senaat alleen. Dat blijkt uit de verklaring van minister Tesch alsook uit de ontleding van de tekst van artikel 1 van de wet van 1865. De heer Tesch verklaarde :

« Le ministre membre du Sénat qui, en dehors de ses fonctions, a commis un fait qui le soumet à l'action judiciaire, ne peut être poursuivi, dans mon opinion, qu'avec l'autorisation du Sénat; le ministre membre du Sénat se trouve donc dans la même position que le ministre membre de la Chambre des représentants qui ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de la Chambre » (Hand. Senaat, 14 juni 1865, blz. 450).

In het voorontwerp zou een soortgelijke regeling wenselijk voorkomen. Ten aanzien van ministers die geen lid van een van beide Kamers zijn, zou het voorontwerp kunnen bepalen dat ook tegen hen geen vervolgingen kunnen worden ingesteld dan met verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Voor het geval dat het misdrijf in de uitoefening van het ministeriële ambt gepleegd is, zijn de strakke directieven van het bepaalde in artikel 90 volkomen van toepassing. Is de minister regelijk lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dan moet geredelijk worden aangenomen dat de inbeschuldigingstelling als bedoeld in artikel 90 het verlof als bedoeld in artikel 45 insluit.

De vraag of de toepassing van artikel 90 de toepassing van artikel 45 uitsluit, heeft alleen belang in het geval dat de minister lid is van de Senaat is.

Volgens de memorie van toelichting is het verlof waarvan sprake in artikel 45 van de Grondwet niet vereist indien de minister lid is van een van beide Kamers.

« Er is immers geen reden tot cumulatie van twee onderscheiden immuniteiten die worden verleend wegens de uitoefening van verschillende functies. De immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt heeft voorrang op die welke verbonden is aan het parlementair mandaat en doet die laatste immuniteit wegvallen ».

Deze argumentatie roept een ernstig voorbehoud op. De zogenaamde « immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt » is er geen. Zij sluit veelal aan bij een berechttingsprivilege, terwijl artikel 45 in het belang van het Parlement een werkelijke immuniteit van de leden, ofschoon beperkt tot de duur van de zittingen, heeft ingevoerd. Al is het zo dat beide maatregelen dienen ter voorkoming van handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de uitoefening van elk van de gescheiden machten toch zijn ze door hun aard verschillend.

Niettemin is de opvatting verdedigd dat artikel 90 in de plaats treedt van artikel 45 en dit laatste ontoepasselijk maakt op de ministers en de staatssecretarissen (zie onder meer P. De Visscher, Rev. crit. jurispr. belg., 1952, blz. 48).

Toegegeven moet echter worden dat die opvatting niet eenparig wordt gedeeld (de Kerchove de Denterghem, « De la responsabilité des ministres », 1867, blz. 222; — Mast, « Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht », 1972, nr 309).

In het ontwerp Bara van 24 februari 1870, bepaalt artikel 12, tweede lid :

« Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée » (Gedr. St., Kamer, zitting 1869-1870, nr 100, blz. 319).

Ook hier moet worden toegegeven dat moeilijkheden rijzen in verband met de interpretatie als zou krachtens artikel 90 alleen met verlof van de Senaat kunnen worden overgegaan tot vervolging van een minister of staatssecretaris, die lid van de Senaat is en een misdrijf heeft gepleegd in de uitoefening van zijn ambt.

1^o De zittingen van de Kamers volgen elkaar praktisch zonder onderbreking op, zodat het voor de Senaat theoretisch mogelijk zou zijn de Kamer te verhinderen het haar door de Grondwetgever verleende prerogatief uit te oefenen zodat de beslissingsmacht die grondwettelijk bij de Kamer van volksvertegenwoordigers berust, in feite zou worden verplaatst.

2^o De minister-senator zou enigszins een getrapte bescherming genieten aangezien hij alleen voor het Hof van cassatie zou kunnen worden gebracht na inbeschuldigingstelling door de Kamer én met verlof van de Senaat, terwijl de minister-volksvertegenwoordiger en de minister die geen parlementslid is, slechts een waarborg op één enkel niveau zou genieten. Buiten het aan de tekst van artikel 45 zelf ontleende argument kan een zodanig verschil in behandeling geen wettiging vinden.

3^o In dezelfde interpretatie rijst ook de vraag op welk tijdstip het verlof van de Senaat moet worden gevraagd.

Volgens artikel 45 moet dat verlof worden verleend vooraleer enige daad van vervolging wordt verricht. Is de door de Kamer genomen beslissing om de procedure van inbeschuldigingstelling van een minister op grond van artikel 90 van de Grondwet te beginnen, de eerste daad van vervolging, dan moet de vraag om verlof aan die beslissing voor-

pendant la durée de la session, avec la seule autorisation du Sénat. C'est ce qui résulte de la déclaration du ministre Tesch, ainsi que de l'analyse du texte de l'article 1^{er} de la loi de 1865. M. Tesch déclara :

« Le ministre membre du Sénat qui, en dehors de ses fonctions, a commis un fait qui le soumet à l'action judiciaire, ne peut être poursuivi, dans mon opinion, qu'avec l'autorisation du Sénat; le ministre membre du Sénat se trouve donc dans la même position que le ministre membre de la Chambre des représentants qui ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de la Chambre. » (Ann. Sénat, 14 juin 1865, p. 450).

Il serait souhaitable qu'un régime analogue soit prévu par l'avant-projet. Quant aux ministres qui ne sont membres d'aucune des deux Chambres, l'avant-projet pourrait prévoir qu'à leur égard aussi les poursuites ne pourraient être intentées qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Au cas où l'infraction a été commise dans l'exercice de la fonction ministérielle, l'article 90 est applicable intégralement et dans toute sa rigueur. Si le ministre est en même temps membre de la Chambre des représentants, il faut raisonnablement admettre que la mise en accusation visée à l'article 90 implique l'autorisation dont il est question à l'article 45.

La question de savoir si l'article 90 exclut l'application de l'article 45 n'offre d'intérêt que dans le cas où le ministre est membre du Sénat.

Selon l'exposé des motifs, l'autorisation visée à l'article 45 de la Constitution n'est pas requise si le Ministre est membre de l'une ou de l'autre Chambre.

« Il n'y a en effet pas lieu de cumuler deux immunités distinctes qui sont accordées à raison de l'exercice de fonctions différentes. L'immunité liée à la fonction ministérielle l'emporte sur celle liée au mandat parlementaire et écarte l'application de celle-ci ».

Cette argumentation appelle de nettes réserves. La prétendue « immunité liée à la fonction ministérielle » n'en est pas une. Elle s'apparente à un privilège de juridiction, alors que l'article 45 instaure dans l'intérêt des assemblées parlementaires une véritable immunité de leurs membres, quoique limitée à la durée des sessions. S'il est vrai que les deux mesures sont destinées à prévenir des manœuvres nuisibles à l'exercice de chacun des pouvoirs séparés, elles n'en demeurent pas moins distinctes par leur nature.

On a défendu l'opinion que l'article 90 se substitue à l'article 45 et rend celui-ci inapplicable aux ministres et secrétaires d'Etat (voy. notamment P. De Visscher, Rev. crit. jurispr. belg., 1952, p. 48).

Mais on doit reconnaître que cette opinion n'est pas unanimement partagée (de Kerchove de Denterghem, « De la responsabilité des ministres », 1867, p. 222; — Mast, « Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht », 1972, nr 309).

Dans le projet Bara du 24 février 1870, l'article 12, alinéa 2, dispose :

« Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée » (Doc. Ch., 1869-1870, nr 100, p. 319).

Il faut reconnaître cependant que l'interprétation de l'article 90 dans le sens qu'aucune poursuite ne peut être commencée qu'avec l'autorisation du Sénat contre un ministre ou secrétaire d'Etat, membre du Sénat, qui a commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions, soulève des difficultés.

1^o Les sessions des Chambres se succédant pratiquement sans interruption, il serait théoriquement possible au Sénat d'empêcher la Chambre d'exercer la prérogative dont le Constituant l'a investie et le pouvoir de décision qui appartient constitutionnellement à la Chambre des représentants se trouverait ainsi déplacé en fait.

2^o Le ministre-senateur bénéficierait d'une protection en quelque sorte à deux degrés puisqu'il ne pourrait être traduit devant la Cour de cassation que sur la mise en accusation de la Chambre et avec l'autorisation du Sénat, alors que le ministre membre de la Chambre des représentants et le ministre non parlementaire ne disposeraient que d'une garantie à un degré. Hormis l'argument de texte déduit de l'article 45 lui-même, aucune justification ne peut être avancée d'une telle différence de traitement.

3^o Dans cette même interprétation, se pose la question de savoir à quel moment l'autorisation du Sénat doit être demandée.

Suivant l'article 45, cette autorisation doit précéder tout acte de poursuite. Si la décision que prend la Chambre d'entamer la procédure de mise en accusation d'un ministre sur base de l'article 90 de la Constitution constitue le premier acte de poursuites, la demande d'autorisation devra précéder cette décision. Cela risque de rendre la de-

afgaan. Hierdoor kan de vraag ondoelmatig worden want de Senaat zal natuurlijk geen verlof verlenen zonder dat hem ernstige gegevens betreffende de schuld van de minister worden verstrekt.

Ofschoon de Raad van State erkent dat elk van beide oplossingen geschaagd kan worden door ernstige juridische argumenten en dat geen van beide onbestaanbaar is met de grondwetteksten, en ofschoon hij er zich terdege van bewust is dat de keuze die moet worden gedaan, dus zowel op politieke als op juridische gronden zal rusten, kan hij de indruk niet naast zich neerleggen dat de door de Regering voorgestelde oplossing het voordeel biedt dat zij verhindert dat tussen beide Wetgevende Kamers naar aanleiding van de inbeschuldigingstelling van een minister die lid van de Senaat is, een conflict zou ontstaan dat niet alleen vertraging kan opleveren voor vervolgingen die in 's lands belang en voor hun eigen doeltreffendheid dringend kunnen zijn, maar dat ook het krediet van de parlementaire instelling op de proef kan stellen.

Terloops moge worden opgemerkt dat, wanneer men aanneemt dat artikel 45 van de Grondwet geen toepassing vindt op het geval van de minister die lid van de Senaat is, de logica eist dat diezelfde interpretatie wordt aangenomen nadat het ambt van de minister is geëindigd als de gewezen minister, die senator gebleven of geworden is, wordt vervolgd wegens misdrijven gepleegd in de uitoefening van zijn vroeger ambt.

II. — Regeling, door de wet, van de wijze waarop de Kamer van volksvertegenwoordigers de procedure voert (artikelen 46 en 38 van de Grondwet).

In verband met de vaststelling door het voorontwerp, van procedure-regelen welke de Kamer moet volgen om een minister in beschuldiging te stellen, rijst ook een probleem van grondwettigheid. Men zou zich immers kunnen afvragen of die bepalingen niet in strijd komen met artikel 46 van de Grondwet, luidens hetwelk elke Kamer in haar reglement de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent, en met artikel 38, eerste lid, van de Grondwet luidens hetwelk elk besluit bij volstrekke meerderheid van stemmen wordt genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zou worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten.

Het is niet de eerste maal dat de Raad van State onderzoekt of ontwerp-wetsbepalingen bestaanbaar zijn met die grondwetsartikelen.

Meer bepaald in het advies over het ontwerp van wet houdende organisatie van de Instituten der Belgische radio en televisie, dat de wet van 18 mei 1960 geworden is, heeft hij een onderzoek gewijd aan wetgevingsprecedenten om er bepaalde leidenden beginselen uit af te leiden. Zo zegt het advies :

« Op het eerste gezicht lijken de ontworpen bepalingen over de wijze van benoeming der leden van de beheerraad in strijd met de letter van artikel 46 en van artikel 38, eerste lid, van de Grondwet. Het ontwerp regelt immers in een wet de wijze waarop de Kamers hun benoemingsbevoegdheid zullen uitoefenen, terwijl artikel 46 bepaalt dat het aan elke Kamer toekomt vrij en soeverein in haar reglement te bepalen « op welke wijze zij van haar bevoegdheden gebruik maakt ». Waar de ontworpen wet onderzijds voorschrijft, dat de acht kandidaten met de meeste stemmen worden benoemd, wijkt zij af van het beginsel, dat elk besluit bij volstrekke meerderheid van stemmen wordt genomen, terwijl toch volgens artikel 38, eerste lid, zulke afwijking, inzake verkiezingen en voordrachten, alleen mogelijk is in de reglementen der Kamers.

Er moet nochtans worden vastgesteld, dat de wetgever zich niet altijd aan die strakke interpretatie heeft gehouden.

Zo is de wijze van uitoefening van sommige bevoegdheden, die door een bijzondere wet en niet door de Grondwet aan de Kamers zijn opgedragen, rechtstreeks in die wet zelf bepaald.

Artikel 15 van de wet van 18 oktober 1908, gewijzigd bij de wet van 5 maart 1912 op het Gouvernement van Belgisch-Congo, artikel 18 van de wet van 19 juli 1930, gewijzigd bij de wet van 23 december 1937 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon, artikel 6 van de wet van 11 juli 1935 tot oprichting van de Nationale Dienst voor de voltooiing van de Noord-Zuidverbinding, en artikel 27 van de besluitwet van 20 november 1946 tot oprichting van de Regie der luchtwegen, bepalen namelijk dat de instemming van de Wetgevende Kamers met de haar voorgelegde ontwerpen stilzwijgend wordt verkregen door het verstrijken van vastgestelde termijnen.

De wet van 18 april 1898 op het gebruik der Vlaamse taal bij officiële bekendmakingen is verder gegaan, evenals trouwens de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

De wet van 18 april 1898 regelt aangelegenheden die ressorteren onder de grondwettelijke bevoegdheden van elke Wetgevende Kamer. Na in artikel 1 te hebben bepaald dat « de wetten worden gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt in de Franse en in de Vlaamse taal », schrijft ze voor op welke wijze iedere Kamer de wetsontwerpen en -voorstellen zal onderzoeken en goedkeuren.

mande inefficace puisque le Sénat n'accordera évidemment pas son autorisation sans que des éléments sérieux de culpabilité du ministre lui soient communiqués.

Tout en reconnaissant que chacune des deux solutions en présence peut se réclamer d'arguments juridiques sérieux et qu'aucune n'est inconciliable avec les textes constitutionnels; tout en apercevant qu'en conséquence, l'option à faire aura des motifs politiques autant que juridiques, le Conseil d'Etat ne peut se défendre de voir à la solution préconisée par le Gouvernement l'avantage d'empêcher que surgisse entre les deux Chambres législatives, à propos de la mise en accusation d'un ministre, membre du Sénat, un conflit qui risquerait non seulement de retarder des poursuites que l'efficacité de celles-ci et l'intérêt du pays peuvent rendre urgentes, mais de mettre le crédit de l'institution parlementaire à l'épreuve.

L'on notera incidemment que dans l'opinion où l'article 45 de la Constitution ne s'appliquerait pas au cas du ministre membre du Sénat, la logique commanderait que cette même interprétation soit adoptée après la cessation des fonctions du ministre, lorsque l'ancien ministre, demeuré ou devenu sénateur, est poursuivi pour des infractions commises dans l'exercice de ses anciennes fonctions.

II. — Réglementation par la loi du mode de procéder de la Chambre des représentants (articles 46 et 38 de la Constitution).

La détermination par l'avant-projet de règles de procédure imposées à la Chambre pour la mise en accusation d'un ministre soulève elle aussi un problème de constitutionnalité. L'on pourrait se demander, en effet, si ces dispositions ne violent pas l'article 46 de la Constitution, aux termes duquel chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, et l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Constitution, aux termes duquel toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'Etat examine si des dispositions légales en projet sont compatibles avec ces articles de la Constitution.

En particulier dans l'avis relatif au projet de loi organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, devenu la loi du 18 mai 1960, il a procédé à l'examen des précédents législatifs pour en déduire certains principes directeurs. L'avis s'exprime de la façon suivante :

« A première vue, les dispositions du projet qui déterminent le mode de nomination des membres du conseil d'administration paraissent contraires au sens littéral de l'article 46 et de l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Constitution. En effet, le projet règle la manière dont s'exercera le pouvoir de nomination attribué aux Chambres par une loi, alors que l'article 46 dispose qu'il appartient à chaque Chambre de déterminer librement et souverainement, par voie réglementaire, « le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». D'autre part, en prescrivant que sont nommés les huit candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, le projet inscrit, dans la loi elle-même, une dérogation au principe que toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, alors que l'article 38, alinéa 1^{er}, ne prévoit pareille dérogation, en matière d'élections et de présentations, que dans les règlements des Chambres.

Force est de constater que le législateur n'a pas toujours adopté cette interprétation rigoureuse.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne certaines attributions confiées aux Chambres par une loi spéciale, et non par la Constitution, la loi a réglé directement elle-même le mode suivant lequel ces attributions seraient exercées.

A cet égard, en effet, l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908, modifiée par la loi du 5 mars 1912 sur le Gouvernement du Congo belge, l'article 18 de la loi du 19 juillet 1930, modifiée par la loi du 23 décembre 1937 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, l'article 6 de la loi du 11 juillet 1935 instituant l'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi, et l'article 27 de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la Régie des voies aériennes prévoient que l'assentiment des Chambres législatives sur des projets qui leur sont soumis et acquit tacitement par l'expiration de délai déterminés.

La loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles a été plus loin, et il en est de même de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

La loi du 18 avril 1898 règle, en effet, des matières qui relèvent des attributions constitutionnelles de chaque Chambre législative. Après avoir disposé en son article 1^{er} que « ... les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue flamande », la loi détermine le mode suivant lequel chaque Chambre examinera et adoptera les projets et les propositions de loi.

Artikel 2 bepaalt: « Wetsontwerpen uitgaande van de Regering worden de Kamers aangeboden in tweetalige tekst. Wetsontwerpen uitgaande van de leden der Kamers worden overgelegd hetzij in tweetalige tekst, hetzij in de taal door de voorstellers verkozen. In het laatste geval doet het Bureau ze vertalen vooraleer zij in beraadslaging komen. De stemming over de wijzigingen voorgesteld gedurende de beraadslaging mag gebeuren over een enkele tekst. Worden ze aangenomen, dan doet het Bureau de aldus gewijzigde artikelen vertalen vóór de tweede stemming. Wanneer, bij de tweede stemming, wijzigingen worden toegebracht aan de bij de eerste stemming aangenomen artikelen, dan mogen de Kamers beslissen dat de eindstemming tot een latere zitting uitgesteld wordt. In elk geval, heeft er een enige stemming plaats over een volledige in beide talen opgestelde tekst ».

Na op die wijze te hebben bepaald hoe moet worden te werk gegaan voor het goedkeuren van wetsontwerpen en wetsvoorstellen, voegt artikel 2 eraan toe: « De Kamers bepalen in hare verordeningen de maatregelen welke zij nuttig achten om, elke wat haar betreft, de uitvoering dezer wet te verzekeren ».

Deze laatste bepaling werd als volgt verantwoord in het verslag Van Vreckem namens de Senaatscommissie (Senaat 1896-1897, verslag van 8 december 1896, n° 26): « L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur ». De verslaggever brengt vervolgens de bepaling van artikel 46 van de Grondwet in herinnering.

Het valt dadelijk op, dat de wetgever van 1898 zich praktisch genoodzaakt zag een aangelegenheid, waarin eenheid van procedure niet kon worden gemist, te onttrekken aan de reglementen van de Kamers, die immers steeds voor wijziging vatbaar zijn en van Kamer tot Kamer kunnen verschillen.

Het probleem van artikel 46 van de Grondwet heeft zich ook voorgedaan in een andere wet welke, evenals die van 18 april 1898, de wijze van uitoefening van aan de Kamers opgedragen grondwettelijke bevoegdheden regelt: de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, die het door artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toegekende recht van onderzoek in werking stelt.

De memorie van toelichting van een door de Kamer in 1865 goedgekeurd ontwerp, waar de memorie bij de wet van 3 mei 1880 naar verwijst, verklaart:

« En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des représentants, lors de la discussion d'un projet de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout à fait décisives.

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs: les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter » (Kamer, zitting 1879-1880, doc. n° 39, bijlage 1).

...

« De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 1880 leert dus het volgende:

1^o zelfs voor gevallen waarin de bevoegdheid de Kamers door de Grondwet is opgedragen, heeft de wetgever zich bevoegd geacht om de wijze van uitoefening ervan te regelen, in zover die uitoefening betrekking heeft op het recht van derden en niet kan worden geregeld door gewone interne voorzieningen in het kader van het reglement van een vergadering;

2^o de wetgever van 1880 beschikt, evenals die van 1898, op een aantal punten, maar hij laat een min of meer omvangrijk « résidu » bestaan — de maatregelen tot uitvoering van de wet —, te regelen door huishoudelijke voorzieningen die elke Kamer kan vaststellen;

L'article 2 prévoit, en effet, que « les projets de loi émanant du Gouvernement sont présentés aux Chambres en double texte. Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites soit en double texte, soit dans la langue choisie par leurs auteurs. Dans ce dernier cas, le bureau les fait traduire avant leur mise en délibération. Le vote des amendements, produits au cours de la discussion, peut avoir lieu sur un texte unique. S'ils sont admis, le bureau fait traduire, avant le second vote, les articles ainsi amendés. Si lors du second vote des modifications sont apportées aux articles adoptés au premier vote, les Chambres peuvent décider que le vote définitif sera ajourné à une séance ultérieure. Dans tous les cas, il est procédé par un vote unique sur un texte complet formulé dans les deux langues.

Après avoir fixé ainsi la procédure à suivre pour l'adoption des projets et des propositions de loi, l'article 2 ajoute que « les Chambres arrêtent par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer chacune, en ce qui la concerne, l'exécution de la présente loi ».

Cette dernière disposition fut justifiée comme suit dans le rapport déposé par M. Van Vreckem au nom de la Commission du Sénat (Sénat, 1896-1897, rapport du 8 décembre 1896, n° 26): « L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur ». Le rapporteur rappelle ensuite la disposition de l'article 46 de la Constitution.

On aperçoit tout de suite la nécessité pratique évidente où le législateur de 1898 se trouvait de ne pas faire dépendre des règlements des Chambres — règlements toujours susceptibles de modifications et qui peuvent être différents pour chaque Chambre — une matière où l'uniformité de procédure s'imposait de manière impérative.

Le problème de l'article 46 de la Constitution a été également soulevé dans une autre loi qui, de même que la loi précitée du 18 avril 1898, règle le mode d'exercice d'attributions constitutionnelles confiées aux Chambres: il s'agit de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, mettant en œuvre le droit d'enquête reconnu aux Chambres par l'article 40 de la Constitution.

L'exposé des motifs d'un projet adopté par la Chambre en 1865 et auquel se réfère l'exposé des motifs de la loi du 3 mai 1880 s'exprime comme suit:

« En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des représentants, lors de la discussion d'un projet de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout à fait décisives.

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs: les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter » (Ch. session 1879-1880, Doc. n° 39, annexe 1).

...

« Des travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1880 on peut tirer les enseignements suivants:

1^o même s'il s'agit d'attributions constitutionnelles des Chambres, le législateur s'est considéré comme compétent pour régler leur mode d'exercice, dans la mesure où cet exercice concerne le droit des tiers et ne saurait faire l'objet de simples mesures d'ordre intérieur, relevant d'un règlement d'assemblée;

2^o le législateur de 1880, tout comme celui de 1898, dispose sur un certain nombre de points, mais il laisse subsister un « résidu » plus ou moins important — les mesures d'exécution de la loi — qui pourra faire l'objet de dispositions réglementaires d'ordre intérieur à édicter par chaque Chambre;

3^o soms is het echter beter dat hetgeen door het reglement van de Kamers kan worden geregeld — het recht voor elk lid het onderzoek bij te wonen — uitdrukkelijk in de wet wordt neergelegd om op die wijze te ontvangen wat het verslag Nothomb noemt « une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner ».

Uit dit alles blijkt, dat de gewone wetgever is opgetreden om te bepalen op welke wijze een bevoegdheid van de Kamers moest worden uitgeoefend, wanneer het om de rechten van de Staatsburgers ging, en ook wanneer het zaak was een eenheid tot stand te brengen welke langs het reglement van de Kamers onmogelijk te bereiken was.

In het onderhavige geval mag enerzijds worden aangenomen, dat eenheid in de wijze waarop elk van beide Kamers de werkende en plaatsvervangende beheerders van een door de wet opgerichte openbare instelling zal benoemen niet kan worden gemist, anderzijds, dat die noodzakelijke eenheid en de bestendigheid daarvan alleen door een wet en niet door altijd aan verandering onderhevige Kamerreglementen kunnen worden bereikt » (Gedr. St. Senaat, zitting 1958-1959, n^o 317).

De wetgever heeft de wet van 18 mei 1960 zonder enige discussie daarover aangenomen.

In het onderhavige geval is het argument van de noodzakelijke eenvormige behandeling in de beide Kamers niet dienstig, aangezien een minister alleen door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging kan worden gesteld. Het argument dat ontleend is aan de bescherming van de individuele rechten daarentegen behoudt al zijn kracht.

Volgens artikel 90 van de Grondwet stelt de Kamer de minister in beschuldiging en brengt zij hem voor het Hof van cassatie; zij stelt dus de strafvordering in.

Het voorontwerp verklaart op de werkzaamheden van de commissie van de Kamer van roepassing: de regels van de artikelen 4, eerste lid, en 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Uit dat artikel 4, eerste lid, blijkt dat de commissie en haar voorzitter de bevoegdheden hebben die het Wetboek van strafvordering aan de onderzoekrechter toekent.

Bovendien verklaart het ontwerp artikel 458 van het Strafwetboek toepasselijk in geval van schending van de geheimhoudingsplicht en straft het de weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek. De uitoefening van de bevoegdheden van de Kamer brengt ongetwijfeld de rechten van de minister, niet alleen als zodanig maar ook als Staatsburger, in het geding; enkele ontwerp-bepalingen hebben ook betrekking op de rechten van derden. De uitoefening van die bevoegdheden kan dus niet worden geregeld in het reglement van een wetgevende vergadering.

Al kan de noodzaak van een wettelijke regeling in twijfel worden getrokken voor sommige bepalingen uit hoofdstuk III van het voorontwerp, toch kan gevoelig worden aangenomen dat die bepalingen deel uitmaken van een geheel dat beter niet wordt gesplitst.

Men merke vooral op dat, overeenkomstig de wens van de Grondwetgever, de vorm van de vervolging door de wet dient te worden geregeld zoals voorgeschreven in artikel 7, tweede lid, van de Grondwet.

Dit alles wetigt het feit dat het voorontwerp een regeling treft in aangelegenheden welke artikel 38, eerste lid, in fine, en artikel 46 van de Grondwet in beginsel aan het reglement van de Kamers overlaat.

De wijze van stemming welke de Kamer zal moeten volgen om een minister in beschuldiging te stellen, is een ander probleem dat hierna zal worden onderzocht.

III. — Stemming over de inbeschuldigingstelling. (artikel 38 van de Grondwet).

Het laatste lid van § 4 van artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat ieder besluit tot inbeschuldigingstelling wordt genomen met de volstrekte meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het eist een strengere meerderheid dan in artikel 38, eerste lid, van de Grondwet in de volgende bewoordingen is voorgeschreven :

« Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten ».

Wanneer het gaat om een besluit tot inbeschuldigingstelling is de wijze van stemming opgelegd door de dwingende bepaling van artikel 38.

Wegens de ernst van de beslissing kan men weliswaar aannemen dat in het ontwerp aan een buitengewone meerderheid is gedacht, pro memorie het ontwerp Bara waar in artikel 32 trouwens stond :

« Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix. La Chambre ne pourra prendre de résolution que lorsque les deux tiers de ses membres se trouvent réunis ».

3^o il vaut mieux parfois que ce qui pourrait figurer dans le règlement des Chambres — le droit pour chaque membre d'assister à l'enquête — se trouve expressément inscrit dans la loi, afin de recevoir par là « une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté », ne saurait lui donner.

Il résulte des développements qui précèdent que le législateur ordinaire est intervenu pour régler le mode d'exercice d'une attribution des Chambres, lorsqu'étaient en cause les droits des citoyens, et qu'il est intervenu également lorsqu'il s'agissait de créer une uniformité de situation qui eût été irréalisable par la voie du règlement des Chambres.

En l'espèce, on peut considérer, d'une part, qu'il y a une nécessité pratique certaine de réaliser l'uniformité dans la manière dont chacune des deux Chambres nommera les administrateurs effectifs et suppléants d'un établissement public créé par la loi et, d'autre part, que cette uniformité nécessaire et la permanence de cette uniformité ne peuvent être obtenues que par une loi et non par les règlements des Chambres, toujours susceptibles de modifications » (Doc. Sénat, 1958-1959, n^o 317).

Le législateur a adopté la loi du 18 mai 1960 sans discussion sur ce point.

Dans le cas présent, l'argument tiré de la nécessité de créer une uniformité dans la manière de procéder des deux Chambres est sans pertinence puisque la mise en accusation d'un ministre est le fait de la Chambre des représentants. En revanche, l'argument tiré de la protection des droits individuels garde toute sa force.

Suivant l'article 90 de la Constitution, la Chambre accuse et traduit le ministre devant la Cour de cassation; elle exerce donc l'action publique.

L'avant-projet rend applicables aux travaux de la commission de la Chambre les règles des articles 4, alinéas 1^{er}, et 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Il résulte de cet article 4, alinéa 1^{er}, que la commission et son président exerceront les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle.

En outre, l'avant-projet rend applicable l'article 458 du Code pénal en cas de violation du secret et punit la reproduction des débats et des pièces de l'instruction. L'exercice des pouvoirs de la Chambre met incontestablement en cause les droits du ministre non seulement en tant que tel, mais en tant que citoyen; plusieurs des dispositions prévues concernent aussi les droits des tiers. L'exercice de ces pouvoirs ne saurait donc faire l'objet d'un règlement d'assemblée.

Si la nécessité d'avoir recours à une loi peut être mise en doute à l'égard de certaines des dispositions du chapitre III de l'avant-projet, l'on peut admettre que ces dispositions font partie d'un ensemble qu'il ne paraît pas opportun de dissocier.

L'on notera surtout que selon le vœu du Constituant, les formes des poursuites sont réglées par la loi ainsi que le prescrit l'article 7, alinéa 2, de la Constitution.

Ces considérations justifient que l'avant-projet dispose dans des matières que l'article 38, alinéa 1^{er}, in fine, et l'article 46 de la Constitution confient en principe au règlement des Chambres.

Quant au mode de votation que la Chambre devra suivre pour la mise en accusation d'un ministre, il s'agit d'un autre problème qui sera examiné ci-après.

III. — Règles de vote pour la décision de mise en accusation (article 38 de la Constitution).

Le dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article 4 de l'avant-projet dispose que toute résolution de mise en accusation sera prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre des représentants.

Il exige une majorité plus sévère que celle qu'impose dans les termes suivants l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Constitution :

« Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations ».

Lorsqu'il s'agit d'une résolution de mise en accusation, le mode de votation est imposé par la disposition impérative de l'article 38.

Certes, étant donné la gravité de la décision, on peut concevoir que le projet ait envisagé une majorité exceptionnelle. L'on se rappellera que le projet déposé par le Ministre Bara énonçait d'ailleurs en son article 32 :

« Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix. La Chambre ne pourra prendre de résolution que lorsque les deux tiers de ses membres se trouvent réunis ».

Blijft de vraag of een zodanige afwijking strookt met de Grondwet.

Het is hier niet de plaats om te betogen dat de bescherming van de individuele rechten niet afhankelijk mag zijn van het reglement van een enkele Kamer, aangezien de Kamer niet bevoegd is om in dat opzicht af te wijken van de door de Grondwet zelf gestelde regel van de meerderheid van stemmen.

Kan worden betoogd dat artikel 38, dat aan de Kamers een wijze van stemming oplegt, alleen zou slaan op de besluiten die normaal door beide Kamers moeten worden genomen, zoals de goedkeuring van wetten, en dus niets uitstaande zou hebben met het geval van artikel 90, hetwelk een uitzondering is en betrekking heeft op een beslissing die door een enkele Kamer wordt genomen?

Bij nader toezien kan de tekst van artikel 38 niet zó worden geïnterpreteerd. Hij is algemeen en lijkt te slaan op besluiten van alle aard. Inzonderheid de redactie van het derde lid:

« Geen van beide Kamers kan een besluit nemen, indien niet de meerderheid van haar leden tegenwoordig is ».

Doelt uitdrukkelijk op elk besluit van elk van beide Kamers.

Staat artikel 90 anderzijds toe dat van artikel 38 wordt afgeweken? De tekst zegt dat niet. Het tweede lid van het artikel verleent aan de wetgever de bevoegdheid om te bepalen op welke wijze tegen de ministers in rechte wordt opgetreden, maar niet de bevoegdheid om in die wet af te wijken van andere grondwetsbepalingen.

Is er anderzijds geen aanleiding om ook hier, zoals voor artikel 46, te verwijzen naar artikel 7, tweede lid, van de Grondwet:

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft »?

Als de vorm van de vervolgingen in een wet moet worden bepaald, kan die wet dan, in het uitzonderlijk geval dat de vervolgingen door de Kamer worden ingesteld, niet afwijken van de wijze van stemming welke aan die Kamer is opgelegd door artikel 38?

Men vergeet echter niet het bijzonder belang van artikel 38 van de Grondwet, dat anders dan artikel 46, een quorum voorschrijft alsook een wijze van berekening van de meerderheid, en zodoende een van de grondregels van de werking van het Parlement en dus van de democratie vaststelt.

Telkens als de Grondwetgever geoordeeld heeft dat voor de stemming verschillende regelen gewettigd waren, heeft hij die zelf vastgesteld.

Toen de Grondwetgever oordeelde dat de Kamers de algemene regel niet hoefden toe te passen voor verkiezingen en voordrachten, heeft hij uitdrukkelijk in die uitzondering voorzien.

Men mag dus niet aannemen dat hij stilzwijgend aan de wet de bevoegdheid zou hebben gelaten om, op welk gebied dan ook, af te wijken van de regel van artikel 38.

IV. — Bevoegdheid van de jury in criminele zaken en voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (artikel 98 van de Grondwet).

Volgens artikel 10, § 2, van het voorontwerp worden de mededaders van en de medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf door een minister gepleegd en de daders van samenhangende misdrijven samen vervolgd.

Het gevolg hiervan zal weliswaar zijn dat zij worden afgetrokken van de rechter die het gemeen recht hun normaal toekent, maar dan krachtens een wet; hier wordt niet afgeweken van artikel 8 van de Grondwet volgens hetwelk niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent.

De tekst wijkt daarentegen wel af van artikel 98 van de Grondwet, die bepaalt:

« De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven ».

Voor de ministers is in de afwijking voorzien door artikel 90 van de Grondwet en hier is dus geen probleem. Hetzelfde kan niet worden gezegd wat betreft de mededaders van en de medeplichtigen aan of de daders van samenhangende misdrijven.

Mededaders en medeplichtigen nemen deel aan eenzelfde misdrijf; dat éne misdrijf wettigt de ondeelbaarheid van de procedure.

Juist naar dat begrip van ondeelbaarheid verwijst in de volgende bewoordingen het arrest van het Hof van cassatie, verenigde kamers, van 12 juli 1865, waarin het luitenant-generaal baron Chazal, minister van oorlog, en Jean-Jacques Delaet, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, berecht:

Il ne faut pas moins se demander si une telle dérogation est conforme à la Constitution.

L'on n'invoquera pas ici que la protection des droits individuels ne peut dépendre du règlement d'une seule Chambre, puisque la Chambre n'a pas le pouvoir de s'écarter quant à cet objet de la règle de la majorité des suffrages imposées par la Constitution même.

Peut-on soutenir que l'article 38, qui impose un mode de votation aux Chambres, ne viserait que les résolutions qui doivent normalement être prises par les deux Chambres, comme le vote des lois, et serait, dès lors, étranger au cas de l'article 90, qui est une exception et concerne une décision prise par une seule Chambre?

L'analyse du texte de l'article 38 n'autorise pas cette interprétation. Il est général et semble concerner toute espèce de résolution. En particulier, la rédaction du troisième alinéa:

« Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie ».

Vise expressément toute résolution de chacune des deux Chambres.

L'article 90, d'autre part, permet-il une dérogation à l'article 38? Le texte ne le prévoit pas. Le deuxième alinéa de l'article confie au législateur le pouvoir de déterminer le mode de procéder contre les ministres, mais non celui de déroger dans cette loi aux autres dispositions constitutionnelles.

N'y a-t-il pas lieu, par ailleurs, d'invoquer comme on l'a fait pour l'article 46, l'article 7, alinéa 2, de la Constitution:

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit »?

Si la forme des poursuites doit être prévue par une loi, cette loi ne peut-elle pas, dans le cas exceptionnel où les poursuites sont exercées par la Chambre, déroger au mode de votation imposé à celle-ci par l'article 38?

Il convient cependant de ne pas perdre de vue l'importance particulière de l'article 38 de la Constitution qui, au contraire de l'article 46, impose un quorum ainsi qu'un mode de calcul de la majorité et établit par là une des règles fondamentales du fonctionnement du Parlement, et donc de la démocratie.

Chaque fois que le Constituant a jugé que des règles différentes de votation pouvaient être justifiées, il les a fixées lui-même.

Lorsqu'il a estimé que la règle générale ne devait pas s'imposer aux Chambres pour les élections et présentations, il a expressément prévu cette exception.

L'on ne peut donc admettre qu'il aurait implicitement laissé à la loi le pouvoir de déroger, en quelque matière que ce soit, à la règle de l'article 38.

IV. — Compétence du jury en matière de crimes et de délits politiques et de presse (article 98 de la Constitution).

Suivant l'article 10, paragraphe 2, de l'avant-projet, les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et les auteurs d'infractions connexes sont poursuivis conjointement.

Il en résultera sans doute qu'ils seront distraits du juge que le droit commun leur assigne normalement, mais ils le seront en vertu d'une loi; il n'y a pas là de dérogation à l'article 8 de la Constitution, selon lequel nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

En revanche, le texte déroge à l'article 98 de la Constitution:

« Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse ».

Pour les ministres, la dérogation est prévue par l'article 90 de la Constitution et ne pose donc pas de problème. Il n'en est pas de même pour les coauteurs et complices ou les auteurs d'infractions connexes.

Coauteurs et complices participent à un même délit, dont l'unité justifie l'indivisibilité de la procédure.

C'est précisément à la notion d'indivisibilité que se réfère en ces termes l'arrêt de la Cour de cassation, chambres réunies, du 12 juillet 1865, jugeant le lieutenant-général baron Chazal, ministre de la guerre, et Jean-Jacques Delaet, membre de la Chambre des représentants:

« Considérant que, nonobstant la différence des peines que les coupables peuvent encourir, le duel est un fait complexe indivisible; que le délit commis par l'un des combattants est inséparable du délit commis en même temps par l'autre;

Considérant que le délit de provocation en duel, ayant pour objet de consommer l'exécution d'un autre délit, est connexe à ce dernier, aux termes de l'article 227 du Code d'instruction criminelle;

Considérant que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus élevé, compétent à l'égard de l'un des prévenus;

Considérant que ce principe d'ordre public, universellement admis en jurisprudence, avait été consacré par une loi publiée en Belgique, celle du 24 messidor an IV, réglant le mode de procéder contre les complices, soit d'un représentant du peuple, soit d'un membre du directoire exécutif, accusé par le pouvoir législatif et traduit devant la haute Cour de justice; que depuis il a été de nouveau confirmé législativement par l'application que le Code d'instruction criminelle en a faite en son article 501;

Considérant que le lieutenant-général baron Chazal, Ministre de la Guerre, devant, en exécution de la loi du 19 juin dernier, être jugé par la Cour de cassation, celle-ci se trouve, d'après ce qui est reconnu ci-dessus, légalement saisie de la poursuite dirigée simultanément contre le représentant Delaet, coprévenu ».

In het aldus berechte geval rees het probleem van de toepassing van artikel 98 weliswaar niet omdat het misdrijf alleszins niet onder de bevoegdheid van het Hof van assisen viel.

Toch toont het arrest duidelijk aan dat het karakter van ondeelbaarheid nauw verbonden is met de aard van de zaken. Dat karakter vereist dat een enkel gerecht bevoegd is en wettigt een afwijking van artikel 98 van de Grondwet, in het voordeel van artikel 90.

Wat nu de samenhang betreft, deze veronderstelt een veelheid van misdrijven. Het kan zijn dat deze een karakter van ondeelbaarheid vertonen zoals in het geval dat door het genoemde arrest van 12 juli 1865 is berecht, maar het zal niet noodzakelijk zo zijn.

Artikel 227 van het Wetboek van strafvordering noemt gevallen van samenhang; aangenomen wordt echter dat het die gevallen niet op limitatieve wijze bepaalt (cfr. *Novelles. Procédure pénale. Les mises en accusation*, n°s 102 en 103). Het begrip samenhang is voor ruime interpretatie vatbaar, want het is de rechter die erover beslist in het belang van een goede rechtsbedeling.

Wanneer men door een wet de bevoegdheid van het Hof van cassatie gaat uitbreiden tot de daders van misdrijven die gewoon samenhangen met die welke door de ministers zijn gepleegd, wijkt men af van artikel 98 van de Grondwet zonder dat die afwijking door de aard van de zaken is opgelegd of steun vindt in artikel 90 van de Grondwet.

HOOFDSTUK IV.

HET MISDRIJF INHERENT AAN DE UITOEFENING VAN HET MINISTERIELE AMBT.

Een ander belangrijk probleem waartoe het voorontwerp aanleiding geeft, is de omschrijving van een nieuw misdrijf eigen aan de ministers.

Artikel 134 van de Grondwet heeft dit probleem bij wijze van overgangsmaatregel geregeld door aan de Kamer « een discretionaire macht (te verlenen) om een minister in beschuldiging te stellen, en (aan) het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf ».

In de mate waarin die bepaling aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Hof van cassatie de macht verleent om ten laste van een minister als misdrijf aan te rekenen een feit dat, toen het gepleegd werd, niet door de wet als misdrijf was omschreven, zou de toepassing ervan thans in strijd komen met artikel 7.1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het zogenaamde « Europees Verdrag van de rechten van de mens », welk artikel bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. »

De uitvoering welke de wetgever aan artikel 90 van de Grondwet wil verlenen moet beantwoorden aan het voorschrift van het genoemde artikel 7, vermits de uitvoeringswet alleen in artikel 90 en niet in artikel 134 van de Grondwet een grondwettelijke grondslag vindt.

Het nieuwe misdrijf is als volgt omschreven in artikel 3, § 3, van het voorontwerp :

« Considérant que, nonobstant la différence des peines que les coupables peuvent encourir, le duel est un fait complexe indivisible; que le délit commis par l'un des combattants est inséparable du délit commis en même temps par l'autre;

Considérant que le délit de provocation en duel, ayant pour objet de consommer l'exécution d'un autre délit, est connexe à ce dernier, aux termes de l'article 227 du Code d'instruction criminelle;

Considérant que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus élevé, compétent à l'égard de l'un des prévenus;

Considérant que ce principe d'ordre public, universellement admis en jurisprudence, avait été consacré par une loi publiée en Belgique, celle du 24 messidor an IV, réglant le mode de procéder contre les complices, soit d'un représentant du peuple, soit d'un membre du directoire exécutif, accusé par le pouvoir législatif et traduit devant la haute Cour de justice; que depuis il a été de nouveau confirmé législativement par l'application que le Code d'instruction criminelle en a faite en son article 501;

Considérant que le lieutenant-général baron Chazal, Ministre de la Guerre, devant, en exécution de la loi du 19 juin dernier, être jugé par la Cour de cassation, celle-ci se trouve, d'après ce qui est reconnu ci-dessus, légalement saisie de la poursuite dirigée simultanément contre le représentant Delaet, coprévenu ».

Certes, dans le cas ainsi jugé, la question de l'application de l'article 98 ne se posait pas puisque de toute façon l'infraction ne relevait pas de la compétence de la Cour d'assises.

Cependant, l'arrêt montre bien que le caractère d'indivisibilité tient la compétence d'une seule juridiction et justifie qu'il soit dérogé à l'article 98 de la Constitution en faveur de l'article 90.

Quant à la connexité, elle suppose une pluralité d'infractions. Il peut se faire que celles-ci présentent un caractère d'indivisibilité comme dans le cas jugé par l'arrêt précité du 12 juillet 1865, mais il n'en ira pas nécessairement ainsi.

L'article 227 du Code d'instruction criminelle détermine des cas de connexité; il est cependant admis qu'il ne les détermine pas de façon limitative (cfr. *Novelles. Procédure pénale. Les mises en accusation*, n°s 102 et 103). La notion de connexité est susceptible d'une interprétation large car c'est le juge qui en décide dans l'intérêt d'une bonne justice.

Etendre par la loi la compétence de la Cour de cassation aux auteurs d'infractions simplement connexes à celles des ministres, c'est déroger à l'article 98 de la Constitution sans que cette dérogation soit imposée par la nature des choses ou trouve un appui dans l'article 90 de la Constitution.

CHAPITRE IV.

L'INFRACTION PROPRE A L'EXERCICE DES FONCTIONS MINISTERIELLES.

Un autre problème important soulevé par l'avant-projet est celui de la qualification d'une nouvelle infraction propre aux ministres.

L'article 134 de la Constitution a réglé transitoirement ce problème en conférant à la Chambre « un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et (à) la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine ».

Dans la mesure où cette disposition permet à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation de retenir comme délictueux, à charge d'un ministre, un fait que, lorsqu'il a été commis, n'était pas qualifié de délit par la loi, son application se heurterait actuellement à l'article 7.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite « Convention européenne des droits de l'homme », aux termes duquel :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. »

L'exécution que le législateur entend donner à l'article 90 de la Constitution doit, quant à elle, répondre au prescrit de l'article 7 précité, puisque la loi d'exécution ne trouve un fondement constitutionnel que dans l'article 90 et non dans l'article 134 de la Constitution.

L'infraction nouvelle est qualifiée comme suit par l'article 3, § 3, de l'avant-projet :

« Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft, de minister die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien worden veroordeeld tot ontzetting van de in 1^o, 2^o en 3^o van artikel 31 van het Strafwetboek bedoelde rechten.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing, de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd. »

De memorie van toelichting erkent dat een van de meest netelige problemen is de omschrijving van de specifieke misdrijven waaraan ministers zich schuldig kunnen maken.

Voor dat probleem zijn verscheidene oplossingen mogelijk.

1. Een van de oplossingen zou erin bestaan geen specifieke regeling inzake verantwoordelijkheid in te voeren voor de ministers. Er zou dus geen sprake van zijn, feiten strafbaar te stellen die niet onder de gewone strafwet vallen. Voor zodanige feiten zou de minister politiek verantwoordelijk zijn : hij zou gedwongen kunnen worden ontslag in te dienen.

Op te merken valt dat die zuiver politieke sanctie niet op doeltreffende wijze zou kunnen worden toegepast ingeval de feiten mochten zijn gepleegd tussen het tijdstip waarop de minister ontslag zou hebben genomen en het tijdstip waarop dat ontslag zou zijn aanvaard. In dat geval zou de enig mogelijke sanctie nog zijn : onmiddellijke afzetting van de minister door de Koning.

Men kan zich afvragen of het ontbreken van een specifieke regeling beantwoordt aan de idee welke de Grondwetgever van 1831 zich van de verantwoordelijkheid van de ministers heeft gevormd.

Uit de formulering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet alsook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het nationaal congres niet de bedoeling heeft gehad de verantwoordelijkheid van de ministers te beperken tot de feiten die in de gewone strafwetten zijn bepaald.

Aangezien echter de regeling van artikel 134 gedeeltelijk in strijd is met het Europees Verdrag van de rechten van de mens en niet bestaansbaar is naast de regeling welke de nieuwe wet invoert, verdient het in ieder geval aanbeveling dat de wetgever duidelijk uiting geeft aan zijn voornemen om, door het aannemen van de ontwerp-wet, een einde te maken aan iedere mogelijkheid om artikel 134 toe te passen.

2. Een tweede oplossing zou erin bestaan alle eventueel door ministers te plegen specifieke misdrijven op te sommen. Die oplossing — die ook door Bara in zijn ontwerp was voorgesteld — heeft het nadeel van ieder enuntiatief bedeelde opsomming, namelijk dat zij onvolledig dreigt te zijn.

3. Een derde oplossing bestaat in een opsomming van de specifieke misdrijven, gekoppeld aan een algemene bepaling.

De memorie van toelichting van het onderhavige voorontwerp merkt op dat het concept-voorstel van de studiecetra van de traditionele partijen werkt met opsomming van de misdrijven die specifiek zijn voor het ministerieel ambt, maar daar nog een meer algemene bepaling aan toevoegde welke ertoe strekte daarnaast toch nog een inbeschuldigingstelling op discretionaire grond mogelijk te maken. Artikel 12 van de door de studiecetra geredigeerde tekst bepaalt immers :

« La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution. »

Deze laatste oplossing, die tot doel heeft de leemten te ondervangen welke onvermijdelijk met iedere opsomming gepaard gaan, leidt evenwel tot rechtsonzekerheid en is, zoals hiervoren is gezien, in strijd met artikel 7 van het Verdrag van de rechten van de mens.

4. De vierde oplossing, die door het voorontwerp wordt aangenomen in artikel 3, § 3, heeft tot doel alle specifieke misdrijven die door ministers kunnen worden gepleegd in een algemene tekst te omvatten.

De memorie van toelichting verklaart :

« Die misdrijven (de specifieke misdrijven welke een minister zou kunnen plegen) kunnen nochtans worden samengebracht onder één gemeen begrip : het misbruik van het ambt of van de hoedanigheid, dat even zo goed kan liggen in een nalaten te handelen als in een positieve daad. Het misbruik zal in ieder geval alleen dan worden vervolgd wanneer het werd gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. »

Is artikel 3, § 3, voldoende nauwkeurig geformuleerd om te voldoen aan het voorschrift van artikel 9 van de Grondwet en aan artikel 7 van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens ?

A. Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, heeft het misdrijf dat in het voorontwerp wordt omschreven als misbruik van hoedanigheid, zeer veel weg van het misdrijf dat in het Franse recht wordt omschreven als « trafic d'influence ».

« Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article 31 du Code pénal.

Les dispositions du livre I du Code pénal sans exception des articles 66, 67, 69 et 85 sont applicables. »

L'exposé des motifs reconnaît la difficulté qu'il y a de prévoir les délits spécifiques que pourrait commettre un ministre.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées à ce problème.

1. Une des solutions consisterait à ne pas instituer un régime de responsabilité spécifique pour les ministres. Il ne serait donc pas question d'ériger en infractions des faits qui ne tombent pas sous la loi pénale ordinaire. Pour de tels faits, la responsabilité politique du ministre jouerait; le ministre pourrait être contraint à présenter sa démission.

L'on notera que cette sanction purement politique ne pourrait être appliquée efficacement dans le cas où les faits auraient été commis entre le moment où le ministre aurait offert sa démission et celui où celle-ci aurait été acceptée. Dans cette hypothèse, la seule sanction encore possible serait la révocation immédiate du ministre par le Roi.

On peut se demander si l'absence d'un régime spécifique correspond à la conception que le Constituant de 1831 se faisait de la responsabilité des ministres.

Il ressort de la rédaction des articles 90 et 134 de la Constitution, ainsi que des travaux préparatoires, que le Congrès national n'a pas eu l'intention de limiter la responsabilité des ministres aux seuls faits prévus par les lois pénales ordinaires.

Toutefois, puisque le système organisé par l'article 134 est en partie contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il ne peut subsister à côté du système organisé par la loi nouvelle, il se recommande en toute hypothèse que le législateur manifeste clairement son intention de mettre fin, par l'adoption de la loi en projet, à toute possibilité d'application de l'article 134.

2. Une deuxième solution consisterait dans une énumération exhaustive des délits spécifiques aux ministres. Cette solution, qui est celle du projet Bara, présente l'inconvénient de toute énumération qui se veut exhaustive, savoir le danger d'être incomplète.

3. Une troisième solution consiste dans une énumération des délits spécifiques assortie d'une disposition générale.

L'exposé des motifs de l'avant-projet actuel fait remarquer que l'avant-proposition des centres d'études des partis nationaux recourt à la méthode de l'énumération des délits spécifiques à la fonction ministérielle mais y ajoute une disposition plus générale destinée à permettre encore une mise en accusation discrétionnaire. L'article 12 du texte rédigé par les centres d'études dispose, en effet :

« La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution. »

Cette dernière solution, qui a pour but de pallier les lacunes que toute énumération présente inévitablement, crée l'incertitude juridique et est contraire, comme on l'a vu, à l'article 7 de la Convention des droits de l'homme.

4. La quatrième solution, adoptée par l'avant-projet dans l'article 3, § 3, a pour but de viser tous les délits spécifiques aux ministres par un texte général.

L'exposé des motifs déclare :

« Ils (les délits spécifiques que pourrait commettre un ministre) se ramènent à une notion commune : l'abus de la fonction ou de la qualité, l'abus pouvant résider aussi bien dans une abstention d'agir que dans un acte positif. L'un ou l'autre ne seront poursuivis que s'ils ont été commis avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire. »

L'article 3, § 3, présente-t-il un degré de précision suffisant pour satisfaire au prescrit de l'article 9 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

A. D'après les explications fournies par les délégués du Gouvernement, le délit, qui est qualifié d'abus de la qualité par l'avant-projet, recoupe largement celui que le droit français qualifie de trafic d'influence.

« Trafic d'influence » als zodanig, is in België niet strafbaar (zie *Les Nouvelles, Droit pénal*, III, 1972, n° 4326).

De wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, bevat weliswaar een bepaling die door dezelfde zorg is ingegeven; maar haar werkingssfeer is zeer beperkt. Volgens artikel 2 van die wet is het aan de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat verboden in de akten of bekendmakingen in verband met de vennootschappen met winstgevend doel, melding te maken van hun « titel ».

Op het niet naleven van dat voorschrift is evenwel geen straf gesteld, tenzij wat betreft de notarissen, griffiers en andere ministeriële ambtenaren, alsook de uitgevers die een akte opgemaakt in strijd met die bepaling mochten hebben opgesteld, overgeschreven en bekendgemaakt.

In Frankrijk is het « trafic d'influence » genoemde misdrijf bepaald in de wet van 4 juli 1889 die in de « Code pénal » een artikel 178 heeft ingevoegd. Dat artikel, zoals het is gewijzigd bij de ordonnantie van 8 februari 1945, luidt als volgt :

« Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au § 1^{er} du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus ».

Artikel 178 van de « Code pénal » is zowel van toepassing op particulieren als op ambtenaren en openbare mandatarissen. Ten opzichte van ambtenaren en openbare mandatarissen worden de straffen door het tweede lid verzwagd.

Hier kan de vraag worden gesteld of de omschrijving van het misdrijf dat bestaat in misbruik van hoedanigheid niet beter op haar plaats zou zijn in een bepaling van het Strafwetboek die van toepassing zou zijn op alle titularissen van ambten en openbare mandaten en die op de ministers toepasselijk zou worden verklaard door artikel 3, §§ 1 en 2, van het voorontwerp.

B. Moeilijker is het met nauwkeurigheid het misdrijf te omschrijven dat in het voorontwerp « misbruik van zijn ambt » heet.

De Franse wetgeving heeft op bepaalde tijdstippen gewerkt met het begrip « prévarication » dat, volgens het woordenboek van de Académie française, betekent : « trahir les intérêts qu'on est obligé à soutenir » of « manquer au devoir de sa charge, aux obligations de son ministère ». Volgens sommige oude auteurs slaat het woord « prévarication » gewoon op ieder misdrijf dat door een ambtenaar in de uitoefening van zijn ambt wordt gepleegd, en vertoont het dus verwantschap met het woord « forfaiture » (zie « Répertoire de la législation de doctrine et de jurisprudence », D. Dalloz, Parijs, T. XXXVI, 1856, v° « Prévarication »).

Artikel 71 van de « acte constitutionnel » van 24 juni 1973 bepaalde :

« Les membres du conseil (exécutif), en cas de prévarication, sont accusés par le corps législatif. »

Op 12 december 1832 diende de « Garde des Sceaux » een ontwerp van wet op de verantwoordelijkheid van de ministers in dat een nieuwe beschuldiging toevoegde aan de twee gevallen bepaald in de « Charte » van 1814. De ministers konden voortaan in beschuldiging worden gesteld wegens verraad, knevelarij en « prévarication ». Met de straffen op « prévarication » gesteld, kon worden gestraft : « le ministre qui compromettrait sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou l'inexécution des lois ou par l'abus du pouvoir qui lui était légalement conféré » (L. Delabrousse, « De la responsabilité criminelle des ministres », « Belgique judiciaire », XXXVI, blz. 1007).

Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp voert straffen in tegen de minister die « met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt ».

Het woord « misbruik » kan tautologisch klinken. Er is misdrijf als de minister zijn ambt uitoefent met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. Door het feit zelf dat aan de uitoefening van het ambt een oneerlijkheid kleefte, is er misbruik. « Fraus omnia corrumpit. »

Men mag aannemen dat het bedrieglijk opzet en het oogmerk om te schaden begrippen zijn die geen verduidelijking behoeven om als

Le « trafic d'influence », comme tel, n'est pas punissable en Belgique (voyez *Les Nouvelles, Droit pénal*, III, 1972, n° 4326).

Certes, la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, comprend une disposition inspirée par un souci analogue, mais son champ d'application est très restreint. Selon l'article 2 de cette loi, il est interdit aux ministres, anciens ministres et ministres d'Etat de faire mention de leur qualité dans les actes ou publications se rapportant à des sociétés à but lucratif.

Cette prescription est toutefois dépourvue de sanction pénale, sauf en ce qui concerne les notaires, greffiers et tous autres officiers ministériels, de même que les éditeurs, qui auront rédigé, transcrit ou publié un acte établi en contravention à cette disposition.

En France, l'infraction dite délit de trafic d'influence a été prévue par la loi du 4 juillet 1889, qui a inséré dans le Code pénal un article 178. Cet article, tel qu'il a été modifié par l'ordonnance du 8 février 1945, est conçu comme suit :

« Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au § 1^{er} du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus ».

L'article 178 du Code pénal français s'applique aussi bien aux particuliers qu'aux fonctionnaires et aux mandataires publics. En ce qui concerne les fonctionnaires et mandataires publics, l'alinéa 2 aggrave les peines.

Il y a lieu de se demander si la qualification pénale de l'abus de qualité ne serait pas mieux à sa place dans une disposition du Code pénal qui s'appliquerait à tous les titulaires de fonctions et de mandats publics, et qui ainsi serait rendue applicable aux ministres en vertu de l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'avant-projet.

B. Il est plus difficile de déterminer avec précision le délit qui apparaît dans l'avant-projet sous les termes « abus de ses fonctions ».

La législation française a fait appel à certaines époques à la notion de « prévarication », qui signifie, d'après le dictionnaire de l'Académie française, « trahir les intérêts qu'on est obligé à soutenir » ou « manquer au devoir de sa charge, aux obligations de son ministère ». D'après certains anciens auteurs, le mot prévarication signifie simplement tout délit commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et s'apparente ainsi au mot « forfaiture » (voyez Répertoire de la législation, de doctrine et de jurisprudence, par D. Dalloz, Paris, T. XXXVI, 1856, v° Prévarication).

L'article 71 de l'acte constitutionnel du 24 juin 1973 disposait :

« Les membres du conseil (exécutif), en cas de prévarication, sont accusés par le corps législatif. »

Le 12 décembre 1832, le Garde des Sceaux déposa un projet de loi sur la responsabilité des ministres, qui ajoutait une incrimination nouvelle aux deux cas spécifiés par la charte de 1814. Les ministres pouvaient être accusés désormais pour faits de trahison, de concussion et de prévarication. Etait passible des peines contre la prévarication : « le ministre qui compromettrait sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou l'inexécution des lois ou par l'abus du pouvoir qui lui était légalement conféré » (L. Delabrousse, De la responsabilité criminelle des ministres, Belgique judiciaire, XXXVI, p. 1007).

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat comminait des peines contre le ministre qui « avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire » commet « un abus de ses fonctions ».

Le mot « abus » peut être considéré comme une tautologie. L'infraction se commet lorsque le ministre exerce ses fonctions avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Par le fait même de la turpitude qui entache l'exercice des fonctions, cet exercice devient abusif. « Fraus omnia corrumpit. »

L'on peut admettre que l'intention frauduleuse et le dessein de nuire sont des notions suffisamment précises pour servir d'éléments consti-

bestanddelen van een misdrijf te worden aangemerkt. De moeilijkheid zal bij het bewijs gelegen zijn, maar dan ongeacht de vorm waarin het voornemen van de Regering zal zijn weergegeven.

Volgens de memorie van toelichting ten slotte, is artikel 3, § 3, een suppletieve bepaling die alleen zal worden toegepast « wanneer het te bereugelen feit door geen enkele andere wetsbepaling strafbaar is gesteld ». « Zulks houdt in, aldus de memorie van toelichting, dat de bepaling van paragraaf 3 in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek luidens hetwelk « wanneer een zelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, alleen de zwaarste straf wordt uitgesproken ».

Het suppletieve dat de memorie van toelichting aan artikel 3, § 3, toeschrijft, moet uit de tekst van het artikel zelf blijken.

Deze zou als volgt kunnen worden geredigeerd onder voorbehoud van hetgeen is gezegd in verband met het misbruik van hoedanigheid of in verband met de « trafic d'influence » :

« Met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft de minister die, buiten de gevallen bepaald in de §§ 1 en 2, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden gebruik maakt van zijn ambt of verzuimt daarvan gebruik te maken, of met hetzelfde opzet of met hetzelfde oogmerk gewag maakt van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien worden veroordeeld tot ontzetting van de rechten genoemd in artikel 31, 1^o, 2^o en 3^o, van het Strafwetboek.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing, hoofdstuk VII en artikel 85 niet, maar artikel 68 wel uitgezonderd. »

HOOFDSTUK V.

UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEDEN VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS.

Hoofdstuk III van het voorontwerp handelt over de inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1. — Procedure voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Deze aangelegenheid is geregeld in artikel 4 van het voorontwerp.

Bij dit artikel rijzen verscheidene grondwettelijke problemen die hiervoren reeds zijn onderzocht (hoofdstuk II, 3, en hoofdstuk III, 2 en 3). Toch zijn nog een aantal bijzondere opmerkingen te maken.

Artikel 4, § 2, bepaalt : « Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund; het wordt gerekend, ingediend bij het bureau en zonder verwijl aan de betrokken minister aangezegd.

De voorzitter legt het voorstel aan de Kamer ter inoverwegingneming voor.

De betrokken minister wordt vooraf gehoord, ook al is zijn ambt ten einde gekomen. »

Valt de Regering de opvatting van de Raad van State bij en laat zij de eis met betrekking tot het voorstel van de voorzitter van de Kamer achterwege, dan kan deze paragraaf toch behouden blijven voor de vragen tot inbeschuldigingstelling die uitgaan van leden van de Kamer, doch dan moet nader worden bepaald door wie de minister zal worden gehoord.

Artikel 4, § 3, bepaalt :

« § 3. Wanneer de Kamer tot de inoverwegingneming beslist, wordt het voorstel verwezen naar een commissie samengesteld uit elf leden verkozen volgens evenredige vertegenwoordiging.

De commissie benoemt uit haar midden een voorzitter en een verslaggever.

De leden van de commissie leggen de eed af het geheim van het onderzoek te bewaren. In geval van schending van de geheimhoudingsplicht, worden zij gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

De bepalingen van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zijn van toepassing op de werkzaamheden van de commissie.

Weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek door middel van de pers is verboden.

Zij wordt gestraft met de straffen bepaald bij artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek.

De commissie brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar aanstelling, tenzij de Kamer deze termijn verlengt.

Het verslag bevat een samenvatting van de overgelegde stukken en documenten, van de afgelegde getuigenverklaringen, van het verhoor van de betrokken minister, en draagt gemotiveerde conclusies voor ».

tutifs d'une infraction. La difficulté surgira du côté de la preuve, mais ceci quelle que soit la forme dans laquelle les intentions du Gouvernement seront traduites.

Enfin, selon l'exposé des motifs, l'article 3, § 3, présente le caractère d'une disposition suppletive qui ne s'appliquera que « dans le cas où le fait incriminé n'est rendu punissable par aucune autre disposition légale ». « Ceci implique, déclare l'exposé des motifs, que la disposition reprise au paragraphe 3 ne pourra jamais donner lieu à application de l'article 65 du Code pénal, aux termes duquel « lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée. »

Le caractère supplétif que l'exposé des motifs veut attribuer à l'article 3, § 3, doit résulter du texte même de l'article.

Celui-ci pourrait être rédigé de la manière suivante, sous réserve de ce qui a été exposé au sujet de l'abus de qualité ou du trafic d'influence :

« Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le ministre qui, en dehors des cas prévus aux §§ 1^{er} et 2, use de ses fonctions ou s'abstient d'en user, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, ou fait état de sa qualité dans une même intention ou dans un même dessein. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés à l'article 31, 1^o, 2^o et 3^o, du Code pénal.

Les dispositions du livre 1^{er} du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, mais à l'exception de l'article 68, sont applicables. »

CHAPITRE V.

L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS PAR LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS.

Le chapitre III de l'avant-projet est relatif à la mise en accusation par la Chambre des représentants.

1. — Du mode de procéder de la Chambre des représentants.

Cette matière fait l'objet de l'article 4 de l'avant-projet.

Cet article soulève plusieurs problèmes d'ordre constitutionnel qui ont été examinés plus haut (chapitre II, 3, et chapitre III, 2 et 3). Il appelle en outre diverses observations particulières.

L'article 4, § 2, dispose : « La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre concerné.

Le président consultera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Le ministre sera entendu préalablement alors même qu'il aura cessé ses fonctions. »

Si le Gouvernement se rallie à l'opinion du Conseil d'Etat et supprime l'exigence d'une demande émanant du président de la Chambre, ce paragraphe pourra néanmoins être maintenu en ce qui concerne les demandes de mise en accusation émanant de membres de la Chambre, mais il conviendrait de préciser par qui le ministre sera entendu.

L'article 4, § 3, dispose :

« § 3. Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de onze membres élus au scrutin proportionnel.

La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Les membres de la commission prêtent le serment de garder le secret de l'instruction. En cas de violation de secret, ils sont punis des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Les règles de l'article 4, alinéa 1, ainsi que des articles 5 à 13, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires seront d'application aux travaux de la commission.

La reproduction des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse est interdite.

Elle est punie des peines prévues à l'article 1270 du Code judiciaire.

La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins, de l'interrogatoire subi par le ministre concerné et présentera des conclusions motivées ».

Opdat in het eerste lid tot uiting kan komen dat de elf leden van de commissie tot de Kamer moeten behoren, verdient het aanbeveling de tekst als volgt te lezen :

« ... wordt de aanvraag verwezen naar een commissie van elf leden uit haar midden gekozen volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ».

Het volgende lid wordt dan :

« De commissie benoemt uit haar leden een voorzitter en een verslaggever ».

Vervolgens zou moeten worden bepaald in wiens handen de leden van de commissie de eed afleggen. Zij zouden dat kunnen doen in handen van de voorzitter van de Kamer.

Het vierde lid van § 3 verklaart op de werkzaamheden van de commissie toepasselijk de regels van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Een aantal artikelen van die wet zijn dus niet overgenomen.

Artikel 2 van de wet van 3 mei 1880 hetwelk bepaalt : « Elke Kamer verricht zelf het onderzoek of stelt daartoe uit haar midden een commissie aan » en artikel 3, tweede lid, hetwelk bepaalt : « Jeder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen » zijn weggelaten omdat, volgens het voorontwerp, het onderzoek door de commissie wordt verricht en geheim is.

Bij het aangehaalde artikel 3, tweede lid, is in het verslag Nothomb de volgende commentaar gegeven :

« Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête ?
Le texte proposé l'accorde formellement.

Le texte voté en 1865 également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi, qu'il en recevra par là une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi » (Pasinomie 1880, blz. 185).

In het voorontwerp moet dit recht, dat volgens sommigen aan de leden van de Kamers niet kan worden betwist wanneer het gaat om de uitvoering van artikel 40 van de Grondwet, het afleggen tegen de geheimhouding. In feite heeft het strafrechtelijke van het onderzoek hier het overwicht. Een zodanige bepaling is aannemelijk gelet op het voorschrift van artikel 7, tweede lid, van de Grondwet en op de bijzondere taak van de commissie die erin bestaat de gegevens op te sporen op grond waarvan de Kamer zich zal dienen uit te spreken over de vraag tot inbeschuldigingstelling, een taak die in wezen verschilt van het in artikel 40 van de Grondwet bedoelde recht van onderzoek.

Wat het eerste lid van artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 betreft, de weglating ervan is gewettigd in zover het voorziet in de samenstelling van de commissie welke de ontwerp-wet op een andere wijze regelt. Het bepaalt echter ook dat de commissie beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt. Aangezien het voorontwerp niet in een andere wijze van beraadslaging voorziet, ware het wenselijk, opdat hieromtrent geen twijfel kan bestaan, die bepaling op te nemen in de opsomming van de artikelen van de wet van 3 mei 1880 die toepasselijk worden verklaard.

Daarentegen zou het derde lid van artikel 3 van de wet van 3 mei 1880, dat betrekking heeft op de openbaarheid van de vergaderingen, geen toepassing kunnen vinden aangezien het voorontwerp tot geheimhouding verplicht. Het hoeft geen betoog dat aan de Kamer niet het recht kan worden gelaten om de bevoegdheid van de commissie te

Au premier alinéa, pour faire apparaître que les onze membres de la commission doivent faire partie de la Chambre, il est préférable de dire :

« Celle-ci sera renvoyée à une commission composée de onze membres élus dans son sein au scrutin proportionnel ».

L'alinéa suivant devient alors :

« La commission nomme parmi ses membres un président et un rapporteur ».

Il faudrait prévoir ensuite, entre les mains de qui les membres de la commission prêtent serment. Cela pourrait être entre les mains du président de la Chambre.

Le § 3, alinéa 4, rend applicable aux travaux de la commission les règles de l'article 4, alinéa 1^{er}, et des articles 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Certains articles de cette loi ne sont donc pas repris.

L'article 2 de la loi du 3 mai 1880 selon lequel « chaque chambre exerce ce droit par elle-même ou par une commission formée en son sein » et l'article 3, alinéa 2, qui prévoit que la commission procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister réservé à chacun des membres de la Chambre, sont omis parce que, suivant l'avant-projet, l'instruction sera faite par la commission et sera secrète.

Cet article 3, alinéa 2, avait été commenté comme suit dans le rapport de M. Alph. Nothomb :

« Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête ?
Le texte proposé l'accorde formellement.

Le texte voté en 1865 également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi, qu'il en recevra par là une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi » (Pasinomie 1880, p. 185).

L'on voit que, dans l'avant-projet, ce droit qui, suivant certains, ne pourrait être contesté aux membres des Chambres lors de l'exécution de l'article 40 de la Constitution, a été supprimé en faveur du secret. C'est en réalité ici le caractère d'instruction pénale qui l'emporte. Une telle disposition peut se concevoir eu égard au prescrit de l'article 7, alinéa 2, de la Constitution et à la mission qualifiée de la Commission qui est de rechercher les éléments sur base desquels la Chambre sera appelée à se prononcer sur la demande de mise en accusation, mission qui n'est pas de l'essence du droit d'enquête visé à l'article 40 de la Constitution.

Quant à l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 3 mai 1880, son omission est justifiée en tant qu'il prévoit la composition de la commission que la loi en projet règle de façon différente. Mais il dispose aussi que la commission délibère conformément aux règles établies par la Chambre. Comme l'avant-projet ne prévoit pas un mode de délibération différent, il serait souhaitable, pour éviter toute hésitation sur ce point, de reprendre cette disposition dans l'énumération des articles de la loi du 3 mai 1880 qui sont rendus applicables.

En revanche, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 3 mai 1880 relatif à la publicité des séances ne pourrait s'appliquer puisque l'on impose le secret. Il va de soi que l'on ne peut laisser à la Chambre le droit de restreindre les pouvoirs de la commission sans risquer de paralyser l'instruction que la commission exerce seule; c'est pourquoi l'alinéa 2 de

beperken op gevaar af het onderzoek, dat alleen door de commissie wordt verricht, lam te leggen; daarom is het tweede lid van artikel 4 van de wet van 1880 niet toepasselijk verklaard. Niet zo duidelijk is het echter waarom het voorontwerp niet heeft voorzien in de toepassing van het derde lid van artikel 4 in zover dit bepaalt dat de commissie het recht heeft om, zo nodig, een ambtelijke opdracht te geven voor wel bepaalde onderzoeksverrichtingen.

Men mag zich niet ontveinen dat de regeling van het voorontwerp die erin bestaat de onderzoeksbevoegdheid aan een commissie van de Kamer op te dragen, in de praktijk op heel wat moeilijkheden kan stuiten en dat die commissie wel eens slecht uitgerust zou kunnen zijn om haar rol te vervullen. Het lijkt niet opportuun haar een bevoegdheid te ontzeggen waarvan de wet van 1880 het nuttig heeft geacht ze uitdrukkelijk aan de onderzoekscommissies te verlenen.

Aangezien strafbepalingen beperkend moeten worden uitgelegd, zou het verkieslijk zijn het in artikel 4, § 3, vijfde lid, gestelde verbod niet alleen aan de pers op te leggen, en bijvoorbeeld te zeggen: « Ruchtbaarmaking van de debatten en van de stukken van het onderzoek door middel van de pers of door enig ander middel, is verboden ».

Anderzijds wekt het verwondering dat verwezen wordt naar artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek, hetwelk betrekking heeft op de echtscheidingsprocedure; het ware beter de opsomming van de straffen over te nemen.

De commissie — zo vervolgt de tekst — brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar « aanstelling » (in de Franse tekst « installation »). Noch in het voorontwerp, noch in het reglement van de Kamer is echter iets bepaald in verband met het installeren van de commissies.

Opdat die termijn een vaste datum kan hebben, zou hij kunnen ingaan met de verkiezing van de leden.

Artikel 4, § 4, voorziet in de bespreking « in openbare vergadering ». Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, aangezien deze laatste de term « séance plénière » (voltallige vergadering) gebruikt.

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, wil het voorontwerp anderzijds voor de Kamer ook niet de mogelijkheid uitsluiten om met gesloten deuren zitting te houden, zoals artikel 33 van de Grondwet haar toestaat te doen.

Het is dus beter geen van beide hoedanigheidsvoorwaarden — « voltallige » of « openbare » — te gebruiken.

Voorts zou de tekst van de eerste drie alinea's van § 4 beter als volgt worden geredigeerd:

« Onmiddellijk na de voorlezing en de aanneming van het verslag, worden de notulen van de werkzaamheden van de commissie en de daaraan gehechte stukken neergelegd ter griffie waar ieder lid van de Kamer en de minister er kennis van kunnen nemen.

De minister kan afschrift nemen van het dossier.

Het verslag wordt gedrukt, aan de minister medegedeeld en ten minste acht dagen vóór de bespreking in vergadering van de Kamer rondgedeeld ».

De bepaling van het laatste lid van § 4, betreffende de meerderheid die vereist is voor de besluitvorming, is reeds onderzocht.

II. — Optreden van het Hoog comité van toezicht.

In de artikelen 5 en 6 voorziet het voorontwerp in de mogelijkheid om voor de inbeschuldigingstelling een beroep te doen op de medewerking van de voorzitter van het Hoog comité van toezicht.

Die bepalingen luiden als volgt:

« Artikel 5. — § 1. Alvorens een voorstel tot inbeschuldigingstelling voor de Kamer te brengen, kan de voorzitter van die Kamer aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht mededeling geven van de feiten die een minister worden ten laste gelegd en die hem werden ter kennis gebracht en kan hij hem verzoeken tot een onderzoek over te gaan overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog comité van toezicht.

§ 2. De Voorzitter van het Hoog comité van toezicht kan de betrokken minister horen, op verzoek van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers ».

« Artikel 6. — Zolang de hem ten laste gelegde feiten niet bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn aanhangig gemaakt, kan de minister vragen door de voorzitter van het Hoog comité van toezicht te worden gehoord. Van die vraag geeft hij kennis aan de Eerste Minister.

De voorzitter van het Hoog comité tekent de verklaring op en vericht een onderzoek.

Wanneer geen bezwarende feiten aan het licht komen, brengt hij verslag uit bij de Eerste Minister ».

l'article 4 de la loi de 1880 n'a pas été rendu applicable. L'on comprend moins, par contre, pourquoi l'avant-projet n'a pas prévu l'application de l'alinéa 3 de l'article 4, en tant qu'il prévoit le droit pour la commission de faire, en cas de nécessité, procéder, par voie rogatoire, à des devoirs d'instruction spécialement déterminés.

Il ne faut pas se dissimuler que le système de l'avant-projet qui consiste à confier les pouvoirs d'instruction à une commission de la Chambre pourra se heurter dans la pratique à bien des difficultés et que cette commission risque d'être mal armée pour l'exercice de son rôle. Il ne paraît pas opportun de la priver d'un pouvoir qu'il avait été jugé utile d'accorder explicitement aux commissions d'enquête par la loi de 1880.

Les dispositions pénales étant d'interprétation restrictive, il serait préférable de ne pas limiter à la presse l'interdiction prévue à l'article 4, § 3, alinéa 5, et de dire, par exemple, « La divulgation des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse ou par tout autre moyen, est interdite ».

D'autre part, la référence à l'article 1270 du Code judiciaire qui concerne la procédure en divorce est surprenante; mieux vaudrait reprendre l'énumération des peines.

La commission — dit ensuite le texte — fera son rapport dans le mois à compter du jour de son « installation ». Mais rien n'est prévu ni dans l'avant-projet, ni dans le règlement de la Chambre en ce qui concerne l'installation des commissions.

Pour donner à ce délai un point de départ certain, il pourrait courir du jour de l'élection des membres.

L'article 4, § 4, prévoit la discussion « en séance plénière ». Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, ce dernier employant les termes « openbare vergadering » (séance publique).

D'autre part, il résulte des renseignements donnés par les représentants du Gouvernement, que l'avant-projet n'entend pas exclure la possibilité pour la Chambre de siéger en comité secret, comme l'y autorise l'article 33 de la Constitution.

Il vaut donc mieux éviter d'employer les qualificatifs « plénière » ou « publique ».

Pour le surplus, le texte des trois premiers alinéas du § 4 serait mieux rédigé comme suit:

« Immédiatement après la lecture et l'adoption du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces qui y sont annexées seront déposés au greffe où chaque membre de la Chambre et le ministre pourront en prendre connaissance.

Le ministre peut prendre copie du dossier.

Le rapport sera imprimé, communiqué au ministre et distribué huit jours au moins avant la discussion en séance de la Chambre ».

La disposition du dernier alinéa du § 4 relative à la majorité requise pour prendre une résolution, à déjà été examinée.

II. — De l'intervention du Comité supérieur de contrôle.

Dans ses articles 5 et 6, l'avant-projet prévoit la possibilité de recourir à l'intervention du président du Comité supérieur de contrôle antérieurement à la mise en accusation.

Ces dispositions sont libellées comme suit:

« Article 5. — Avant de saisir la Chambre d'une demande de mise en accusation, le président de la Chambre peut communiquer au président du Comité supérieur de contrôle les faits imputés à un ministre qui auraient été portés à sa connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle.

Le président du Comité supérieur de contrôle peut entendre le ministre à la demande du président de la Chambre ».

« Article 6. — Aussi longtemps que la Chambre des représentants n'est pas saisie des faits qui lui sont imputés, un ministre peut demander à être entendu par le président du Comité supérieur de contrôle. Il en informe le Premier Ministre.

Le président actera la déclaration et procédera à une enquête.

Si l'enquête ne fait pas apparaître de charges, le président fait rapport au Premier Ministre ».

Bij deze bepalingen zijn de volgende opmerkingen te maken :

1. Het is praktisch onontbeerlijk dat de Kamer of de Commissie een beroep kunnen doen op gespecialiseerde overheden om hen bij te staan in het onderzoek van de zaak en dat zij deze bij wege van ambtelijke opdrachten met bepaalde onderzoeksverrichtingen kunnen belasten, zoals reeds eerder is gezegd.

Toch is het volstrekt nodig dat de bevoegdheden van de betrokken instelling duidelijk omschreven worden opdat men niet de indruk kan krijgen dat de onderzoeksmacht van de Kamer en van de Commissie door de wet verdeeld is over de Kamer en de overheid die met onderzoeksverrichtingen kan worden belast; met andere woorden het mag niet zo zijn dat het onderzoek naar de verantwoordelijkheid dat artikel 90 van de Grondwet alleen aan de Kamer heeft opgedragen haar, onder welke formulering ook, wordt onttrokken.

2. Het Hoog comité van toezicht is een instelling die werkt in het kader van de uitvoerende macht en wier statuut slechts bij een koninklijk besluit is vastgesteld, het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende organiek reglement van het Hoog comité van toezicht.

Al kan desnoods worden aangenomen dat het bestaan van het Hoog comité van toezicht in een wet wordt erkend, toch moet duidelijk voor ogen worden gehouden dat de mechanismen waarin het een rol zal moeten vervullen voor hun goede werking onder een statuut zullen vallen dat de Koning zal kunnen wijzigen, zowel wat de materiele bevoegdheid als wat de samenstelling van het Comité betreft. Al blijkt bijvoorbeeld uit artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 dat gewone leden van het Comité zijn en van het college deel uitmaken : « 1^o vier tot het Hof van cassatie of tot een der hoven van beroep behorende magistraten, onder wie de voorzitter van het Comité wordt benoemd; ... », toch zou de Koning — hoe weinig waarschijnlijk dat ook moge zijn — kunnen beslissen dat de voorzitter niet meer noodzakelijk een tot het Hof van cassatie of tot een der hoven van beroep behorende magistraat hoeft te zijn.

Nu is het precies aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht dat het voorontwerp belangrijke opdrachten toevertrouwt die al dan niet verband houden met het instellen van vervolgingen tegen een minister.

In de regeling van het voorontwerp kunnen de aan een minister ten laste gelegde feiten door de voorzitter van de Kamer niet worden onderzocht dan op verzoek dat de procureur-generaal bij het Hof van cassatie. Nadat de voorzitter dat verzoek heeft ontvangen en vooraleer hij beslist of hij er gevolg aan zal geven, zal hij dus gebruik kunnen maken van de hem door artikel 5 verleende bevoegdheid om zich te laten voorlichten.

Als deze twee interventies — wegens hun ongrondwettelijkheid — niet meer vereist worden vooraleer de Kamer van de zaak kennis neemt, heeft artikel 5 geen reden van bestaan meer.

De memorie van toelichting geeft de verantwoording voor artikel 6. « Tegen ministers worden niet zelden aantijgingen geuit ». In de huidige stand van de wetgeving kunnen zij zich moeilijk verdedigen; zij kunnen « door geen enkele rechtelijke of administratieve overheid » worden gehoord, ook niet op hun vraag. Daarom biedt het voorontwerp aan de minister de mogelijkheid om, op zijn verzoek, te worden gehoord door de voorzitter van het Hoog comité van toezicht. « Deze is — aldus de memorie van toelichting — de overheids-persoon die het meest is aangewezen om de verklaringen van de minister in ontvangst te nemen. Immers, het betreft hier tegelijk een magistraat die behoort tot het hoogste rechtscollege van het land, en de voorzitter van een instelling die gespecialiseerd is in het uitvoeren van administratieve enquêtes en waarvan de goede trouw niet gemakkelijk zal kunnen worden verschalkt ».

Buiten de algemene opmerkingen die hiervoren zijn gemaakt, moet worden vastgesteld dat het horen van een minister op diens verzoek geen maatregel tot toepassing van artikel 90 van de Grondwet is. Die bepaling is in het voorontwerp van een wet tot uitvoering van artikel 90 alleen ingevoegd omdat de feiten waarover de minister gehoord zou willen worden, later aanleiding zouden kunnen geven tot vervolging.

Het tweede lid van artikel 6 bepaalt : « De voorzitter van het Hoog comité tekent de verklaring op en verricht een onderzoek ». Op het eerste gezicht is het niet duidelijk welke draagwijdte dat verhoor van de minister zal hebben en van welke aard de onvermijdelijk geheime enquête zal zijn welke de voorzitter van het Hoog comité van toezicht kan instellen.

Als de voorzitter van het Hoog comité van toezicht zich zou moeten beperken tot het optekenen van de verklaringen van de minister, kan men zich afvragen of dat enig nut heeft en of een verklaring die de minister bijvoorbeeld in de Kamers zou afleggen, niet een uitwerking zou hebben die beantwoordt aan het voornemen om de betrokken persoon in de gelegenheid te stellen de feiten aan te brengen die hem kunnen vrijpleiten.

Als de voorzitter van het Hoog comité van toezicht daarentegen de minister mag ondervragen nadat deze zijn verklaringen heeft afgelegd, een enquête mag verrichten om die verklaringen aan de werkelijkheid te toetsen, getuigen mag horen, enz., dan zal die enquête bijna noodzakelijk bestaan in daden van onderzoek of van vervolging.

Elles appellent deux observations générales :

1. Il est pratiquement indispensable que la Chambre ou la Commission puissent avoir recours à des autorités spécialisées pour les assister dans l'instruction de la cause et qu'elle puissent notamment leur confier des devoirs par voie rogatoire comme on l'a rappelé ci-dessus.

Il convient cependant que les compétences de l'organisme en question soient nettement définies afin que le pouvoir d'instruction de la Chambre et de la Commission n'apparaisse pas comme réparti par la loi entre la Chambre et l'autorité susceptible de se voir confier les devoirs d'instruction; qu'en d'autres termes, sous quelque dénomination que se soit, la Chambre ne soit pas dessaisie des responsabilités que l'article 90 de la Constitution lui réserve.

2. Le Comité supérieur de contrôle est un organisme fonctionnant au sein de l'exécutif et dont le statut n'est établi que par un arrêté royal, l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle.

S'il peut être admis à la rigueur que son existence soit reconnue dans une loi, encore faut-il apercevoir clairement que les mécanismes dans lesquels le Comité supérieur de contrôle sera appelé à jouer un rôle dépendront, pour leur bon fonctionnement, d'un statut que le Roi pourra modifier aussi bien pour ce qui est de la compétence matérielle du Comité que du point de vue de sa composition. S'il résulte, par exemple, de l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 que « sont membres effectifs du Comité et forment le collège : 1^o quatre magistrats appartenant à la Cour de cassation ou à l'une des cours d'appel, parmi lesquels est nommé le président du Comité; ... » le Roi, encore que se soit peu probable, pourrait décider que le président ne sera plus nécessairement un magistrat appartenant à la Cour de cassation ou à l'une des cours d'appel.

Or, c'est au président du Comité supérieur de contrôle que l'avant-projet confie d'importantes missions liées ou non à l'instruction des poursuites à charges du ministre.

Dans le système de l'avant-projet, les faits imputés à un ministre ne peuvent être examinés par le président de la Chambre que sur requête du procureur général près la Cour de cassation. C'est donc après avoir reçu cette requête et avant de décider s'il y donnera suite que le président pourra exercer le pouvoir que lui donne l'article 5 pour éclairer sa décision.

Si, en raison de leur inconstitutionnalité, l'on n'impose plus ces deux interventions avant que la Chambre ne soit saisie, l'article 5 n'a plus de raison d'être.

La justification de l'article 6 est donnée dans l'exposé des motifs. Des allégations sont parfois lancées à charge des ministres. Dans l'état actuel de la législation, ceux-ci peuvent mal se défendre; ils ne peuvent être entendus, même à leur demande, par aucune autorité judiciaire ou administrative. C'est pourquoi l'avant-projet offre la possibilité au ministre d'être entendu, à sa demande, par le président du Comité supérieur de contrôle. « Celui-ci — dit l'exposé des motifs — est l'autorité la mieux indiquée pour recevoir les déclarations du ministre. En effet, il s'agit d'un magistrat appartenant à la juridiction la plus élevée du pays et du président d'un organisme qui est spécialisée dans les enquêtes administratives et dont la bonne foi ne pourra être aisément surprise ».

Outre les observations générales qui ont été faites ci-dessus, il convient de constater qu'entendre un ministre à sa demande n'est pas une mesure d'application de l'article 90 de la Constitution. C'est uniquement parce que les faits sur lesquels le ministre souhaiterait être entendu pourraient faire l'objet de poursuite ultérieure que cette disposition a été insérée dans l'avant-projet d'une loi d'exécution de l'article 90.

Suivant l'alinéa 2 de l'article 6, le président « actera la déclaration et procédera à une enquête ». A la lecture de ce texte, on voit mal quelle sera la portée de cette audition du ministre et de la nature de l'enquête nécessairement secrète à laquelle le président du Comité supérieur de contrôle pourra procéder.

Si le président du Comité supérieur de contrôle devait se borner à acter les déclarations du ministre, on peut se demander quelle serait l'utilité de ce procédé et si une déclaration du ministre faite aux Chambres, par exemple, n'aurait pas un effet correspondant à l'intention de permettre à la personnalité mise en cause de présenter les faits propres à la disculper.

Si, au contraire, le président du Comité supérieur de contrôle peut interroger le ministre à la suite de ses déclarations, faire procéder à une enquête pour vérifier celles-ci, interroger des témoins, etc., cette enquête consistera presque nécessairement en des actes d'instruction ou de poursuites.

Volgens de Grondwet en volgens het voorontwerp beslist echter alleen de Kamer over het instellen van het onderzoek, onverminderd de onderzoeksverrichtingen welke zij bij wege van ambtelijke opdracht zou kunnen bevelen indien op het in dit advies gedane voorstel mocht worden ingegaan.

Zou het dan ook niet beter zijn te bepalen dat een minister zich tot de voorzitter van de Kamer kan wenden opdat deze de Kamer verlof zou vragen om hem te doen horen in verband met een of ander feit dat tegen hem mocht zijn aangevoerd?

Op die wijze zou men terugkomen tot de procedure die zou volgen uit artikel 5 indien dit artikel in de voorgestelde zin mocht worden gewijzigd. In zover de bedoelde informatie, als zij de ondervraging van de minister toestaat en aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht enige bevoegdheid tot het verrichten van een enquête verleent, in het begrip onderzoek treedt, zou zij toch op zijn minst door de Kamer uitdrukkelijk toegestaan zijn.

De tekst zegt niet wat er moet worden gedaan als de voorzitter van het Hoog comité van toezicht tot de bevinding komt dat er aanwijzingen voor een misdrijf zijn. Bepaald lijkt dan te moeten worden dat hij de Kamer daarvan kennis geeft.

HOOFDSTUK VI.

BEVOEGDHEID VAN HET HOF VAN CASSATIE.

Artikel 2 van het voorontwerp luidt als volgt :

« § 1. Tijdens hun ambtsduur worden de ministers door het Hof van cassatie met verenigde kamers berecht voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

§ 2. Vervolgingen die voor het Hof van cassatie werden ingesteld, blijven bij het Hof aanhangig ook al komt het ministeriële ambt ten einde. »

Zoals dit artikel is geredigeerd, kan men zich afvragen of het toepassing vindt op de misdrijven die zijn gepleegd vooraleer de minister de eed aflegde.

Hier zijn twee gevallen te onderscheiden.

In het eerste geval gaat het misdrijf terug tot een datum vóór de eedaflegging maar worden de vervolgingen ingesteld gedurende de uitoefening van het ministeriële ambt. Uit de artikelen 2, § 1, en 7 van het voorontwerp blijkt dat het openbaar ministerie niet kan vervolgen dan met verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers, en dat de minister zal worden berecht door het Hof van cassatie in verenigde kamers.

Het tweede geval is dat waarin de vervolgingen zijn ingesteld op een datum vóór de eedaflegging. De memorie van toelichting van het voorontwerp verstrekt hieromtrent een uitleg waarbij interpretatiemoeilijkheden kunnen rijzen. Zij zegt :

« De vervolgingen die reeds zouden zijn ingesteld ten laste van een persoon die naderhand minister wordt, zullen insgelijks aanhangig blijven voor de rechtbank waarvoor ze reeds waren gebracht. »

Opdat de tekst van de wet de bedoelingen van de wetgever duidelijk kan weergeven, wordt voorgesteld artikel 2 als volgt te redigeren :

« Artikel 2. — Het Hof van cassatie neemt in verenigde kamers kennis van de misdrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt maar gedurende dat ambt zijn gepleegd.

Het Hof van cassatie neemt in verenigde kamers ook kennis van de misdrijven die door ministers zijn gepleegd vooraleer zij in die hoedanigheid de eed hebben afgelegd, wanneer het misdrijf op het tijdstip van die eedaflegging niet, hetzij door rechtstreekse dagvaarding, hetzij door een beslissing tot verwijzing, voor het bevoegde gerecht is gebracht om er kennis van te nemen overeenkomstig het gemeen recht.

Misdrijven die voor het Hof van cassatie zijn gebracht terwijl de minister zijn ambt uitoefende, blijven bij het Hof aanhangig ook al wordt aan dat ambt een einde gemaakt. »

HOOFDSTUK VII.

PROCEDURE VOOR HET HOF VAN CASSATIE.

Al eerder is gezegd dat artikel 90 van de Grondwet, wanneer het gaat om misdrijven die door een minister zijn gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, noch de inbeschuldigingstelling door de Kamer, noch de berechting door het Hof van cassatie voorschrijft; het staat de wetgever toe, inzake bevoegdheid en procedure de regelen te bepalen waaraan hij de voorkeur geeft.

Or, dans l'économie de la Constitution et de l'avant-projet, la Chambre seule décide de l'instruction sans préjudice des devoirs qu'elle pourrait prescrire par voie rogatoire si l'avis exprimé ci-dessus était suivi.

Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux prévoir qu'un ministre pourra s'adresser au président de la Chambre pour qu'il demande à celle-ci de l'autoriser à le faire entendre sur tel ou tel fait qui serait allégué contre lui ?

L'on retomberait ainsi dans la procédure qui résulterait de l'article 5 s'il était modifié ainsi qu'il a été suggéré. Dans la mesure où l'information prévue, si elle permet l'interrogatoire du ministre, et donne au président du Comité supérieur de contrôle un certain pouvoir d'enquête, empiète sur la notion d'instruction, à tout le moins elle aurait été formellement autorisée par la Chambre.

Le texte ne prévoit pas ce qu'il y aura lieu de faire si le président du Comité supérieur de contrôle découvre des indices d'infraction. Il conviendrait, semble-t-il, de prévoir qu'il les dénoncera à la Chambre.

CHAPITRE VI.

COMPETENCE DE LA COUR DE CASSATION.

L'article 2 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Pendant le temps de leurs fonctions, les ministres sont poursuivis devant la Cour de cassation, chambres réunies, pour les crimes, délits et contraventions commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 2. La Cour de cassation reste saisie des poursuites intentées devant elle si les fonctions ministérielles prennent fin. »

Tel que cet article est rédigé, on peut se demander s'il s'applique aux infractions commises antérieurement à la prestation de serment du ministre.

Il y lieu de distinguer deux cas.

Dans le premier cas, l'infraction remonte à une date antérieure à la prestation de serment, mais les poursuites sont exercées pendant la durée des fonctions ministérielles. Il résulte des articles 2, § 1^{er}, et 7 de l'avant-projet que le ministère public ne pourra exercer les poursuites qu'après avoir obtenu l'autorisation de la Chambre des représentants, et que le ministre sera justiciable de la Cour de cassation siégeant chambres réunies.

Le second cas est celui où les poursuites ont été entamées à une date qui est antérieure à la prestation de serment. L'exposé des motifs de l'avant-projet s'exprime à ce sujet d'une manière qui peut donner lieu à des difficultés d'interprétation. Il déclare :

« Les poursuites qui seraient entamées à charge d'une personne qui deviendrait ministre seront également poursuivies devant la juridiction qui a déjà été saisie. »

Pour que les intentions du législateur apparaissent clairement du texte de la loi, il s'indiquerait de rédiger l'article 2 comme suit :

« Article 2. — La Cour de cassation, chambres réunies, connaît des infractions commises par les ministres hors de leurs fonctions mais pendant la durée de celles-ci.

La Cour de cassation, chambres réunies, connaît de même des infractions commises par les ministres antérieurement à leur prestation de serment en cette qualité, lorsqu'au moment de celle-ci l'infraction n'a pas été déférée soit par citation directe, soit par décision de renvoi à la juridiction compétente pour en connaître selon le droit commun.

La Cour de cassation demeure saisie des infractions qui lui ont été déférées alors que le ministre était en fonctions, même s'il est mis fin à celles-ci. »

CHAPITRES VII.

PROCÉDURES DEVANT LA COUR DE CASSATION.

L'on a déjà vu que lorsqu'il s'agit d'infractions commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'article 90 de la Constitution n'impose ni la mise en accusation par la Chambre, ni la juridiction de la Cour de cassation; il permet au législateur de déterminer les règles de compétence et de procédure qu'il estimera préférables.

Het voorontwerp handhaaft voor die misdrijven de bevoegdheid van het Hof van cassatie, maar vervangt de procedure van inbeschuldigingstelling door een stelsel van verlov. Dit is geregeld in artikel 7.

Het vereiste verlov zal door de Kamer moeten worden verleend.

Noch artikel 7, noch artikel 10, dat betrekking heeft op de procedure voor het Hof van cassatie, bepalen wie de vervolgingen bij het Hof van cassatie zal instellen.

In de commentaar op artikel 10 verstrekt de memorie van toelichting hierover nochtans enige uitleg. Na erop te hebben gewezen dat de vraag, door wie de strafvordering voor het Hof van cassatie dient te worden uitgeoefend, de inzet is van een aanzienlijke controverse vervolgt de memorie: « Wanneer de Grondwet zegt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht heeft ministers... te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten dan moet dit redelijkerwijze toch betekenen dat ook het parket-generaal bij het Hof van cassatie zal optreden, vermids de berechting door dit Hof dat optreden normalerwijze onderstelt, zoals te kennen wordt gegeven in artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt: « De procureur-generaal bij het Hof van cassatie oefent de strafvordering niet uit, tenzij hij een rechtsvordering instelt waarvan de berechting aan het Hof van cassatie is opgedragen ». De memorie van toelichting voegt er nog het volgende aan toe: « Het orgaan dat in beschuldiging stelt, verwijst enkel de beklagde naar de bevoegde strafrechtbank, maar is geenszins bevoegd om voor die rechtbank te vorderen. Die bevoegdheid komt toe aan het openbaar ministerie bij die rechtbank ».

Al zijn dat inderdaad de normale regels inzake strafvordering, in het geval van inbeschuldigingstelling van ministers staat de toepassing ervan lang niet zo vast.

De Kamer verricht daden van vervolging, zoals de memorie van toelichting zelf erkent waar zij op blz. 18 zegt: « De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de « inbeschuldigingstelling » en vereist derhalve het optreden van de Kamer ».

In feite wordt de strafvordering door de Kamer ingesteld; daarom is artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek in het onderhavige geval niet van toepassing en als men wil — ongetwijfeld terecht — dat de procureur-generaal de vordering voor het Hof van cassatie instelt, dan lijkt het noodzakelijk dat de wet hem uitdrukkelijk die bevoegdheid geeft.

Wanneer de Kamer alleen optreedt om verlov tot vervolging te geven, stelt zij de strafvordering niet in en oefent zij deze niet uit, en derhalve wettigt artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek dat die vordering wordt uitgeoefend door de procureur-generaal bij het Hof van cassatie. Allicht zou een uitdrukkelijke bepaling van de ontwerp-wet iedere betwisting hieromtrent kunnen voorkomen.

De fundamentele bepaling die de procedure voor het Hof van cassatie vaststelt, ligt in artikel 10, § 3, van het voorontwerp. Die paragraaf bepaalt: « Het Hof (van cassatie) neemt de bepalingen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van cassatie ».

De wet van 20 april 1874 is de wet betreffende de voorlopige hechtenis. Het ontwerp sluit de toepassing uit van de artikelen 10 tot 16 die betrekking hebben op de zekerheidstelling en op de keuze van woonplaats ter plaatse waar de rechter zitting houdt, vóór de invrijheidstelling (artikel 12), alsook van de artikelen 19 en 20 betreffende het hoger beroep tegen de beschikkingen van de raadkamer.

Er zijn twee wetten van 30 maart 1891: de wet die wijzigingen aanbrengt in de wet van 17 april 1878 wat betreft de verjaring van de burgerlijke rechtsvordering en de wet « rakende de aanhouding aan boord van Belgische schepen van lieden door het Belgische recht vervolgd of veroordeeld ».

De eerste van die wetten is stilzwijgend opgeheven door de wet van 30 mei 1961 die artikel 26 van de wet van 17 april 1878 welke zij wijzigde, geheel heeft vervangen.

Wil het ontwerp naar de tweede wet verwijzen, dan behoort deze met haar opschrift te worden vermeld.

De wet van 9 april 1930 is de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers.

Er is reeds op gewezen dat het voorontwerp noch het verval van de strafvordering door betaling van een geldsom, noch de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitsel en de probatie beoogt.

Aangezien het voorontwerp slechts weinig bepalingen betreffende de procedure bevat — artikelen 10, 11 en 12 — en de teksten die de procedure voor het Hof van cassatie regelen bezwaarlijk toepasselijk lijken voor het berechten van ministers, komt de voorgestelde regeling er in feite op neer dat het aan het Hof van cassatie wordt overgelaten de door het Hof te volgen procedure zelf te bepalen aan de hand van de beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de genoemde wetten.

Er moge op worden gewezen dat artikel 7 van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 bepaalde: « La Cour de cassation observe les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle ».

Dit is een uiterst vage formulering. Het Hof van cassatie zou immers niet regelmatig de vormen kunnen naleven die én voor het Hof van assisen én voor de Correctionele rechtbank gelden.

L'avant-projet maintient pour ces infractions la compétence de la Cour de cassation, mais remplace la procédure de mise en accusation par un système d'autorisation. C'est l'objet de l'article 7.

L'autorisation requise devra être donnée par la Chambre.

Ni l'article 7, ni l'article 10, qui traite de la procédure devant la Cour de cassation, ne prévoient qui exercera les poursuites devant la Cour de cassation.

L'exposé des motifs, dans le commentaire de l'article 10, s'en explique néanmoins. Tout en relevant que la question a donné lieu à une controverse importante, il considère que « Lorsque la Constitution dit que la Chambre a le droit... de traduire les ministres devant la Cour de cassation, qui a seule le droit de les juger », cela doit raisonnablement vouloir dire que le parquet général près la Cour de cassation peut intervenir. L'exercice de la juridiction par cette Cour suppose normalement cette intervention, comme le montre l'article 141 du Code judiciaire, aux termes duquel « Le procureur général près la Cour de cassation n'exerce pas l'action publique, sauf lorsqu'il intente une action dont le jugement est attribué à la Cour de cassation ». L'exposé des motifs relève, en outre, que « L'organe qui met en accusation, renvoie simplement l'inculpé devant la juridiction pénale compétente. Il n'est nullement compétent pour requérir devant cette juridiction. Cette compétence est donnée au ministère public auprès de cette juridiction ».

Si ce sont là, en effet, les règles normales de l'instruction pénale, leur application au cas de mise en accusation des ministres est moins certaine.

La Chambre accomplit des actes de poursuite ainsi que l'exposé des motifs le reconnaît lui-même lorsqu'il dit, à la page 14: « L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre ».

C'est, en réalité, la Chambre qui intente l'action publique; dès lors l'article 141 du Code judiciaire n'est pas applicable en l'espèce et si l'on veut, sans doute à juste titre, que ce soit le procureur général qui poursuive l'action devant la Cour de cassation, il paraît nécessaire que la loi lui donne expressément ce pouvoir.

Lorsque la Chambre n'intervient que pour autoriser des poursuites, elle n'intente ni n'exerce l'action publique, et, dès lors, l'article 141 du Code judiciaire justifie que ce soit le procureur général près la Cour de cassation qui exerce cette action. Peut-être une disposition expresse de la loi en projet aurait-elle l'avantage d'éviter toute controverse à ce sujet.

La disposition fondamentale déterminant la procédure devant la Cour de cassation se trouve à l'article 10, § 3, de l'avant-projet. Selon ce paragraphe, la Cour de cassation « observe les dispositions du Code d'instruction criminelle et celles de la loi du 20 avril 1874 à l'exception des articles 10 à 16, 19 et 20 et celles des lois du 30 mars 1891 et du 9 avril 1930, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la présente loi ou aux lois de procédure devant la Cour de cassation ».

La loi du 20 avril 1874 est la loi relative à la détention préventive. Le projet exclut l'application des articles 10 à 16 qui concernent le cautionnement et l'élection de domicile au lieu où siège le juge préalablement à la mise en liberté (article 12), ainsi que des articles 19 et 20 relatifs à l'appel contre les ordonnances de la chambre du conseil.

Il y a eu deux lois du 30 mars 1891: la loi apportant des modifications à la loi du 17 avril 1878 concernant la prescription de l'action civile et la loi concernant l'arrestation, à bord de navires belges, des individus poursuivis ou condamnés par la justice belge.

La première de ces lois a été abrogée implicitement par la loi du 30 mai 1961 qui a remplacé entièrement l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 qu'elle modifiait.

Si c'est la seconde loi que l'avant-projet entend viser il conviendrait d'en donner l'intitulé.

La loi du 9 avril 1930 est la loi de défense sociale à l'égard des anormaux et délinquants d'habitude.

L'on a déjà relevé que l'avant-projet n'envisage ni l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent, ni l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Comme l'avant-projet ne comprend qu'un petit nombre de dispositions concernant la procédure, reprises aux articles 10, 11 et 12, et que les textes qui régissent la procédure devant la Cour de cassation paraissent d'application difficile au cas du jugement des ministres, le système proposé consiste en fait à laisser la Cour de cassation régler elle-même la procédure qu'elle suivra, en s'inspirant des principes du Code d'instruction criminelle est des lois citées.

L'on notera qu'à l'article 7 de la loi temporaire du 19 juin 1865, il était dit: « La Cour de cassation observe les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle ».

Une telle formule est extrêmement imprécise. La Cour de cassation par exemple ne pourrait suivre à la fois les formes prescrites à la cour d'assises et au tribunal correctionnel.

Is men echter de mening toegedaan dat door de wet bezwaarlijk een bepaalde procedure aan het Hof van cassatie kan worden opgelegd, dan zou het beter zijn zich te houden hetzij aan de algemene beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering — die afzonderlijk moet worden vermeld — en van de andere wetten bedoeld in artikel 10, § 3, van het voorontwerp met het daarin gemaakte voorbehoud, hetzij zonder meer aan de beginselen inzake strafvordering.

Artikel 10, § 5, bepaalt : « Na beëindiging van het onderzoek beslist het Hof met verenigde kamers, zitting houdende in oneven getal en met ten minste zeventien leden ».

Deze bepaling zou een afzonderlijk artikel kunnen vormen als volgt :

« Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van beschuldigingen tegen ministers, houdt het zitting in oneven getal en moet het zijn samengesteld uit ten minste zeventien leden. »

Artikel 11 handelt over de voorlopige hechtenis van ministers.

Paragraaf 1 bepaalt :

« Behoudens het geval van ontdekking op heter daad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of verlof werd gegeven om hem te vervolgen. »

Volgens § 2 worden de bevelen tot aanhouding verleend door de raadsheer-verslaggever die door de eerste voorzitter van het Hof van cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van dat hof.

De memorie van toelichting verklaart in dit verband :

« De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de « inbeschuldigingsstelling » en vereist derhalve het optreden van de Kamer.

Anderzijds echter lijkt het juridisch bezwaarlijk te verantwoorden dat de Kamer zelf de aanhouding en haar verlenging zou bevelen.

Immers, een maatregel tot vrijheidsberoving moet krachtens artikel 7 van de Grondwet en artikel 5 van de Europees Conventie van de rechten van de mens onderworpen worden aan het toezicht van de rechter. »

Daaruit volgt uiteraard dat de Kamer, ofschoon zij de bevoegdheden van een onderzoeksrechter heeft, geen bevel tot aanhouding kan verlenen.

« De enige bevredigende oplossing — aldus de memorie van toelichting — blijkt dus erin te bestaan dat de Kamer, wanneer ze de aanhouding van een minister wenselijk acht, de betrokkene onmiddellijk in beschuldiging zou stellen. »

De tekst noemt alleen de ministers (ondervestaan natuurlijk ook de staatssecretarissen) maar de regel moet ook gelden voor gewezen ministers die vervolgd worden wegens feiten gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt, aangezien ook zij door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging moeten worden gesteld. De tekst zou dat duidelijk moeten zeggen.

Artikel 11, § 1, van het voorontwerp sluit uitdrukkelijk het geval van ontdekking op heter daad uit. Deze aangelegenheid is niet nader geregeld, tenzij § 2 van hetzelfde artikel moet worden geacht van algemene toepassing te zijn, hergeen noch uit de tekst, noch uit de memorie van toelichting met zekerheid kan worden opgemaakt.

Artikel 12 regelt de procedure voor toepassing van de « bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling ».

Er is niet nader bepaald of de voorzieningen van die wet ook gelden ten aanzien van mededaders en medeplichtigen. Aangezien deze door het Hof van cassatie zullen worden berecht, lijkt het nodig in die toepassing te voorzien.

HOOFDSTUK VIII.

BURGERRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID.

De hoofdstukken V (artikel 8), VI (artikel 9) en VIII (artikelen 13 en 14) hebben betrekking op de vergoeding van schade veroorzaakt hetzij door misdrijven gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt (artikel 8) of buiten de uitoefening van dat ambt (artikel 9), hetzij door onrechtmatige daden (die geen misdrijven zijn) begaan in de uitoefening van het ministeriële ambt (artikel 13) of buiten de uitoefening van dat ambt (artikel 14).

Si l'on estime cependant qu'il serait difficile d'imposer par la loi une procédure déterminée à la Cour de cassation, mieux vaudrait soit s'en référer aux principes généraux du Code d'instruction criminelle et de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale — qui doit être citée séparément — ainsi que des autres lois visées à l'article 10, § 3, de l'avant-projet et sous les réserves prévues par celui-ci, soit s'en référer purement et simplement aux principes de la procédure pénale.

L'article 10, § 5, prévoit : « L'instruction terminée, la Cour statue, chambres réunies, siégeant en nombre impair et composée de dix-sept membres au moins ».

Cette disposition pourrait faire l'objet d'un article séparé rédigé de la façon suivante :

« Lorsque la Cour de cassation connaît des accusations portées contre les ministres, elle siège en nombre impair et doit être composée de dix-sept membres au moins. »

L'article 11 concerne l'arrestation préventive des ministres.

Le § 1^{er} dispose :

« Hors le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à l'arrestation préventive d'un ministre qu'après sa mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre. »

Le § 2 confie la délivrance des mandats d'arrêts au conseiller-rapporteur désigné par le premier président de la Cour de cassation et leur confirmation à la seconde chambre de cette cour.

L'exposé des motifs s'en explique :

« L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre.

D'autre part, il paraît difficilement défendable de permettre à la Chambre d'ordonner l'arrestation et la prolongation de celle-ci.

En effet, une mesure de privation de liberté doit, en vertu de l'article 7 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, être soumise au contrôle d'un juge. »

Il en résulte, évidemment, que la Chambre, quoique ayant les pouvoirs d'un juge d'instruction, ne pourra délivrer de mandat d'arrêt.

« La seule solution satisfaisante — selon l'exposé des motifs — paraît donc être que si la Chambre estime souhaitable l'arrestation d'un ministre, elle le mettrait immédiatement en accusation. »

Le texte ne vise que les ministres (parmi lesquels il faut, bien entendu, comprendre les secrétaires d'Etat) mais la règle doit valoir également pour les anciens ministres poursuivis pour faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, puisqu'ils doivent aussi être mis en accusation par la Chambre des représentants. Il conviendrait que le texte l'exprime clairement.

L'article 11, § 1^{er}, de l'avant-projet exclut expressément de son application le cas du flagrant délit. Cette matière n'est pas autrement réglée, à moins qu'il ne faille considérer que le § 2 du même article est d'une application générale, ce que ni le texte ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer.

L'article 12 règle la procédure d'application de la mise en observation prévue par la loi du 9 avril 1930.

Il n'est pas précisé si ses dispositions s'appliquent aussi aux coauteurs et complices. Comme ceux-ci seront jugés par la Cour de cassation, il paraît nécessaire de le prévoir.

CHAPITRE VIII.

LA RESPONSABILITE CIVILE.

Les chapitres V (article 8), VI (article 9) et VIII (articles 13 et 14) concernent la réparation des dommages que causeraient soit des infractions commises par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions (article 8) ou en dehors de cet exercice (article 9), soit des fautes (non constitutives d'infractions) commises dans l'exercice des fonctions (article 13) ou étrangères aux fonctions ministérielles (article 14).

Die artikelen luiden als volgt :

« Artikel 8. — De Staat is aansprakelijk voor de schade die voortvloeit uit misdrijven die door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De rechtsvordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken. Zij kan worden ingesteld ook wanneer de minister niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

De Staat heeft een verhaal tegen de minister, in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De vordering wordt voor de gewone rechtbank gebracht, na verloop van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 9. — De vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt kan, met inachtneming van de regels die zijn bepaald bij artikel 12, § 6, worden gevoegd bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van cassatie.

De vordering tot schadevergoeding die wordt ingesteld nadat het ministeriële ambt is ten einde gekomen, is onderworpen aan de gewone wetten.

Artikel 13. — De Staat of het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid dat onder het gezag van de minister staat, naar gelang van het geval, zijn aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die door de minister worden begaan in de uitoefening van zijn ambt.

In geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden kunnen de Staat of het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, na beraadslaging in de Ministerraad, een verhaal tegen de minister instellen. Het verloop van de Kamer van volksvertegenwoordigers is hiertoe vereist, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 14. — De vorderingen tot vergoeding van schade die door een minister werd veroorzaakt door onrechtmatige daden buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, worden voor de gewone rechtbanken gebracht.»

De in die onderscheiden artikelen behandelde aangelegenheden zijn onderling nauw verwant. In tegenstelling met hetgeen het opschrift van hoofdstuk VIII alleen al zou kunnen laten veronderstellen, reikt het geheel van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid ver buiten dat hoofdstuk, hetgeen een van de hierna gemaakte slotopmerkingen wetst.

Artikel 10, § 6, ten slotte, bepaalt :

« § 6. Hangende de zaak, doch vóór de uitspraak, moet de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Tijdens de behandeling ter terechtzitting spreekt de tussenkommende partij zich niet uit over de gegrondheid van de strafvordering, doch zij mag schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmatregelen vragen voor deze vordering waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd. Zij mag inzage en afschrift nemen van het dossier.

Na uitspraak van het arrest over de strafvordering, beslist het Hof, met verenigde kamers, over de door de interveniënt gevorderde schadevergoeding en teruggaven.

Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan gepleit worden, behoudens wanneer de strafvordering vervallen werd verklaard, in welk geval, en voor zover de burgerlijke rechtsvordering tijdig werd ingesteld, eveneens wordt gepleit over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden.»

Dit artikel, hetwelk betrekking heeft op de procedure die in bepaalde gevallen moet worden gevolgd, werpt ook een licht op de oplossingen van het voorontwerp, die, volgens hetgeen blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering, als volgt kunnen worden samengevat.

I. — Strekking van het voorontwerp.

A. — Rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister.

1. De partij die benadeeld is door een misdrijf dat door een minister gepleegd is in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt kan niet anders, wil zij van de minister schadevergoeding verkrijgen, dan zich « voegen in » de strafvordering zonder evenwel over het bestaan van de strafbare feiten te kunnen pleiten voor het Hof van cassatie waarbij de inbeschuldigingstelling door de Kamer aanhangig is gemaakt.

Iedere persoonlijke aansprakelijkheidsvordering tegen de minister welke de benadeelde partij bij de burgerlijke rechtbanken zou kunnen instellen, is haar zodoende praktisch ontnomen.

Ces articles sont libellés comme suit :

« Article 8. — Les infractions commises par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat. L'action est portée devant les juridictions ordinaires. Elle peut être intentée même en l'absence de poursuites contre le ministre.

L'Etat a un recours contre le ministre s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Le recours est porté devant la juridiction ordinaire, après autorisation de la Chambre des représentants, même si l'intéressé n'est plus ministre.

Article 9. — L'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation.

L'action en réparation intentée, après que les fonctions ministérielles ont pris fin, se fait conformément aux lois ordinaires.

Article 13. — Les fautes commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous sa direction.

Si le ministre a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat ou l'administration personnalisée peut, après délibération en Conseil des Ministres, exercer un recours contre lui, moyennant l'autorisation de la Chambre des représentants même si l'intéressé n'est plus ministre.

Article 14. — Les actions en réparation de dommages causés par un ministre par des fautes étrangères aux fonctions ministérielles sont portées devant les juridictions ordinaires.»

Les questions traitées par ces divers articles sont étroitement liées. Contrairement à ce que l'intitulé du seul chapitre VIII pourrait faire croire, l'ensemble de la matière de la responsabilité civile déborde largement ce chapitre, ce qui justifiera l'une des observations finales ci-après.

Enfin, l'article 10, § 6, dispose :

« § 6. En cours d'instance, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées au §§ 1^{er} et 2, doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

Lors de l'instruction d'audience, la partie jointe n'intervient pas sur les mérites de l'action publique, mais elle peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à cette action qui sont de nature à fonder l'action civile. Elle peut prendre connaissance et copie du dossier.

Après avoir rendu son arrêt sur l'action publique, la Cour statue, chambres réunies, sur les dommages, intérêts et restitutions.

Il ne peut être plaidé que sur le droit aux dommages et leur montant, sauf si l'action publique avait été déclarée éteinte, auquel cas, et pour autant que l'action civile ait été intentée en temps utile, il serait également plaidé sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte.»

Cet article, relatif à la procédure à suivre dans certains cas, éclaire également les solutions de l'avant-projet, qui peuvent se résumer de la manière suivante, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et des explications des délégués du Gouvernement.

I. — Portée de l'avant-projet.

A. — Action de la partie lésée contre le ministre.

1. La partie lésée par une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ne peut, pour obtenir réparation du ministre, que « se joindre » à l'action pénale sans pouvoir d'ailleurs plaider sur l'existence des faits délictueux devant la Cour de cassation saisie par la mise en accusation de la Chambre.

Toute action propre en responsabilité contre le ministre, susceptible d'être formée par la partie lésée devant les juridictions civiles, lui est ainsi pratiquement enlevée.

Dat volgt uit de gecombineerde toepassing van het tweede en het vierde lid van artikel 10, § 6, alsook uit de memorie van toelichting (blz. 6, tweede lid) en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering.

2. De benadeelde partij bevindt zich in de zelfde toestand als de schade veroorzaakt is door een misdrijf gepleegd buiten de ambtsuitoefening (artikelen 9 en 10, § 6), althans zolang de minister in dienst blijft of de strafvordering bij het Hof van cassatie aanhangig blijft krachtens een verlov van de Kamer.

3. Is de schade veroorzaakt door een onrechtmatige daad (die geen misdrijf oplevert) van de minister, gepleegd in de uitoefening van het ambt (artikel 13) of ter gelegenheid van die uitoefening, dan zal de benadeelde partij, volgens de wil van de Regering, geen rechtsvordering tegen de minister kunnen instellen. Artikel 13 zegt dat niet uitdrukkelijk, maar het blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 7, eerste en tweede lid) en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering.

4. Voor onrechtmatige daden « buiten » de uitoefening van het ambt gepleegd, zal daarentegen het gemeen recht gelden (artikel 14).

B. — *Vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij tegen de Staat.*

De benadeelde zal zonder verlov bij de gewone rechtbanken een vordering tegen de Staat kunnen instellen voor schade die het gevolg is van een misdrijf (artikel 8) of van een onrechtmatige daad (artikel 13) van de minister, gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt, maar niet voor schade die het gevolg is van een misdrijf of van een onrechtmatige daad gepleegd buiten de uitoefening van het ambt. De Staat zal zich niet op de minister kunnen verhalen tenzij deze gehandeld heeft met « bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden ».

II. — *Onderzoek van het voorontwerp.*

A. — *De rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister.*

Vooraan in dit advies is gezegd dat artikel 90 van de Grondwet formeel alleen betrekking heeft op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers en hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid wegens feiten die misdrijven zijn. De aansprakelijkheid van de ministers die het gevolg is van een zuiver burgerlijk onrechtmatige daad valt dus niet onder de voorzieningen van artikel 90 en de wetgever zal bepalingen kunnen vaststellen « betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij » hergeen op zijn minst het bestaan van die burgerlijke rechtsvordering en de mogelijkheid om ze in te stellen veronderstelt wat betreft misdaden en wanbedrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt.

Het artikel legt aan de wetgever dus geen enkele regel op buiten de inbeschuldigingstelling door de Kamer en de bevoegdheid van het Hof van cassatie, ter zake van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers wegens misdrijven die niet buiten de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd.

Volgt daaruit dat de wetgever gemeend heeft dat de wet de benadeelde in sommige gevallen iedere vordering tot schadevergoeding tegen ministers zou kunnen ontzeggen?

Waar artikel 90, tweede lid bepaald: « een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd ... » heeft het de bepaling van de misdrijven en niet de gevallen van burgerrechtelijke aansprakelijkheid op het oog gehad. Bovendien is het opheffen van die aansprakelijkheid van de ministers niet bestaanbaar met het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij waarover het eerste lid van artikel 90 uitdrukkelijk handelt.

Anderzijds gaat artikel 24 van de Grondwet ervan uit dat staatsburgers het recht hebben vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren wegens daden van hun bestuur (Cass. 14 april 1921, Pas. 1921, I, 136, spec. 143, kol. 2), met inbegrip van de burgerlijke rechtsvorderingen, en het voorbehoud terzake van « wat ten opzichte van de ministers is bepaald » heeft niet tot doel te hunnen opzichte de uitoefening van dat recht op te heffen, maar te verwijzen naar het verlov dat in sommige gevallen vereist is (inbeschuldigingstelling door de Kamer).

Artikel 139, ten slotte, voorzagt in de noodzaak om door een afzonderlijke wet te voorzien in de regeling van: « 5° de verantwoordelijkheid van de ministers en van de andere agenten der overheid ». Het betrof stellig hun verantwoordelijkheid wegens de uitoefening van hun ambt zonder onderscheid tussen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Volgens het voorontwerp is de minister jegens de benadeelde niet burgerrechtelijk aansprakelijk voor onrechtmatige daden die geen misdrijven opleveren en begaan zijn « in de uitoefening van zijn ambt », aldus artikel 13 dat moet worden uitgebreid tot de onrechtmatige

Cela résulte de l'application combinée des alinéas 2 et 4 de l'article 10, § 6, ainsi que de l'exposé des motifs (page 5, dernier alinéa) et des déclarations des délégués du Gouvernement.

2. La partie lésée se trouve dans la même situation si le dommage lui a été causé par une infraction commise en dehors des fonctions (articles 9 et 10, § 6) du moins tant que le ministre reste en fonction ou que la Cour de cassation reste saisie de l'action pénale en vertu d'une autorisation de la Chambre.

3. Si le dommage a été causé par une faute du ministre (non constitutive d'infraction), commise dans l'exercice de ses fonctions (article 13) ou à l'occasion de cet exercice, la partie lésée, dans la volonté du Gouvernement, ne disposera d'aucune action contre le ministre. L'article 13 ne le dit pas formellement, mais cela résulte de l'exposé des motifs (page 6, alinéas 2 et 3) et des déclarations des délégués du Gouvernement.

4. Le droit commun sera, en revanche, applicable pour les fautes « étrangères » aux fonctions (article 14).

B. — *Action de la partie lésée en réparation contre l'Etat.*

La victime pourra sans autorisation agir devant les tribunaux ordinaires contre l'Etat en cas de dommage causé par une infraction (article 8) ou par une faute (article 13) du ministre commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, mais non s'il s'agit d'une infraction ou d'une faute commise en dehors des fonctions. L'Etat n'aura de recours contre le ministre que si celui-ci « a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire ».

II. — *Examen de l'avant-projet.*

A. — *L'action de la partie lésée contre le ministre.*

Il a été précisé en tête du présent avis que l'article 90 de la Constitution ne concerne formellement que la responsabilité pénale des ministres et leur responsabilité civile en raison de faits qui constituent des infractions. La responsabilité des ministres découlant d'une faute purement civile reste donc en dehors des prévisions de l'article 90 et le législateur pourra statuer « quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée » ce qui semble présumer du moins l'existence et la possibilité d'exercice de cette action civile quant aux crimes et délits commis en dehors des fonctions.

Il n'impose donc au législateur aucune règle, sauf la mise en accusation par la Chambre et la compétence de la Cour de cassation, pour la responsabilité pénale des ministres en raison d'infractions qui n'ont pas été commises hors de l'exercice des fonctions.

S'ensuit-il qu'il soit entré dans la pensée du Constituant que la loi pourrait priver dans certains cas la victime, de toute action en réparation contre les ministres?

Lorsqu'il prévoit qu'« une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger ... », l'article 90, alinéa 2, a en vue la détermination des infractions pénales, non celle des cas de responsabilité civile. Au surplus, la suppression de cette responsabilité des ministres n'est pas conciliable avec l'exercice de l'action civile par la partie lésée qu'envisage expressément l'alinéa 1^{er} de l'article 90.

D'autre part, « l'article 24 de la Constitution présuppose le droit pour les citoyens d'exercer des poursuites contre les fonctionnaires pour fait de leur administration » (Cass. 14 avril 1921, Pas. 1921, I, 136, spec. 143, col. 2), en ce compris des actions civiles, et la réserve de « ce qui sera statué au sujet des ministres » n'a pas pour objet de supprimer, pour eux, l'exercice de ce droit, mais de renvoyer aux autorisations requises dans certains cas (mise en accusation par la Chambre).

L'article 139, enfin, prévoyait la nécessité de légiférer sur: « 5° la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir ». Il s'agissait assurément de leur responsabilité en raison de l'exercice de leurs fonctions sans distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

L'avant-projet supprime toute responsabilité civile du ministre envers la victime pour les fautes dommageables non constitutives d'infractions, commises « dans l'exercice de ses fonctions », selon les termes de l'article 13 qu'il y a lieu d'étendre aux fautes commises à l'occasion

daden die begaan zijn ter gelegenheid van die uitoefening, volgens de categorieën die zijn vastgesteld in artikel 8. Voor die onrechtmatige daden, zij mogen dan ernstig of zelfs bedrieglijk zijn, heeft de benadeelde geen recht op vergoeding tegen de minister die jegens die benadeelde niet in het minst aansprakelijk zal zijn. De benadeelde zal weliswaar tegen de Staat een recht op vergoeding hebben waarover hierna zal worden gehandeld, maar het kan hem niet onverschillig laten of hij zal komen te staan tegenover een natuurlijke persoon die burgerrechtelijk onder het gemeen recht valt, dan wel tegenover de Staat die het aan zichzelf verschuldigd is in zijn pleidooi te volharden en die bovendien beschikt over een ruime immuniteit wat de tenuitvoerlegging betreft.

Voor onrechtmatige daden die misdrijven (zelfs misdaden) zijn, welke zijn gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt, kan de benadeelde niet anders dan zich in de loop van het geding in de strafvordering «voegen» (artikel 10, § 6, eerste lid, en artikel 9, eerste lid); maar zonder zijn eigen middelen te doen gelden met betrekking tot de feitelijke toedracht van het misdrijf dat ten grondslag ligt aan hetgeen artikel 10, § 6, vierde lid, nochtans «recht op schadevergoeding» noemt.

In zover die regeling een zodanige immuniteit verbindt aan het ministeriële ambt, voldoet zij niet aan artikel 6 van de Europese Conventie betreffende de rechten van de mens, krachtens hetwelk «eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld». — Een arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 21 februari 1975, inzake Golder tegen het Verenigd Koninkrijk, heeft beschikt dat dit recht noodzakelijk inhoudt het recht om voor een rechtbank te komen (Europees Hof voor de rechten van de mens, 21 februari 1975).

De benadeelde zou weliswaar de mogelijkheid terugkrijgen om voor het Hof van cassatie een echte burgerlijke rechtsvordering in te stellen indien de strafvordering vervallen mocht zijn verklaard (bijvoorbeeld door overlijden of verjaring), in welk geval hij zou kunnen pleiten «over de feiten die het vervallen verklaard misdrijf vormden» (artikel 10, § 6, vierde lid) (gelezen had moeten worden «over de feiten die de grondslag vormen van de vervallen verklaarde strafvordering»). Maar die voorwaardelijke terugvinding, in een buitengewoon geval, doet de geformuleerde grief niet wegvallen.

Volgens de logica van die regeling zou het voorontwerp de benadeelde trouwens moeten toestaan een burgerlijke vordering in te stellen bij de gewone rechter na het overlijden van de minister of na diens veroordeling bij de strafvordering.

Dezelfde opmerkingen gelden ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding die krachtens artikel 9 kan worden ingesteld wegens misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt en die bij het Hof aanhangig is of blijft. Tegen de redactie van het tweede lid kan bezwaar worden gemaakt zowel naar vorm als naar inhoud: het gemeen recht inzake het instellen van de burgerlijke vordering is immers nadat het ministeriële ambt geëindigd is alleen van toepassing als de strafvordering niet meer aanhangig is bij het Hof van cassatie.

B. — De vordering van de benadeelde partij tegen de Staat en het verhaal van de Staat.

Het voorontwerp stelt als regel dat de misdrijven die door de minister zijn gepleegd «in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt» (artikel 8) of de onrechtmatige daden die begaan zijn «in de uitoefening van zijn ambt» (artikel 13), aan te vullen met de woorden «of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt» de aansprakelijkheid van de Staat mee te brengen, terwijl de vordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken zelfs als de minister niet vervolgd wordt (artikel 8).

Heeft de minister gehandeld met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, dan heeft de Staat tegen hem verhaal bij de gewone rechter in het geval van artikel 8, na verloop van de Kamer in de gevallen van de artikelen 8 en 13 en na beraadslaging in de Ministerraad, in het geval van artikel 13.

Zowel in het geval van artikel 8 als in dat van artikel 13 gaat het erom de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat te regelen in plaats van die van de minister, welke vervalt (behoudens wanneer de vordering tot schadevergoeding bij de strafvordering wordt «gevoegd»). In de mate dat de minister aansprakelijk mocht zijn wegens schending van de Europese Conventie van de rechten van de mens zou die vervanging trouwens noodzakelijk zijn krachtens artikel 13 van dat verdrag, hetwelk de toekenning voorschrijft van een «recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie, zelfs indien de(ze) schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie».

Ofschoon deze aangelegenheid buiten het kader van artikel 90 van de Grondwet treedt, ligt het zonder enige twiifel in de bevoegdheid van de wetgever een regeling te treffen inzake de aansprakelijkheid van de Staat, in het onderhavige geval de aansprakelijkheid van de Staat wegens een persoonlijk feit van de minister en inzake het verhaal tegen deze laatste.

de cet exercice, par application des catégories établies par l'article 8. Pour ces fautes, seraient-elles graves ou même dolosives, la victime n'a plus de droit à réparation contre le ministre, qui bénéficiera d'une irresponsabilité totale envers elle. Sans doute la victime disposera-t-elle contre l'Etat d'un droit à réparation, dont il sera question plus loin, mais il peut ne pas lui être indifférent d'avoir comme adversaire une personne physique soumise au point de vue civil au droit commun, plutôt que l'Etat, plaideur qui se doit d'être persévérant et qui dispose au surplus de larges immunités d'exécution.

Pour les fautes constitutives d'infractions (même de crimes) commises dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de cet exercice, la victime ne peut que «se joindre», en cours d'instance, à l'action pénale (article 10, § 6, alinéa 1^{er}, et article 9, alinéa 1^{er}); mais sans pouvoir faire valoir ses moyens propres sur la réalité de l'infraction qui constitue le fondement même de ce que l'article 10, § 6, alinéa 4, qualifie pourtant de droit aux dommages.

En tant qu'il attache une telle immunité à la fonction ministérielle, ce système ne satisfait pas à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu duquel «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement... par un tribunal... qui décidera... des contestations sur ses droits et ses obligations de caractère civil...». — Un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 février 1975, en cause Golder contre le Royaume-Uni, a précisé que ce droit comprend nécessairement le droit d'accès à un tribunal (Cour européenne des droits de l'homme, 21 février 1975).

La victime retrouverait, il est vrai, la possibilité de faire valoir devant la Cour de cassation une véritable action civile, si l'action publique était déclarée éteinte (par exemple, par le décès ou la prescription), auquel cas elle pourrait plaider «sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte» (article 10, § 6, alinéa 4) (il faudrait lire: «les faits constituant le fondement de l'action publique déclarée éteinte»). Mais cette «reconnaissance» conditionnelle, dans un cas exceptionnel, ne supprime pas le grief formulé.

Dans la logique de ce système, l'avant-projet devrait d'ailleurs admettre la victime à agir par voie d'action civile devant les juridictions ordinaires après le décès du ministre, ou après la condamnation de celui-ci sur l'action pénale.

Les mêmes observations valent pour l'action en réparation ouverte par l'article 9 en raison des infractions commises en dehors des fonctions et dont la Cour est ou reste saisie. La rédaction de l'alinéa 2 est critiquable tant pour la forme que pour le fond: le droit commun de l'intentement de l'action civile ne s'applique, en effet, après la cessation des fonctions ministérielles, que si la Cour de cassation n'est plus saisie de l'action pénale.

B. — L'action de la partie lésée contre l'Etat et le recours de l'Etat.

L'avant-projet établit la règle que les infractions commises par le ministre «dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions» (article 8) ou les fautes commises «dans l'exercice de ses fonctions» (article 13, à compléter par les termes «ou à l'occasion de cet exercice») engagent la responsabilité de l'Etat, l'action étant portée devant les juridictions ordinaires, même en l'absence de poursuites contre le ministre (article 8).

Si le ministre a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat disposera contre lui d'un recours devant la juridiction ordinaire dans l'hypothèse de l'article 8, après autorisation de la Chambre dans les hypothèses des articles 8 et 13 et après délibération en Conseil des ministres dans l'hypothèse de l'article 13.

Il s'agit dans l'hypothèse de l'article 8 comme dans celle de l'article 13, de régler la responsabilité civile de l'Etat, en remplacement d'une responsabilité civile des ministres qui est supprimée (sauf «jonction» de l'action en réparation à l'action pénale). Dans la mesure où la responsabilité du ministre se trouverait engagée par une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, ce remplacement serait d'ailleurs nécessaire en vertu de l'article 13 de cette convention qui impose «l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles».

Bien que cette matière sorte des limites de l'article 90 de la Constitution, il est sans aucun doute au pouvoir du législateur de régler la responsabilité de l'Etat, en l'espèce la responsabilité de l'Etat pour fait personnel du ministre et son recours contre ce dernier.

De Staat is heden ten dage slechts aansprakelijk wegens onrechtmatige daden of misdrijven gepleegd door een van zijn organen handelend in de uitoefening van zijn taak, voor het — zelfs gebrekkig — verrichten van een daad welke het mocht of moest verrichten; hij is niet aansprakelijk in het geval van misbruik van ambtsuitoefening (cf. De Page, II, n° 1065, B, kleine tekst en noot met verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof van cassatie).

Door meer in het bijzonder oog te hebben voor het geval van een handeling die verricht is met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden (artikel 3, § 3, artikelen 8 en 13) en « ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt », lijkt het voorontwerp die aansprakelijkheid verder uit te breiden dan de aansprakelijkheid die volgt uit een strikte toepassing van de theorie van het orgaan. De Regering zou zich duidelijk moeten uitspreken over de juiste draagwijdte van de regel met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Staat en die van de gepersonaliseerde besturen.

Deze laatste worden door artikel 13 immers aansprakelijk gesteld voor de onrechtmatige daden die worden begaan door de minister onder wiens leiding zij staan, terwijl artikel 8 geen analoge aansprakelijkheid kent voor misdrijven.

Hier moge nog aan worden toegevoegd dat deze nieuwe organisatie van de aansprakelijkheid van de ministers enerzijds, van de Staat of van de « gepersonaliseerde » besturen anderzijds, op gelijke gronden zou kunnen worden ingeroepen voor de handelingen van andere organen van de Staat en van de instellingen van openbaar nut. Hoe zal men — zij het maar op gronden van billijkheid — nog kunnen verantwoorden dat andere organen van de Staat, met name ambtenaren, naast de Staat, tegenover de benadeelden persoonlijk aansprakelijk blijven. De aangenomen oplossingen zullen ongetwijfeld inwerken op de aansprakelijkheid van de openbare macht.

Het voorontwerp dreigt ook gedeeltelijk zijn doel te missen.

Het slachtoffer van een misdrijf kan immers, zelfs als het misdrijf gepleegd is in de uitoefening van het ambt, geneigd zijn een vordering tot schadevergoeding tegen de Staat in te stellen bij de burgerlijke rechtbank waar zal worden gehandeld over praktisch alle problemen die bij het strafgeding aan de orde zouden zijn gekomen.

De minister heeft dan niet meer de bijzondere waarborg tegen eventueel tergende gedingen, welke hij vond, enerzijds in het vereiste verlov van de Kamer en anderzijds in de hoedanigheid van het bevoegde gerecht.

In de huidige stand van de wetgeving verklaren de burgerlijke rechtbanken zich onbevoegd om kennis te nemen van rechtsvorderingen die tegen een minister worden ingesteld op grond van feiten die als misdrijf strafbaar gesteld zijn. Zij voeren aan dat hun beslissing zou moeten uitwijzen dat er een misdrijf (of een onrechtmatige daad) is waarover alleen het Hof van cassatie zou kunnen oordelen nadat de minister door de Kamer in beschuldiging zou zijn gesteld.

De regeling van het voorontwerp ontnemt iedere grond aan dit argument. Op te merken valt dat het voorontwerp ook nog afwijkt van het gemeen recht inzake verhaal van de Staat die aansprakelijk is gesteld voor het misdrijf of de onrechtmatige daad gepleegd door zijn orgaan of door de minister. In beginsel, en volgens de leer van het Hof van cassatie, bestaat dat verhaal zodra de onrechtmatige daad van het orgaan is vastgesteld (cf. Cass., 3 oktober 1955, Pas. 1956, I, 79; Rev. crit. 1958, 38, inzonderheid 44 tot 48 en 55 tot 57, noot Goossens; De Page, II, n° 1066, 4°). In de praktijk evenwel, blijkt het zelden te worden uitgeoefend (cf. Flamme, Rev. adm., 1968, 11 en 112).

Ten opzichte van de ministers voert de wetgever een nieuwe regel in door een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden te eisen. Hij heeft daartoe de macht.

Het verhaal wordt, met verlov van de Kamer, voor de gewone rechter gebracht. Zou de verhaalsvordering de vorm kunnen aannemen van een vordering tot vrijwaring tegen de minister ingesteld door de Staat die door de benadeelde gedagvaard is? In de loop van die procedure zullen hoe dan ook alle punten worden behandeld welke de benadeelde partij zou hebben kunnen opwerpen indien het haar toegestaan was geweest zich burgerlijke partij te stellen in het strafproces.

Voor misdrijven die door een minister zijn gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, zal de burgerlijke rechtsvordering slechts een vordering kunnen zijn die bij de strafvordering wordt gevoegd als er vervolgingen zijn ingesteld; zijn er geen ingesteld, dan zal de benadeelde partij moeten wachten tot de minister zijn ambt neerlegt.

Mocht het gaan om onrechtmatige daden die buiten de uitoefening van het ambt zijn begaan, dan voorziet artikel 14 (in de Franse tekst waarvan de woorden « étrangères aux fonctions ministérielles » ter wille van de overeenstemming zouden moeten worden vervangen door de woorden « commises hors des fonctions ministérielles ») in de toepassing van het gemeen recht op de burgerlijke rechtsvordering die tegen de minister mocht worden ingesteld. Deze bepaling lijkt niet overbodig te zijn, aangezien over de toepassing van artikel 90 in geval van een oneigenlijk misdrijf dat gepleegd is buiten de uitoefening van het ambt, geen eenheid is in de rechtsleer.

Daarentegen is het niet duidelijk welk nut artikel 15 kan hebben.

C. — Geval van de schade die aan de Staat is veroorzaakt.

Het voorontwerp heeft niet voorzien in de vergoeding van de schade die rechtstreeks aan de Staat zelf is veroorzaakt.

L'Etat n'est actuellement responsable que du chef de fautes ou d'infractions commises par un de ses organes agissant dans l'exercice de ses fonctions, pour l'accomplissement, même défectueux, d'un acte qu'il avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir; il n'est pas responsable dans l'hypothèse de l'abus de fonction (cf. De Page, II, n° 1065, B, petit texte et note avec les références à la jurisprudence de la Cour de cassation).

En visant spécialement le cas d'un acte accompli dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire (article 3, § 3, articles 8 et 13) et « à l'occasion des fonctions », l'avant-projet paraît bien vouloir étendre cette responsabilité au-delà de celle qui résulte d'une application stricte de la théorie de l'organe. Le Gouvernement devrait se prononcer clairement sur la portée exacte de la règle en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat et celle des administrations personnalisées.

Ces dernières sont en effet rendues responsables par l'article 13 des fautes commises par le ministre qui les dirige, alors que l'article 8 ne prévoit aucune responsabilité homologue en cas d'infraction.

On ajoutera que cette organisation nouvelle de la responsabilité des ministres d'une part, de l'Etat ou des « administrations personnalisées » d'autre part, pourrait être invoquée par identité de motifs, pour les actes d'autres organes de l'Etat et des organismes d'intérêt public. Comment justifiera-t-on encore, ne serait-ce qu'en équité, le maintien, envers les victimes, de la responsabilité personnelle des autres organes de l'Etat, notamment celle des fonctionnaires, à côté de celle de l'Etat? Les solutions retenues auront sans doute des répercussions en matière de responsabilité de la puissance publique.

L'avant-projet risque aussi de manquer en partie le but qu'il a poursuivi.

La victime d'une infraction pourra en effet, même si l'infraction a été commise dans l'exercice des fonctions, être encline à agir en réparation contre l'Etat devant le tribunal civil où l'on débattrait pratiquement de toutes les questions qui auraient fait l'objet du procès pénal.

Le ministre perd ainsi la garantie spéciale qui lui était assurée contre des actions éventuellement vexatoires par l'exigence d'une autorisation de la Chambre et par la qualité de la juridiction compétente.

Dans l'état actuel de la législation, les tribunaux civils se déclarent incompétents pour connaître d'actions formées contre un ministre sur le fondement de faits constitutifs d'infractions. Ils invoquent, que leur décision devrait juger l'existence d'une infraction (ou d'une faute) que seule la Cour de cassation pourrait apprécier après mise en accusation par la Chambre.

Le système de l'avant-projet ôte toute justification à cet argument. L'on relèvera que l'avant-projet apporte encore une dérogation au droit commun du recours de l'Etat jugé responsable en raison de l'infraction ou de la faute de son organe, ou du ministre. En principe, et à s'en tenir à l'enseignement de la Cour de cassation, ce recours existe dès que la faute de l'organe a été constatée (cf. Cass., 3 octobre 1955, Pas. 1956, I, 79; Rev. crit. 1958, 38, spécialement 44 à 48 et 55 à 57, note Goossens; De Page, II, n° 1066, 4°). Encore, en pratique, semble-t-il rarement exercé (cf. Flamme, Rev. adm., 1968, 11 et 112).

A l'égard des ministres, le législateur fixe une règle nouvelle en exigeant une intention frauduleuse ou le dessein de nuire. Il en a le pouvoir.

Le recours est porté, avec autorisation de la Chambre, devant la juridiction ordinaire. L'action récursoire pourrait-elle prendre la forme d'un appel en garantie de l'Etat assigné par la victime contre le ministre? L'on abordera de toute façon, au cours de cette procédure, toutes les questions que la partie lésée aurait pu soulever s'il lui avait été permis de se constituer partie civile dans l'instance pénale.

Pour les infractions commises par un ministre en dehors de ses fonctions, l'action civile ne pourra être qu'une action jointe à l'action pénale s'il y a des poursuites; s'il n'y en a pas, la partie lésée devra attendre que le ministre soit sorti de charge.

S'il s'agit de fautes commises en dehors des fonctions, l'article 14 (où le terme « étrangères » devrait dans un souci de concordance être remplacé par « commises hors des fonctions ministérielles ») prévoit l'application du droit commun à l'action civile dirigée contre le ministre. Cette disposition ne paraît pas inutile, puisque l'application de l'article 90 en cas de quasi-délit commis hors l'exercice des fonctions est controversée en doctrine.

En revanche, on n'aperçoit pas l'utilité de l'article 15.

C. — Cas du dommage causé à l'Etat.

L'avant-projet n'a pas envisagé la réparation du dommage causé directement à l'Etat lui-même.

HOOFDSTUK IX.

OPMERKINGEN OVER DE INDELING
VAN HET VOORONTWERP.

Onder voorbehoud van hetgeen hiervoren is opgemerkt, ware het wenselijk de verschillende bepalingen van het voorontwerp in een logischer orde als volgt te groeperen :

In een eerste deel zou het strafrechtelijke worden behandeld. Daarin zouden achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen :

- misdrijven;
- inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers;
- vervolging van de misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt;
- bevoegdheid van het Hof van cassatie om misdrijven te berchten;
- strafvordering voor het Hof van cassatie;
- voorlopige hechtenis.

Het tweede deel zou betrekking hebben op de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Daarin zouden achtereenvolgens worden geregeld : de vergoeding van de schade veroorzaakt door misdrijven en de vergoeding van de schade veroorzaakt door onrechtmatige daden.

**TEKST VAN HET AAN DE RAAD VAN STATE VOOR ADVIES
VOORGELEGDE VOORONTWERP VAN WET « TOT REGELING
VAN DE RECHTSVERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS ».**

1. Memorie van toelichting.
2. Tekst van het ontwerp.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

Artikel 90 tweede lid van de Grondwet bepaalt :

« Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partij ».

Het Nationaal Congres heeft tegelijk in de Grondwet een overgangsbepaling — artikel 134 — opgenomen die, totdat de bij artikel 90 bedoelde wet in werking treedt, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht geeft om een minister in beschuldiging te stellen.

In de opvatting van het Nationaal Congres zou die overgangsbepaling niet lang van toepassing zijn.

Immers, in artikel 139 verklaarde het Nationaal Congres dat door afzonderlijke wetten, en wel binnen de kortst mogelijke tijd, de volgende zaken door afzonderlijke wetten dienen te worden geregeld :

... ..

5° De verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheidspersonen.

De materie bleek echter bijzonder moeilijk te regelen zodat bij de aanvang van het lopende jaar 1975, hetzij 144 jaar na de goedkeuring van de Grondwet, de desbetreffende wet nog altijd niet door de wetgevende macht werd uitgevaardigd.

Is het wel zo dat het rekken van de overgangsregeling gedurende lange tijd geen ernstige bezwaren heeft opgeleverd, dan is in de laatste jaren hierin verandering gekomen, om twee redenen.

De eerste daarvan werd reeds in 1953 op heldere wijze uiteengezet door de heer Jean Rey, toentertijd lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De heer Rey zei : « De kwestie van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers, die praktisch zonder groot belang scheen te zijn, is opnieuw actueel geworden sedert de leden van de Regering de gewoonte hebben aangenomen zelf hun persoonlijke wagen of die welke de Staat tot hun beschikking stelt te besturen, en de gelegenheden tot overtreding van de politie van het verkeer veelvuldiger voorkomen. De Kamer heeft onlangs kennis genomen van de omstandigheden waarin benadeelde derden veel moeite gehad hebben om recht te verkrijgen, daar geen enkele rechtsmacht bevoegd is om het bestaan van een zelfs nietige overtreding vast te stellen in hoofde van een lid der Regering ». (Gedr. st. Kamer, zitting 1952-1953, n° 595, blz. 2-3).

De tweede reden ligt in de ratificatie door België van de Europese conventie van de rechten van de mens. Luidens deze conventie is het immers verboden iemand te veroordelen op grond van feiten die niet strafbaar waren gesteld op het ogenblik dat zij werden bedreven.

CHAPITRE IX.

OBSERVATIONS QUANT AU PLAN
DE L'AVANT-PROJET.

Sous réserve des observations qui précèdent, il serait souhaitable de grouper les différentes dispositions de l'avant-projet dans un ordre plus logique qui pourrait être le suivant :

Une première partie comprendrait la matière pénale. Dans cette partie, il y aurait lieu de régler successivement les objets suivants :

- infractions;
- mise en accusation par la Chambre des représentants;
- poursuite des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions;
- compétence de la Cour de cassation pour juger les infractions;
- procédure pénale devant la Cour de cassation;
- détention préventive.

La seconde partie serait relative à la responsabilité civile.

Il y serait successivement réglé : la réparation des dommages résultant des infractions et la réparation des dommages résultant des fautes.

**TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI « REGLANT
LA RESPONSABILITE JURIDIQUE DES MINISTRES »
SOMIS POUR AVIS AU CONSEIL D'ETAT.**

1. Exposé des motifs.
2. Texte du projet.

EXPOSE DES MOTIFS.

L'article 90 de la Constitution prévoit :

« Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux Ministres et le mode de procéder contre eux soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants soit sur la poursuite des parties lésées ».

Dans le même temps, le Congrès National a inscrit dans la Constitution, une disposition transitoire — l'article 134 qui donne à la Chambre des Représentants, jusqu'à ce que cette loi intervienne, un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre.

Dans la pensée du Congrès National, cette disposition transitoire ne devait pas subsister longtemps.

A l'article 139, le Congrès National déclare qu'il est nécessaire de pourvoir par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

... ..

5° La responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir.

Mais la matière s'est avérée extrêmement difficile et en ce début de l'année 1975, soit 144 ans après l'adoption de la Constitution, cette loi n'a pas encore été votée par le pouvoir législatif.

A vrai dire, le prolongement du régime transitoire n'a pas présenté, pendant longtemps, de graves inconvénients. Mais la situation s'est modifiée ces dernières années pour deux motifs.

Le premier a été exprimé clairement en 1953 par Monsieur Jean Rey, à l'époque, membre de la Chambre des Représentants.

« Le problème de la responsabilité pénale des ministres, qui paraissait sans grand intérêt pratique, revêt une actualité nouvelle depuis que les membres du gouvernement ont pris l'habitude de piloter eux-mêmes leurs voiture privée ou celle que l'Etat met à leur disposition et que les occasions d'infractions à la police du roulage deviennent plus fréquentes. La Chambre a eu connaissance récemment de circonstances dans lesquelles des tiers lésés ont eu beaucoup de peine à obtenir justice, aucune juridiction ordinaire n'ayant compétence pour constater l'existence d'une infraction, même bénigne, dans le chef d'un membre du Gouvernement. » (Ch. Session 1952-1953, Doc. 595, p. 2-3).

Le deuxième motif est la ratification par la Belgique de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En vertu de celle-ci, il est interdit de condamner un homme à raison des faits qui n'étaient pas constitutifs d'un délit au moment où ils ont été commis.

De discretionaire inbeschuldigingstelling die wordt mogelijk gemaakt door de overgangsbepaling van artikel 134 van de Grondwet, is in strijd met de bepalingen van die conventie.

Is men van oordeel dat bepaalde feiten of handelingen die tot op heden niet strafbaar waren gesteld, met straffen dienen beteugeld te worden dan is het vereist dat zij nu als misdrijven zouden worden omschreven.

Historisch overzicht.

Verscheidene pogingen werden reeds gedaan om de bij artikel 90 van de Grondwet in het vooruitzicht gestelde wetgeving tot stand te brengen.

In 1863 hebben de heren de Gotal en Goffet een voorstel van wet bij het bureau van de Kamer ingediend, dat beperkt bleef tot de inrichting van de burgerlijke rechtsvordering tegen een minister ingesteld wegens handelingen van zijn bestuur.

Het verslag dat op 8 mei 1863 namens de centrale afdeling werd neergelegd door de heer De Fré (gedr. st. Kamer, zitting 1862-1863, n° 159) besloot tot de verwerping van het voorstel omdat het onderwerp ervan als te beperkt voorkwam.

Na het duel van baron Chazal, minister van Landsverdediging, met Volksvertegenwoordiger Delaet werd een voorstel van wet ingediend door de heer Delbroeck.

Op 19 juni 1865 vaardigde de wetgevende macht een wet uit betreffende de misdrijven door de ministers gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt. Die wet had slechts gelding voor één jaar. De vervolgingen tegen baron Chazal en Volksvertegenwoordiger Delaet verliepen overeenkomstig de voorschriften van deze wet.

Op 24 februari 1870 diende de toenmalige minister van Justitie, de heer Bara, een volledig ontwerp in betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers (gedr. st. Kamer, zitting 1869-1870, n° 100).

Dit ontwerp verviel door de ontbinding van de Kamers en werd niet opnieuw ingediend.

Bij herhaling werden voorstellen tot inbeschuldigingstelling van ministers ingediend. Alle werden zij verworpen.

Benevens het voorstel en het ontwerp van wet, die werden vermeld, werden twee belangrijke studies aan het ontwerp gewijd.

De eerste was het werk van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, in 1938. De tweede, gezamenlijk verricht door het centrum Paul Hymans, de C. E. P. E. S. S. en het Institut Emile Vandervelde, werd op 20 januari 1971 voor onderzoek aan de minister van Justitie toegezonden.

De Regering Leburton heeft de voorzitter van het Hoog comité van toezicht opdracht gegeven een voorontwerp van wet op te maken.

De voorzitter van het Hoog comité heeft op 30 augustus 1974 aan de Regering een uitgebreide studie en een voorontwerp van wet doen toekomen.

De regeerverklaring die voor de Kamer en de Senaat werd voorgelezen, vermeldt :

« De ministeriële verantwoordelijkheid zal worden vastgelegd in uitvoering van artikel 90 van de Grondwet ».

Het ontwerp dat thans wordt ingediend, is in de ruimste mate geïnspireerd door het ontwerp dat door de voorzitter van het Hoog comité van toezicht werd voorbereid.

De hoofdbeginselen van het ontwerp.

Artikel 90, eerste lid, van de Grondwet legt aan de wetgever bepaalde voorschriften op en laat op andere punten een ruime vrijheid van beoordeling.

De misdrijven welke door een minister worden gepleegd in de uitoefening van zijn ambt behoren verplicht tot de bevoegdheid van het Hof van cassatie, optredend met verenigde kamers. Zij kunnen niet worden vervolgd dan op de in beschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het ontwerp maakt dan ook van een dergelijke inbeschuldigingstelling afhankelijk, iedere vervolging van misdrijven die door een minister worden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De vervolging van misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt daarentegen wordt afhankelijk gesteld van het verloop van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het Hof van cassatie berecht met verenigde kamers de misdrijven welke door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt zowel als die welke werden gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt.

In het eerste geval is het Hof van cassatie bevoegd ook al is de minister niet meer in functie. Immers, het betreft de berechting van een misdrijf dat in rechtstreeks verband staat met het ministeriële ambt.

In het tweede geval is het Hof van cassatie slechts bevoegd gedurende de ministeriële ambtsduur. Het gaat hier immers om een privilege van berechting dat verbonden is met de rang van de beklaagde.

De benadeelde partij wordt in de mogelijkheid gesteld tussen te komen in de uitoefening van de rechtsvordering die tegen de minister werd ingesteld, ten einde herstel te bekomen van de schade die zij zou hebben geleden. Het is haar echter slechts toegelaten te pleiten over het recht op schadevergoeding en het bedrag daarvan. De vervolging zelf is zaak van het openbaar ministerie alleen.

La mise en accusation discrétionnaire prévue par la disposition transitoire de l'article 134 de la Constitution n'est pas conforme aux dispositions de cette convention.

Si certains faits sont répréhensibles, il faut les ériger en délit dès à présent.

Historique.

On a déjà tenté à plusieurs reprises d'élaborer la législation prévue par l'article 90 de la Constitution.

En 1863, MM. de Gotal et Goffet ont déposé une proposition de loi sur le bureau de la Chambre qui se bornait à organiser l'action civile introduite contre un ministre pour faits de son administration.

Le rapport de la section centrale déposé par M. de Fré le 8 mai 1863 (Ch. Session 1862-1863, Doc. n° 159) concluait au rejet de la proposition, dont l'objet lui paraissait trop limité.

Après le duel du Baron Chazal, ministre de la Guerre, avec le député Delaet, une proposition de loi fut déposée par M. Delbroeck.

Le pouvoir législatif adopta le 19 juin 1865 une loi relative aux délits commis par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions. Cette loi ne valait que pour un an. Les poursuites contre le Baron Chazal et le député Delaet se firent conformément aux règles qu'elle prévoyait.

Le ministre de la Justice, Monsieur Bara, déposa le 24 février 1870 un projet complet sur la responsabilité des ministres (Ch. Session 1869-1870, Doc. n° 100). Ce projet devint caduc par la dissolution des Chambres.

A plusieurs reprises, des demandes de mise en accusation de ministres, ont été introduites. Elles ont toutes été repoussées.

Outre le projet et la proposition de loi dont il a été fait état, deux études importantes ont été consacrées à la matière.

La première est l'œuvre du Centre d'Etude pour la Réforme de l'Etat, en 1938. La seconde, menée par le centre Paul Hymans, le C. E. P. E. S. et l'Institut Emile Vandervelde a été transmise pour examen au ministre de la Justice le 20 janvier 1971.

Le Gouvernement Leburton a chargé le président du Comité Supérieur de Contrôle de lui proposer un avant-projet de loi.

Le président du Comité Supérieur a soumis au Gouvernement le 30 août 1974 une longue étude et un avant-projet de loi.

La déclaration lue par le Gouvernement devant la Chambre et le Sénat annonçait :

« La responsabilité ministérielle sera organisée en exécution de l'article 90 de la Constitution ».

Le projet que le Gouvernement dépose aujourd'hui s'inspire en grande partie du projet préparé par le président du Comité Supérieur de Contrôle.

Les grandes lignes du projet.

L'article 90, alinéa 1^{er} formule sur certains points des règles qui s'imposent au législateur et laisse à celui-ci, sur d'autres points, une grande latitude.

Les infractions commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont nécessairement de la compétence de la Cour de cassation, Chambres réunies. Elles ne peuvent être poursuivies que sur la mise en accusation de la Chambre des représentants.

Serait subordonnée à une mise en accusation de la Chambre des représentants, la poursuite des infractions commises par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

La poursuite des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions est soumise à autorisation de la Chambre des représentants.

La Cour de cassation, chambres réunies connaît des infractions commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions et à l'occasion de ses fonctions comme de celles commises en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Dans le premier cas, la Cour de cassation connaît de l'infraction même si le ministre n'est plus en fonction. Il s'agit en effet de le juger pour une infraction qui a un lien avec la fonction ministérielle.

Dans le second cas, la juridiction de la Cour de cassation n'existe que pendant le temps des fonctions ministérielles. Il s'agit d'un privilège de juridiction lié au rang de l'inculpé.

La partie lésée pourra se joindre à l'action dirigée contre le ministre afin d'obtenir la réparation du dommage qu'elle aurait subi. Mais elle ne peut plaider que sur le droit aux dommages et leur montant. Seul, le ministre public soutiendra l'accusation.

De benadeelde partij heeft er van zelfsprekend belang bij dat het bewijs van het misdrijf zou worden geleverd. Daarom wordt haar toegestaan het openbaar ministerie schriftelijk om die instructiemaatregelen te verzoeken welke het bestaan van het misdrijf kunnen aantonen alsmede het oorzakelijkheidsverband tussen het misdrijf en de schade.

* Werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan kan het herstel tegen de minister alleen worden gevorderd samen met de openbare vordering. Maar de handeling van de minister verbindt de aansprakelijkheid van de Staat, zodat de benadeelde partij schadevergoeding van de Staat zal kunnen vorderen voor de gewone rechtbank. De Staat heeft een verhaal tegen de ministers ingeval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De uitoefening ervan wordt afhankelijk gesteld van het verloop van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd buiten de uitoefening van het ambt, dan kan de benadeelde partij insgelijks herstel vragen voor het Hof van cassatie door tussen te komen in de uitoefening van de openbare vordering.

Zolang als de minister in functie blijft kan de vordering tot herstel van de schade die werd toegebracht door een dergelijk misdrijf niet voor de gewone rechtbanken worden ingesteld. Dit zal pas mogelijk worden vanaf het ogenblik dat het ministerieel ambt ten einde komt. Op dat ogenblik zal ook de strafvordering, mocht deze nog niet voor het Hof van cassatie zijn gebracht, tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoren.

De schade welke door een minister, buiten elk misdrijf om, in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt zou zijn toegebracht, verbindt de aansprakelijkheid van de Staat of van het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, dat onder de minister ressorteert.

De vordering kan dan ook enkel tegen de Staat of tegen het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid worden ingesteld. Deze beschikken over een verhaal tegen de minister in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden.

Aangezien het een schade betreft welke voortvloeit uit een handeling van de minister welke in verband staat met zijn ambt, is het verloop van de Kamer vereist. Het opleggen van een zodanig verloop heeft tot doel de oud-ministers te beschermen tegen tergende vorderingen die door een nieuw aangetreden regering zouden kunnen worden ingesteld.

Vanzelfsprekend staat de minister in voor de gevolgen van zijn onrechtmatige daden die vreemd zijn aan zijn ambt.

Thonissen « La constitution commentée », blz. 203 merkt dien-aangaande gepast op :

« Il est évident que le ministre, auteur d'un fait dommageable étranger à ses fonctions officielles, est obligé, comme tout autre citoyen, de réparer le préjudice qui est son œuvre. Sous ce rapport, les dépositaires du pouvoir se trouvent, à tous égards, soumis aux règles du droit commun. La seule question qu'on puisse soulever ici, au point de vue du droit constitutionnel, est celle de savoir à quel degré la responsabilité civile peut résulter d'actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles ».

Het leek wenselijk de minister tegen wie in het publiek aantijgingen worden geuit, de mogelijkheid te bieden uit eigen beweging de feiten welke hem ten laste worden gelegd aan het onderzoek van het Hoog comité van toezicht te onderwerpen, wat voor hem het risico inhoudt dat een procedure tot inbeschuldiging zal worden ingesteld mochten die feiten als gegrond voorkomen. Indien het onderzoek uitwijst dat zulks inderdaad het geval is, dan zal de voorzitter van het Hoog comité van toezicht het dossier toezenden aan de voorzitter van de Kamer. In het andere geval zal de voorzitter van het Hoog comité verslag uitbrengen bij de Eerste Minister die reeds eerder door de betrokken minister op de hoogte zal zijn gebracht van het initiatief dat hij heeft genomen.

Die bepaling heeft tot doel de ministers een doeltreffende mogelijkheid van verweer te bieden tegen lasterlijke aantijgingen welke soms taai worden rondgestrooid.

Tenslotte bleek het niet aangewezen uitdrukkelijk te bepalen dat de wet tevens toepasselijk is op de staatssecretarissen. Immers, artikel 91bis van de Grondwet bepaalt dat de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers op hen toepasselijk zijn, met uitzondering van de artikelen 79, 3e lid, 82 en 86bis.

La partie lésée a évidemment intérêt à ce que la preuve de l'infraction soit rapportée. Elle pourra demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction de nature à établir l'existence de l'infraction et la relation de cause à effet entre celle-ci et le dommage.

Si le dommage est causé par une infraction commise dans l'exercice des fonctions, la réparation ne peut être demandée au ministre que concurremment à l'action publique. Mais l'acte du ministre engage la responsabilité de l'Etat de telle sorte que la partie lésée pourra demander réparation du dommage à l'Etat devant la juridiction ordinaire. L'Etat dispose d'un recours contre le ministre s'il a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Cette action est subordonnée à l'autorisation de la Chambre des représentants.

Si le dommage a été causé par une infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions, la partie lésée peut également en demander réparation devant la Cour de cassation en se joignant à l'action publique. Tant que le ministre reste en fonctions, l'action en réparation du dommage causé par une telle infraction ne peut être introduite devant les juridictions ordinaires. Elle pourra l'être lorsque les fonctions du ministre auront pris fin. Si la Cour de cassation n'a pas été déjà saisie de l'action pénale, celle-ci sera de la compétence des tribunaux ordinaires.

Le dommage causé par un ministre, sans infraction pénale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, engage la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous la direction du ministre.

L'action ne peut être dirigée que contre l'Etat ou l'administration personnalisée. Celles-ci ont un recours contre le ministre, s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Etant donné qu'il s'agit de dommages causés par un fait du ministre en relation avec ses fonctions, l'autorisation de la Chambre est requise. Cette autorisation a pour but de protéger les anciens ministres contre des actions vexatoires intentées par un nouveau gouvernement.

Le ministre supporte bien entendu les conséquences des fautes étrangères à ses fonctions.

Comme le dit Thonissen (la Constitution commentée p. 203, n° 273) :

« Il est évident que le ministre, auteur d'un fait dommageable étranger à ses fonctions officielles, est obligé, comme tout autre citoyen, de réparer le préjudice qui est son œuvre. Sous ce rapport, les dépositaires du pouvoir se trouvent, à tous égards, soumis aux règles de droit commun. La seule question qu'on puisse soulever ici, au point de vue du droit constitutionnel, est celle de savoir à quel degré la responsabilité civile peut résulter d'actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles ».

(1)

(1) Note du Gouvernement.

Par suite d'une erreur matérielle, le texte ci-après n'a pas été repris dans la version française de l'exposé des motifs du projet de loi qui a été communiqué au Conseil d'Etat :

Il est apparu souhaitable de donner au ministre qui est incriminé publiquement la possibilité de soumettre de sa propre initiative à l'examen du Comité Supérieur de Contrôle les faits qui lui sont imputés, ce qui l'expose au risque qu'une procédure de mise en accusation soit engagée au cas où les faits devraient s'avérer fondés. Si l'enquête démontre que tel est bien le cas, le Président du Comité Supérieur de Contrôle enverra le dossier au Président de la Chambre. Dans le cas contraire, le Président du Comité Supérieur fera rapport au Premier ministre, qui aura déjà été mis au courant par le ministre concerné de l'initiative qu'il a prise.

Cette disposition a pour but de donner aux ministres une possibilité efficace de défense contre les imputations calomnieuses qui sont parfois répandues inlassablement.

Enfin, il n'a pas paru indiqué de stipuler expressément que la loi est aussi d'application aux secrétaires d'Etat. L'article 91bis de la Constitution stipule en effet que les dispositions constitutionnelles concernant les ministres leur sont aussi applicables, à l'exception des articles 79, alinéa 3, 82, 86bis.

Onderzoek van de artikelen.

Artikel 1.

De misdrijven welke naar hun aard verbonden zijn aan het ministeriële ambt kunnen grondwettelijk niet worden vervolgd dan op inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dezelfde regel zal van toepassing zijn op de misdrijven die worden gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt. Het type-geval van een dergelijk misdrijf is de inbreuk op het wegeverkeersreglement gepleegd door een minister die zelf zijn wagen bestuurt om zich te begeven naar een plaats waar zijn aanwezigheid uit hoofde van zijn ambt vereist is.

Is daarentegen geen misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, de inbreuk op het wegeverkeersreglement die wordt gepleegd door een minister die op een zondag met zijn gezin een ritje maakt met de wagen die door de Staat te zijner beschikking wordt gesteld.

Indien de minister lid is van een van beide Kamers, is het verlof waarvan sprake in artikel 45 van de Grondwet, niet vereist. Er is immers geen reden tot cumulatie van twee onderscheiden immuniteiten die worden verleend wegens de uitoefening van verschillende functies. De immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt heeft voorrang op die welke verbonden is aan het parlementair mandaat, en doet die laatste immuniteit wegvallen.

Artikel 2.

De ministers zijn beschermd door een berechtingsvoorrecht. Tijdens hun ambtsduur worden zij voor al de misdrijven die zij zouden hebben begaan, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, berecht door het Hof van cassatie, optredend met verenigde kamers.

Komt het ambt van de minister tegen wie vervolgingen werden ingesteld ten einde, dan zullen de ingestelde vervolgingen niettemin aanhangig blijven bij het Hof van cassatie. De vervolgingen die reeds zouden zijn ingesteld ten laste van een persoon die naderhand minister wordt, zullen insgelijks aanhangig blijven voor de rechtbank waarvoor ze reeds waren gebracht.

Artikel 3.

In paragraaf 1 dient de term « wet » die voorkomt in de uitdrukking « de inbreuken op de voorschriften van het Strafwetboek en op de bijzondere wetten », begrepen te worden in de materiële zin zodat hij ook de decreten en de algemene en plaatselijke verordeningen omvat.

Paragraaf 2 bepaalt dat op de ministers toepasselijk zijn, de bepalingen van de straffetten inzake de misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag.

Daaruit mag niet worden afgeleid dat de bedoelde bepalingen niet reeds op de ministers toepasselijk zouden zijn. De bedoeling is uitsluitend iedere betwisting dienaangaande te vermijden.

Eén van de meest netelige problemen is de omschrijving van de specifieke misdrijven waaraan ministers zich kunnen schuldig maken.

Het ontwerp dat in 1870 door de toenmalige Minister van Justitie, Bara, werd ingediend, bevatte een lange lijst van dergelijke misdrijven. De studie welke in 1971 door de Studiecentra van de traditionele partijen aan de Minister van Justitie werd ter hand gesteld, maakte insgelijks gebruik van de methode van opsomming der misdrijven die eigen zijn aan het ministeriële ambt, maar voegde daar nog een meer algemene bepaling aan toe welke ertoe strekt daarnaast toch nog een inbeschuldigingstelling op discretionaire grond mogelijk te maken.

Dit is kenschetsend voor de moeilijkheid alle misdrijven eigen aan zijn ambt, welke een minister zou kunnen plegen, te voorzien. Die misdrijven kunnen nochtans worden samengebracht onder één gemeen begrip : het misbruik van het ambt of van de hoedanigheid, dat even zo goed kan liggen in een nalaten te handelen als in een positieve daad. Het misbruik zal in ieder geval alleen dan worden vervolgd wanneer het werd gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. Het behoeft geen betoog dat het bewijs daarvan ten laste van de beschuldiging ligt.

Bovendien blijken de opeenvolgende beoordelingen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door het Hof van cassatie, welke vereist zijn om tot een veroordeling te geraken, een ernstige waarborg te zijn tegen een lichtzinnige of willekeurige toepassing van de algemene bepaling.

Immers, redelijkerwijze kan men onderstellen dat de Kamer het risico zal willen vermijden ervan verdacht te worden een minister op een partijdige wijze in beschuldiging te hebben gesteld, wat uit een vrijpraak door het Hof van cassatie zou kunnen worden afgeleid.

Er dient ook op gewezen te worden dat het algemene misdrijf omschreven in paragraaf 3 van suppletieve toepassing zal zijn, d.w.z. dat die bepaling alleen dan zal worden toegepast wanneer het te betreffen feit door geen enkele andere wetsbepaling strafbaar is gesteld.

Zulks houdt in dat de bepaling van paragraaf 3 in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot de toepassing van artikel 65 van het strafwetboek luidens welk « wanneer eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken ».

Examen des articles.

Article 1^{er}.

Les infractions dont la nature est liée notamment à la fonction ministérielle ne peuvent constitutionnellement être poursuivies que sur une mise en accusation de la Chambre des Représentants. La même règle sera appliquée aux infractions commises à l'occasion des fonctions. Le cas type d'une infraction de ce genre sera celui d'une infraction de roulage commise par un ministre conduisant lui-même une voiture automobile pour se rendre à un endroit où il est appelé par ses fonctions.

N'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, l'infraction de roulage commise le dimanche par un Ministre conduisant, en famille, la voiture mise à sa disposition par l'Etat.

Si le ministre est membre d'une des deux Chambres, l'autorisation exigée par l'article 4 de la Constitution n'est pas requise ici. Il n'y a en effet pas lieu de cumuler deux immunités distinctes qui sont accordées à raison de l'exercice de fonctions différentes. L'immunité liée à la fonction ministérielle l'emporte sur celle liée au mandat parlementaire et écarte l'application de celle-ci.

Article 2.

Les ministres bénéficient d'un privilège de juridiction. Pendant leurs fonctions, la connaissance de toutes les infractions qu'ils auront commises même en dehors de leurs fonctions, seront soumises à la Cour de cassation, chambres réunies.

Si les fonctions du ministre poursuivi prennent fin, la Cour de cassation restera saisie des poursuites intentées devant elle. Les poursuites qui seraient déjà entamées à charge d'une personne qui deviendrait ministre seront également poursuivies devant la juridiction qui a déjà été saisie.

Article 3.

Au paragraphe 1^{er}, le terme loi dans l'expression « infractions au Code pénal et aux lois particulières doit être compris dans le sens matériel et partant il comprend aussi les décrets et les règlements généraux et locaux.

Le paragraphe 2 prévoit que sont applicables aux ministres les dispositions des lois pénales relatives aux infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique.

On ne pourrait déduire de cette disposition que ces infractions ne sont pas déjà applicables aux ministres. La disposition a été insérée pour éviter toute controverse.

Un des problèmes les plus délicats est de définir les infractions dont peuvent se rendre coupables les ministres.

Le projet déposé en 1870 par Monsieur Bara, Ministre de la Justice en énumérera une longue liste. L'étude transmise au Ministre de la Justice en 1971 par les centres d'études des partis traditionnels recourait également à la méthode de l'énumération des délits spécifiques à la fonction ministérielle mais y ajoutait une disposition plus générale destinée à permettre encore une mise en accusation discrétionnaire.

Ceci témoigne de la difficulté de prévoir les délits spécifiques que pourrait commettre un ministre. Ils se ramènent à une notion commune : l'abus de la fonction ou de la qualité, l'abus pouvant résider aussi bien dans une abstention d'agir que dans un acte positif. L'un ou l'autre ne seront poursuivis que s'ils ont été commis avec intention frauduleuse ou à dessin de nuire.

Il va de soi que la charge de la preuve incombe à l'accusation. Les appréciations successives de la Chambre des Représentants et de la Cour de cassation qui sont nécessaires pour aboutir à une condamnation paraissent constituer une garantie sérieuse contre toute application à la légère ou arbitraire de la disposition générale.

On peut raisonnablement croire en effet que la Chambre ne voudra pas encourir le risque d'être suspectée d'avoir accusé un ministre d'une manière partisane, ce qu'un acquittement par la Cour de cassation pourrait révéler.

Il doit être souligné également que le délit général formulé au paragraphe 3 sera d'application supplétive c'est-à-dire qu'il n'y aura lieu d'avoir recours à cette disposition que dans le cas où le fait incriminé n'est rendu punissable par aucune autre disposition légale.

Ceci implique que la disposition reprise au paragraphe 3 ne pourra jamais donner lieu à l'application de l'article 65 du Code pénal, aux termes duquel « lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée ».

HOOFDSTUK III.

De inbeschuldigingstelling
door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Artikel 4.

De wet zou het aan het reglement van de Kamer kunnen overlaten de rechtspleging te bepalen overeenkomstig welke de inbeschuldigingstelling zal verlopen. Zoals in 1870 heeft de Regering er echter de voorkeur aan gegeven de bepalingen welke de ministers waarborgen tegen willekeur moeten verstrekken, in de wet zelf op te nemen. In dit opzicht spiegelt het ontwerp zich aan datgene dat in 1870 werd ingediend door minister Bara.

De memorie van toelichting van dat ontwerp liet zich daarover als volgt uit :

« La société ne peut, sans danger, abandonner au pouvoir discrétionnaire des autorités appelées, à concourir à l'application des lois pénales, le mode de procéder dans les opérations qu'elle leur a confiées; les considérations les plus graves commandent au législateur de régler la manière dont ces autorités, quelque élevées qu'elles soient, doivent agir et fonctionner. Destinées à garantir contre tout acte arbitraire l'honneur, la liberté, la fortune des ministres, les formes de la procédure sont d'une trop haute importance pour être déterminées par un simple règlement, aussi mobile que les majorités parlementaires ».

Artikel 5.

Op voorstel van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie kan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het initiatief nemen om aan de Kamer een voorstel tot inbeschuldigingstelling over te leggen.

Ten einde hem in staat te stellen met volkomen kennis van zaken op te treden, geeft de wet hem de mogelijkheid, de voorzitter van het Hoog comité van toezicht te verzoeken een onderzoek in te stellen binnen het raam van de zending van dat comité.

Mocht b.v. de voorzitter van de Kamer een minister er van verdenken samen te zwerven tegen de veiligheid van de Staat, dan zou hij een onderzoek van een dergelijke zaak niet kunnen opdragen aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht.

Daarentegen is de dienst voor onderzoeken van hetzelfde comité belast met het opsporen van de bedrieglijke handelingen en de misdrijven gepleegd door de aangestelden van de administratie of door derden ter gelegenheid van de werking der ministeriële diensten en van sommige andere personen van publiek recht. Deze dienst voert controleopdrachten uit ter gelegenheid van de uitvoering der aanbestedingen van werken en leveringen. Hij verricht tevens toezicht op de toekenning van subsidies.

Artikel 6.

Tegen ministers worden niet zelden aantijgingen geuit, soms op een zo vage wijze dat zij zich daartegen niet kunnen verdedigen, soms ook in meer concrete vorm.

In de huidige stand van de wetgeving kan de betrokken minister niet worden gehoord, ook niet op zijn vraag, door geen enkele rechterlijke of administratieve overheid.

Een dergelijke stand van zaken is niet bevorderlijk voor het algemeen belang, noch voor het belang van de betrokken minister.

Daarom biedt het ontwerp de mogelijkheid aan de minister, op zijn verzoek, te worden gehoord door de voorzitter van het Hoog comité van toezicht.

Deze is de overheidspersoon die het meest is aangewezen om de verklaringen van de minister in ontvangst te nemen. Immers, het betreft hier tegelijk een magistraat die behoort tot het hoogste rechtscollege van het land, en de voorzitter van een instelling die gespecialiseerd is in het uitvoeren van administratieve enquêtes en waarvan de goede trouw niet gemakkelijk zal kunnen worden verschalkt.

Artikel 7.

Wat de misdrijven betreft die buiten de uitoefening van het ambt werden gepleegd, heeft de wetgever de keuze van de procedure aan de wetgever overgelaten.

Werd het beginsel van de berechting door het Hof van cassatie, dat als verbonden met het ambt wordt beschouwd, hier behouden, dan leek het toch wenselijk, zoals in de tijdelijke wet van 19 juni 1865 was gebeurd, de omslachtige procedure van de inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers te vervangen door de procedure tot het geven van een machtiging of verlof.

CHAPITRE III.

De la mise en accusation
par la Chambre des représentants.

Article 4.

La loi aurait pu laisser au règlement de la Chambre le soin d'arrêter la procédure de la mise en accusation. Comme en 1870, le Gouvernement a préféré inscrire dans la loi elle-même des dispositions qui garantissent les ministres contre l'arbitraire. Le projet s'inspire du projet déposé en 1870 par le Ministre Bara.

L'exposé des motifs de ce projet s'exprimait comme suit :

« La Société ne peut, sans danger, abandonner au pouvoir discrétionnaire des autorités appelées, à concourir à l'application des lois pénales, le mode de procéder dans les opérations qu'elle leur a confiées; les considérations les plus graves commandent au législateur de régler la manière dont ces autorités, quelque élevée qu'elles soient, doivent agir et fonctionner.

Destinées à garantir contre tout acte arbitraire l'honneur, la liberté, la fortune des ministres, les formes de procédure sont d'une trop haute importance pour être déterminées par un simple règlement, aussi mobile que les majorités parlementaires. »

Article 5.

Le président de la Chambre peut prendre sur requête du procureur général près de la Cour de cassation, l'initiative de soumettre à celle-ci une demande de mise en accusation.

Afin que le président de la Chambre puisse agir à bon escient, la loi lui donne la possibilité de demander au président du Comité Supérieur de Contrôle de procéder à une enquête dans le cadre de la mission de ce Comité.

Ainsi par exemple, si le président de la Chambre suspectait un ministre de comploter contre la sûreté de l'État, il ne pourrait confier une enquête de ce genre au président du Comité Supérieur de Contrôle.

Par contre, le service d'enquête de ce Comité recherche les fraudes et infractions commises par les préposés de l'administration ou par les tiers à l'occasion du fonctionnement des services ministériels et de certaines autres personnes de droit public. Il effectue des contrôles à l'occasion de l'exécution des marchés de travaux et de fournitures. Il procède à certaines vérifications quant à l'octroi des subventions.

Article 6.

Des allégations sont parfois lancées à charge des ministres, parfois dans des formes vagues qui ne permettent pas aux ministres de se défendre contre elles, parfois d'une manière plus précise.

Dans l'état actuel de la législation, le ministre concerné ne pourra être entendu, même pas à sa demande, par aucune autorité judiciaire ou administrative.

Cet état de choses ne sert ni l'intérêt général, ni celui du ministre concerné.

C'est pourquoi le projet offre la possibilité au ministre d'être entendu, à sa demande, par le président du Comité Supérieur de Contrôle.

Celui-ci est l'autorité la mieux indiquée pour recevoir les déclarations du ministre.

En effet, il s'agit à la fois d'un magistrat appartenant à la juridiction la plus élevée du pays et du Président d'un organisme qui est spécialisé dans les enquêtes administratives et dont la bonne foi ne pourra être aisément surprise.

Article 7.

Le Constituant a laissé au législateur le choix de la procédure en ce qui concerne les infractions commises par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions.

Si le principe de la juridiction de la Cour de cassation a été maintenu parce que la fonction ministérielle paraît l'exiger, il a paru cependant souhaitable de remplacer la procédure de la mise en accusation par la Chambre des représentants par une procédure d'autorisation. C'est ce qu'a fait antérieurement la loi temporaire du 19 juin 1865.

Deze laatste procedure noopt de Kamer er niet toe na te gaan of er gronden tot vervolging voorhanden zijn; zij dient alleen na te gaan of de aanklacht het openbaar belang niet in het gedrang brengt, door b.v. de gewone werking van de instelling te beletten.

Zo het verlov wordt verleend, kan de strafvordering normaal worden ingesteld.

Wordt het geweigerd, dan kan geen enkele onderzoeksdaad worden verricht.

De weigering is niet definitief. De omstandigheden die haar gemotiveerd hebben, kunnen veranderen. Een nieuwe vraag om verlov kan dan worden ingediend en aangenomen ondanks de vroegere weigering.

Wanneer de minister optreedt vooraleer vervolgingen werden ingesteld, zal de zaak haar gewoon verloop hebben volgens het gemeen recht en zonder verlov.

Artikel 8.

Overeenkomstig de voorstellen van sommige rechtsgeleerde auteurs en van de voorzitter van het Hoog comité van toezicht, wordt aan de partij die schade heeft geleden ten gevolge van een misdrijf door een minister gepleegd in de uitoefening van zijn ambt, een rechtstreekse vordering tot schadevergoeding tegen de Staat verleend.

Derwijze zal de benadeelde partij langs gerechtelijke weg genoegdoening kunnen bekomen, ook al heeft de Kamer de vraag tot inbeschuldigingstelling verworpen.

Het zou echter tegen de borst stuiten, mocht de minister in alle gevallen worden vrijgesteld van de burgerlijke gevolgen van zijn strafbare handelingen. Daarom wordt bepaald dat de Staat een recht van verhaal heeft in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden.

Dit is een door de rechtspraak en de rechtsleer algemeen gehanteerde notie op grond waarvan in de praktijk de Staat zich verhaalt tegen zijn ambtenaren wanneer hij tot schadevergoeding werd veroordeeld wegens delicten of quasi-delicten welke zij in de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Het lijkt niet aangewezen, wat de bevoegdheid betreft, voor de uitoefening van de louter burgerlijke vordering van de Staat af te wijken van het gemeen recht.

Daarentegen wordt, zoals hoger reeds werd toegelicht, het instellen van een dergelijke vordering afhankelijk gesteld van het verlov van een van beide Kamers om de afgetreden minister te beschermen tegen mogelijke tergende manoeuvres van een nieuw aangetreden regering.

Artikel 9.

Wanneer schade werd toegebracht door een strafbaar feit dat door een minister werd gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, kan de rechtstreekse vordering tot herstel door de benadeelde partij alleen worden ingesteld tegen de minister zelf.

Een goede rechtsbedeling vergt dat de vordering tot schadevergoeding niet afzonderlijk van de strafvordering wordt ingesteld. De burgerlijke vordering kan derhalve voor het Hof van cassatie worden gebracht.

De benadeelde partij, die de strafvordering niet kan op gang brengen, is evenwel geen burgerlijke partij in de zin van het gemeen recht: zij kan niet pleiten over de gegrondheid van de strafvordering.

Zij is enkel gevoegde partij, wat betekent dat zij haar betoog dient te beperken tot het bestaan en de omvang van de schade en het oorzakelijkheidsverband.

In vele gevallen zal het bedrag van de door de benadeelde partij geleden schade bezwaarlijk op het ogenblik van de uitspraak over de strafvordering kunnen worden bepaald. Daarom zal het Hof van cassatie de burgerlijke rechtstreekse vordering eerst behandelen na de strafrechtelijke uitspraak.

Artikel 10.

Zoals hoger reeds werd gezegd, wordt de berechting van de minister door het Hof van cassatie in het ontwerp opgevat als een bescherming die verbonden is aan het ministeriële ambt zelf, zodat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid welke artikel 90, tweede lid, van de Grondwet biedt, om de misdrijven welke een minister buiten de uitoefening van zijn ambt zou hebben gepleegd, wat de bevoegdheid betreft, overeenkomstig het gemeen recht te laten be-rechten.

De vraag, voor wie de strafvordering voor het Hof van cassatie dient te worden uitgeoefend, is de inzet van een belangrijke betwisting.

In het voorstel van de Studiediensten wordt die opdracht toevertrouwd aan een of meer commissarissen van het Parlement, en in de bij het voorstel gevoegde toelichting wordt dit op vrij summier wijze toegelicht als volgt: « Le caractère politique — pris au sens large du terme — des crimes ou délits retenus à charge du ministre, personnalité politique par excellence et les répercussions politiques que peut avoir la mise en accusation d'un ministre, justifient cette proposition. Ce sont ces considérations qui ont prévalu pour ne pas charger de cette mission un magistrat du parquet ».

Dans cette dernière procédure, la Chambre n'aura pas à porter un jugement sur le fondement de l'action; la Chambre doit seulement vérifier si la poursuite ne met pas l'intérêt public en péril en empêchant par exemple le bon fonctionnement des institutions.

Si l'autorisation est accordée, la poursuite pénale peut être intentée normalement.

Si elle est refusée, aucune mesure d'instruction ne peut être accomplie.

Le refus n'est pas définitif. Les circonstances qui l'ont motivé peuvent changer. Une nouvelle demande d'autorisation peut alors être introduite et accordée malgré le refus précédent.

Si les fonctions du ministre prennent fin avant que les poursuites n'aient été intentées, l'affaire poursuivra son cours suivant le droit commun et sans autorisation.

Article 8.

Conformément aux suggestions d'éminents juristes et du Président du Comité Supérieur de Contrôle, une action directe en dédommagement contre l'Etat est ouverte à la partie qui a subi un dommage à la suite d'une infraction commise par un ministre dans l'exercice de ses fonctions.

De cette façon, la partie lésée pourra recevoir satisfaction par une procédure judiciaire même dans le cas où la Chambre ne met pas le ministre en accusation.

Il serait choquant que le ministre soit soustrait dans tous les cas aux conséquences civiles de ses agissements répréhensibles. C'est pourquoi, il est prévu que l'Etat aura contre lui un recours s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

C'est une notion courante dans la jurisprudence et la doctrine, sur base de laquelle l'Etat a recours dans la pratique contre ses fonctionnaires, lorsqu'il est condamné à des dommages-intérêts pour des délits ou quasi-délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Il ne paraît pas indiqué, en ce qui concerne la compétence, de s'écarter du droit commun pour l'exercice de l'action de l'Etat, qui est purement civile.

Mais, comme on l'a déjà expliqué ci-dessus, l'intentement de cette action est subordonnée à l'autorisation d'une des deux Chambres afin de protéger le ministre dont les fonctions ont pris fin contre d'éventuelles manoeuvres vexatoires d'un nouveau Gouvernement.

Article 9.

Lorsque un dommage a été causé par un fait punissable commis par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'action en réparation ne peut être intentée par la partie lésée que contre le Ministre lui-même.

Une bonne administration de la justice exige que l'action en réparation ne soit pas intentée séparément de l'action pénale. L'action civile peut par conséquent être portée devant la Cour de cassation.

La partie lésée ne peut pas déclencher l'action pénale elle-même. Elle n'est pas une partie civile au sens du droit commun; elle ne peut pas plaider sur le bien-fondé de l'action pénale.

Elle n'est qu'une partie jointe, ce qui signifie qu'elle doit limiter sa démonstration à l'existence du dommage, à son montant et au lien de cause à effet entre l'infraction et le dommage.

Dans de nombreux cas, le montant du dommage subi par la partie lésée pourra difficilement être fixé au moment du jugement sur l'action pénale. C'est pourquoi la Cour de Cassation ne traitera l'action civile qu'après l'arrêt pénal.

Article 10.

Comme il a déjà été dit, le jugement du Ministre par la Cour de cassation est conçu, dans le projet, comme une protection qui est liée à la fonction ministérielle même, de sorte qu'il n'est pas fait usage de la possibilité que laisse l'article 90, § 2 de la Constitution de faire juger selon les règles de compétence du droit commun les infractions qu'un Ministre aurait commises en dehors de l'exercice de ses fonctions.

La question de savoir par qui l'action publique sera poursuivie devant la Cour de cassation a donné lieu à une controverse importante.

La proposition des centres d'études la confie à un ou plusieurs commissaires du Parlement. Cette solution est commentée brièvement dans l'exposé qui est joint à la proposition. « Le caractère politique — puis au sens large du terme — des crimes ou délits retenus à charge du ministre, personnalité politique par excellence, et les répercussions politiques que peut avoir la mise en accusation d'un ministre, justifient cette proposition. Ce sont ces considérations qui ont prévalu pour ne pas charger de cette mission, un magistrat du parquet ».

Die motivering is niet overtuigend.

Wanneer de Grondwet zegt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht heeft ministers « te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten... », dan moet dit redelijkerwijze toch beduiden dat ook het parket generaal bij het Hof van cassatie zal optreden, vermits de berechting door dit Hof dat optreden normalerwijze onderstelt, zoals wordt te kennen gegeven in artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt : « De procureur-generaal bij het Hof van cassatie oefent de strafvordering niet uit, tenzij hij een rechtsvordering instelt waarvan de berechting aan het Hof van cassatie is opgedragen ».

Voorts is het van belang de bevoegdheid om in beschuldiging te stellen niet te verwarren met de uitoefening van de strafvordering.

Het orgaan dat in beschuldiging stelt, verwijst enkel de beklaagde naar de bevoegde strafrechtbank, maar is geenszins bevoegd om voor die rechtbank te vorderen. Die bevoegdheid komt toe aan het openbaar ministerie bij die rechtbank.

In de omstandigheid derhalve dat de Grondwet de Kamer van volksvertegenwoordigers de bevoegdheid geeft om de ministers in beschuldiging te stellen ligt geenszins de bevoegdheid besloten om tegen hen ook de strafvordering uit te oefenen.

Tenslotte dient de overweging dat iedere vervolging tegen een minister een politieke inslag heeft, er juist toe te leiden de strafvordering niet toe te vertrouwen aan commissarissen van het Parlement, die onvermijdelijk politieke tegenstrevers of vrienden zullen zijn, maar veeleer aan magistraten die hoge waarborgen van onpartijdigheid en objectiviteit bieden.

De regeling van de eigenlijke rechtspleging werd zeer soepel gehouden. Het Hof van cassatie zal uitgaan van de algemene beginselen welke ten grondslag liggen aan het Wetboek van strafvordering.

Het Hof zal de regels zelf van dat Wetboek niet altijd kunnen inacht nemen daar sommige daarvan niet stroken met de wetten die de rechtspleging voor het Hof van cassatie regelen.

De ondeelbaarheid van de procedure hangt samen met de ondeelbaarheid van de strafbare feiten. Daarom is het Hof van cassatie ook bevoegd om ook de mededaders en medeplichtigen te berechten.

Evenmin als ieder andere strafrechter is het Hof van cassatie niet gebonden door de kwalificering welke de Kamer aan de feiten heeft gegeven.

Het mag evenwel geen feiten in aanmerking nemen waarvan de Kamer geen kennis heeft genomen.

Aangaande « nieuwe feiten » welke naar het oordeel van het Hof samen zouden moeten berecht worden, dient het Hof de Kamer in te lichten ten einde een uitbreiding te bekomen van de oorspronkelijke inbeschuldigingstelling of het oorspronkelijke verloop.

Wat de burgerlijke rechtsvordering betreft kan, zoals hoger reeds werd opgemerkt, de benadeelde partij voor het Hof enkel optreden voor de vaststelling van de schade.

Uitzondering daarop kan enkel voorkomen wanneer de strafvordering vervalt, b.v. ingevolge het overlijden van de beklaagde of wegens verjaring.

In zodanig geval zal de benadeelde partij ook de gegrondheid van haar vordering, d.i. het misdrijf, dienen te bewijzen.

Artikel 11.

Wat de aanhouding van een minister betreft, dient een drievoudig onderscheid te worden gemaakt.

De aanhouding kan bij oververstoring gebeuren als louter tijdelijke administratieve maatregel van orde.

Er is geen enkele reden voorhanden om aan te nemen dat een dergelijke maatregel niet zou kunnen worden genomen t.a.v. een minister.

In geval van betrapting op heter daad is de aanhouding door artikel 7 van de Grondwet algemeen mogelijk gemaakt. Bovendien heeft artikel 45 van de Grondwet zulke aanhouding zonder machtiging mogelijk gemaakt t.a.v. de leden van de Wetgevende Kamers.

Voor de ministers dient dezelfde regel te gelden.

De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de « inbeschuldigingstelling » en vereist derhalve het optreden van de Kamer.

Anderzijds echter lijkt het juridisch bezwaarlijk te verantwoorden dat de Kamer zelf de aanhouding en haar verlenging zou bevelen.

Immers, een maatregel tot vrijheidsberoving moet krachtens artikel 7 van de Grondwet en artikel 5 van de Europese Conventie van de rechten van de mens onderworpen worden aan het toezicht van de rechter.

De enige bevredigende oplossing blijkt dus erin te bestaan dat de Kamer, wanneer ze de aanhouding van een minister wenselijk acht, de betrokkene onmiddellijk in beschuldiging zou stellen.

Artikel 12.

De wet van 9 april 1930 tot bescherming der maatschappij tegen abnormale en gewoontemisdadigers, zoals ze werd vervangen bij artikel 1 van de wet van 1 juli 1964, dient ook te worden toegepast op hen die, zoals de ministers, van een berechtingsvoorrecht genieten.

Ces raisons ne sont pas convaincantes.

Lorsque la Constitution dit que la Chambre a le droit... de conduire les ministres devant la Cour de cassation qui a seule le droit de les juger... » cela doit raisonnablement vouloir dire que le parquet général près la Cour de cassation peut intervenir. L'exercice de la juridiction par cette Cour suppose normalement cette intervention, comme le montre l'article 141 du Code judiciaire aux termes duquel « Le procureur général près la Cour de cassation n'exerce pas l'action publique, sauf lorsqu'il intente une action dont le jugement est attribué à la Cour de cassation ».

Ensuite, il est important de ne pas confondre le pouvoir de mettre en accusation avec l'exercice de l'action pénale.

L'organe qui met en accusation, renvoie simplement l'inculpé devant la juridiction pénale compétente. Il n'est nullement compétent pour requérir devant cette juridiction. Cette compétence est donnée au ministère public auprès de cette juridiction.

Enfin, la considération que toute poursuite contre un Ministre a un aspect politique, doit précisément amener à ne pas confier la poursuite de l'action publique à des commissaires du Parlement qui, inévitablement seront des adversaires ou des amis politiques mais bien à des magistrats qui offrent des garanties d'impartialité et d'objectivité.

Les règles de la procédure sont très souples. La Cour de cassation s'inspirera des principes généraux qui forment la base du Code de procédure pénale.

La Cour ne pourra pas toujours observer les règles de ce Code car certaines ne se concilient pas avec les lois qui régissent la procédure devant la Cour de cassation.

L'indivisibilité de la procédure va de paire avec l'indivisibilité des faits punissables. C'est pourquoi, la Cour de cassation jugera aussi les coauteurs et les complices.

Pas plus qu'un autre juge pénal, la Cour de cassation n'est pas liée par la qualification que la Chambre a donné aux faits.

Elle ne peut cependant prendre en considération les faits que la Chambre n'a pas retenus.

En ce qui concerne les « nouveaux faits » qui dans l'opinion de la Cour devraient être jugés en même temps, la Cour doit éclairer la Chambre afin d'obtenir une extension de la mise en accusation primitive ou de l'autorisation.

En ce qui concerne l'action civile, la partie lésée ne peut intervenir devant la Cour que pour la fixation du dommage, comme on l'a déjà dit plus haut.

Il n'y a d'exception à cela que lorsque l'action publique est éteinte, par exemple à la suite du décès de l'inculpé ou par la prescription.

Dans ce cas, la partie lésée pourra également prouver le fondement de son action, c'est-à-dire démontrer qu'une infraction a été commise.

Article 11.

En ce qui concerne l'arrestation d'un ministre, il faut distinguer trois cas.

L'arrestation peut se produire pour trouble apporté à l'action publique par une simple mesure administrative temporaire.

Il n'y a pas de raisons pour admettre qu'une telle mesure ne pourrait pas être prise à l'égard d'un ministre.

En cas de flagrant délit, l'article 7 de la Constitution permet l'arrestation de manière générale. En surplus, l'article 45 de la Constitution permet dans ce cas, l'arrestation des membres des Chambres législatives sans autorisation.

La même règle doit valoir pour les ministres.

L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre.

D'autre part, il paraît difficilement défendable de permettre à la Chambre d'ordonner l'arrestation et la prolongation de celle-ci.

En effet, une mesure de privation de liberté doit, en vertu de l'article 7 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, être soumise au contrôle d'un juge.

La seule solution satisfaisante paraît donc être que, si la Chambre estime souhaitable l'arrestation d'un ministre, elle le mettrait immédiatement en accusation.

Article 12.

La loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, du 9 avril 1930, modifiée par l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1964 doit également être appliquée à ceux qui, comme les ministres, jouissent d'un privilège de juridiction.

Het is nu echter zo dat niet alleen de inobservatiestelling, maar ook de internering, die de strafvordering afsluit, door de onderzoeksgerechten kunnen worden bevolen.

Het is echter niet wenselijk dat een dergelijke bevoegdheid door de Kamer zou worden uitgeoefend. De rol van de Kamer is van louter politieke aard.

Bovendien, daar de internering naar de inhoud dicht bij een rechterlijke uitspraak staat, is het zeer de vraag of de Kamer, mocht ze met toepassing van de wet van 9 april 1930 de internering uitspreken, artikel 90 van de Grondwet niet zou schenden.

Om die redenen is het aangewezen dat de toepassing van de wet op het sociaal verweer zou overgelaten worden aan het Hof van cassatie, wat inhoudt dat de toepassing van die wet pas in de loop van de gerechtelijke procedure zal kunnen gebeuren.

Wanneer de Kamer beslist over een vraag tot inbeschuldigingstelling of verlof, dient zij de betrokkene in ieder geval als normaal te beschouwen.

Artikel 13.

Vorderingen tot vergoeding van schade toegebracht door onrechtmatige daden die door de minister werden begaan in de uitoefening van zijn ambt, worden, evenals de burgerlijke vorderingen tot herstel van de schade voortspruitend van in gelijke omstandigheden gepleegde misdrijven, overeenkomstig het algemeen recht ingesteld tegen de Staat of, in voorkomend geval, tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid waarvoor de minister is opgetreden.

De Staat of het aansprakelijke bestuur hebben, na beraadslaging in ministerraad, onder dezelfde voorwaarde als in geval van misdrijf, n.l. bij bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden, een verhaal tegen de minister.

Artikel 14.

Vorderingen strekkend tot herstel van de schade veroorzaakt door onrechtmatige daden die werden begaan door de minister buiten de uitoefening van zijn ambt, kunnen alleen worden ingesteld tegen de betrokken minister.

Krachtens artikel 24 van de Grondwet, luidens welk « Geen voorafgaand verlof is nodig om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren wegens daden van hun bestuur, behoudens wat ten opzichte van de ministers is bepaald » blijkt het instellen van dergelijke vorderingen niet aan het verlof van een van de Kamers te mogen onderworpen worden.

Artikel 15 blijkt geen nadere toelichting te vergen.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op het advies van de Raad van State,

Op de voordracht van Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen, en op advies van Onze Ministers die erover beraadslaagden in de Raad,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I.

De bevoegdheid in strafzaken.

Artikel 1.

Op inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers berecht het Hof van cassatie, met verenigde Kamers, de ministers voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Non seulement la mise en observation mais aussi l'internement, qui met fin à l'action pénale, peuvent être prononcés par les juridictions d'instruction.

Il n'est cependant pas souhaitable qu'une telle compétence soit attribuée à la Chambre. La mission de la Chambre est de nature politique.

En outre, comme l'internement, dans sa substance, ne s'écarte guère d'une mesure judiciaire, on devrait se demander si confier à la Chambre le pouvoir d'ordonner l'internement ne violerait pas l'article 90 de la Constitution.

Pour ces motifs, l'application de la loi de défense sociale devra être confiée à la Cour de cassation. L'application de cette loi ne pourra donc avoir lieu qu'au cours de la procédure judiciaire.

Lorsque la Chambre se prononce sur une demande de mise en accusation, elle doit dans tous les cas considérer l'intéressé comme normal.

Article 13.

Les actions en réparation du dommage causé par des fautes commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions seront, comme les actions civiles en réparation du dommage causé par des infractions commises dans les mêmes circonstances intentées contre l'Etat ou éventuellement contre l'administration personnalisée au nom de laquelle le ministre a agi, selon la procédure de droit commun.

L'Etat ou l'administration rendue responsable a le droit, après délibération en Conseil des Ministres, de se retourner contre le ministre dans les mêmes conditions que lorsque le dommage a été causé par une infraction, c'est-à-dire lorsque le ministre a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

Article 14.

Les actions tendant à la réparation des dommages causés par des fautes commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, ne peuvent être dirigées que contre le ministre qui est seul responsable de ses fautes.

Il ressort de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel « Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres » que l'introduction des actions de cette nature ne peut être soumise à l'autorisation de la Chambre.

L'article 15 n'appelle pas de commentaire.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir SALUT.

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

Sur la proposition de Nos Ministres de la Réforme des Institutions et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Nos Ministres de la Réforme des Institutions sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I.

De la compétence en matière pénale.

Article 1.

La Cour de cassation, chambres réunies connaît, sur la mise en accusation par la Chambre des Représentants, des crimes, délits et contraventions commis par des Ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Artikel 2.

§ 1. — Tijdens hun ambtsduur worden de ministers door het Hof van cassatie met verenigde kamers berecht voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

§ 2. — Vervolgelingen die voor het Hof van cassatie werden ingesteld, blijven bij het Hof aanhangig ook al komt het ministeriële ambt ten einde.

HOOFDSTUK II.

De strafbare feiten.

Artikel 3.

§ 1. — De inbreuken op de voorschriften van het Strafwetboek en op de bijzondere wetten zijn onderworpen aan de bepalingen van dat Wetboek en van die wetten.

§ 2. — De bepalingen van de strafwetten inzake de misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag, zijn van toepassing op de ministers.

§ 3. — Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft, de minister die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien, worden veroordeeld tot ontzetting van de in 1^o, 2^o en 3^o van artikel 31 van het Strafwetboek bedoelde rechten.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd.

HOOFDSTUK III.

De inbeschuldigingstelling
door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Artikel 4.

§ 1. — Een procedure tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt door een voorstel van haar voorzitter, op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie.

§ 2. — Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund; het wordt gerekend, ingediend bij het bureau en zonder verwijl aan de betrokken minister aangezegd.

De voorzitter legt het voorstel aan de Kamer ter inoverwegening voor.

De betrokken minister wordt vooraf gehoord ook al is zijn ambt ten einde gekomen.

§ 3. — Wanneer de Kamer tot de inoverwegingneming beslist, wordt het voorstel verwezen naar een commissie samengesteld uit elf leden verkozen volgens evenredige vertegenwoordiging.

De commissie benoemt in haar midden een voorzitter en een verslaggever.

De leden van de commissie leggen de eed af het geheim van het onderzoek te bewaren. In geval van schending van de geheimhoudingsplicht, worden zij gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

De bepalingen van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zijn van toepassing op de werkzaamheden van de commissie.

Weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek door middel van de pers is verboden. Zij wordt gestraft met de straffen bepaald bij artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek.

De commissie brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar aanstelling, tenzij de Kamer deze termijn verlengt.

Het verslag bevat een samenvatting van de overgelegde stukken en documenten, van de afgelegde getuigenverklaringen, van het verhoor van de betrokken minister, en draagt gemotiveerde conclusies voor.

§ 4. — Het verslag wordt gedrukt en tenminste acht dagen voor de bespreking in openbare vergadering, rondgedeeld en aangezegd aan de betrokken minister.

Onmiddellijk na de voorlezing van het verslag worden de notulen van de werkzaamheden van de commissie en de daaraan gehechte stukken neergelegd ter griffie, waar ieder lid van de Kamer en de betrokken minister er kennis kunnen van nemen.

De betrokken minister kan afschrift nemen van het dossier.

Article 2.

§ 1. — Pendant le temps de leurs fonctions, les ministres sont poursuivis devant la Cour de cassation, chambres réunies, pour les crimes, délits et contraventions commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 2. — La Cour de cassation reste saisie des poursuites intentées devant elle si les fonctions ministérielles prennent fin.

CHAPITRE II.

Des infractions.

Article 3.

§ 1. — Les infractions au Code pénal et aux lois particulières commises par les ministres sont soumises aux dispositions dudit Code et desdites lois.

§ 2. — Les dispositions des lois pénales relatives aux infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, sont applicables aux ministres.

§ 3. — Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article 31 du Code pénal.

Les dispositions du livre I du Code pénal sans exception des articles 66, 67, 69 et 85 sont applicables.

CHAPITRE III.

De la mise en accusation
par la Chambre des Représentants.

Article 4.

§ 1. — La Chambre est saisie d'une procédure de mise en accusation par une demande formée par son président sur requête du procureur général près la Cour de cassation.

§ 2. — La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre concerné.

Le président consultera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Le ministre sera entendu préalablement alors même qu'il aura cessé ses fonctions.

§ 3. — Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de onze membres élus au scrutin proportionnel.

La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Les membres de la commission prêtent le serment de garder le secret de l'instruction. En cas de violation de secret, ils sont punis des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Les règles de l'article 4, alinéa 1, 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires seront d'application aux travaux de la commission.

La reproduction des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse est interdite.

Elle est punie des peines prévues à l'article 1270 du Code judiciaire.

La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins, de l'interrogatoire subi par le ministre concerné et présentera des conclusions motivées.

§ 4. — Le rapport sera imprimé, distribué et communiqué au ministre concerné, huit jours au moins avant la discussion en séance plénière.

Immédiatement après la lecture du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces y annexées seront déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre et le ministre concerné pourront en prendre connaissance.

Le ministre peut prendre copie du dossier.

Bij iedere bespreking heeft de betrokken minister als laatste het woord. Hij kan zich bij zijn verdediging door een raadsman laten bijstaan.

Ieder besluit wordt genomen met de volstrekte meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Artikel 5.

§ 1. — Alvorens een voorstel tot inbeschuldigingstelling voor de Kamer te brengen, kan de voorzitter van die Kamer aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht mededeling geven van de feiten die een minister worden ten laste gelegd en die hem werden ter kennis gebracht en kan hij hem verzoeken tot een onderzoek over te gaan overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog comité van toezicht.

§ 2. — De voorzitter van het Hoog comité van toezicht kan de betrokken minister horen, op verzoek van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Artikel 6.

Zolang de hem ten laste gelegde feiten niet bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn aanhangig gemaakt, kan de minister vragen door de voorzitter van het Hoog comité van toezicht te worden gehoord. Van die vraag geeft hij kennis aan de Eerste Minister.

De voorzitter van het Hoog comité tekent de verklaring op en verricht een onderzoek.

Wanneer geen bezwarende feiten aan het licht komen, brengt hij verslag uit bij de Eerste Minister.

HOOFDSTUK IV.

De vervolging van misdrijven door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt.

Artikel 7.

Tijdens zijn ambtsduur kan een minister niet worden vervolgd voor een misdrijf dat hij heeft gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, dan met het verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

HOOFDSTUK V.

De vergoeding van schade veroorzaakt door misdrijven gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van het ministeriële ambt.

Artikel 8.

De Staat heeft een verhaal tegen de minister, in geval van bedriegen die door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De rechtsvordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken. Zij kan worden ingesteld ook wanneer de minister niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

De Staat heeft een verhaal tegen de Minister, in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De vordering wordt voor de gewone rechtbank gebracht, na verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

HOOFDSTUK VI.

De vergoeding van de schade veroorzaakt door misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt.

Artikel 9.

De vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt kan, met inachtneming van de regels die zijn bepaald bij artikel 12, § 6, worden gevoegd bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van cassatie.

De vordering tot schadevergoeding die wordt ingesteld nadat het ministeriële ambt is ten einde gekomen, is onderworpen aan de gewone wetten.

Dans chaque discussion, le ministre concerné aura la parole le dernier. Il pourra choisir un conseil pour l'aider dans sa défense.

Toute résolution sera prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre des représentants.

Article 5.

§ 1. — Avant de saisir la Chambre d'une demande de mise en accusation, le président de la Chambre peut communiquer au président du Comité supérieur de Contrôle, les faits imputés à un ministre qui auraient été portés à sa connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de Contrôle.

§ 2. — Le président du Comité supérieur de Contrôle peut entendre le ministre à la demande du président de la Chambre.

Article 6.

Aussi longtemps que la Chambre des représentants n'est pas saisie des faits qui lui sont imputés, un ministre peut demander à être entendu par le président du Comité supérieur de Contrôle. Il en informe le Premier Ministre.

Le président actera la déclaration et procédera à une enquête.

Si l'enquête ne fait pas apparaître de charges, le président fait rapport au Premier Ministre.

CHAPITRE IV.

De la poursuite des infractions commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Article 7.

Un ministre ne peut être poursuivi pendant le temps de ses fonctions, pour une infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions, qu'avec l'autorisation de la Chambre des Représentants.

CHAPITRE V.

De la réparation des dommages résultant d'infractions commises dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Article 8.

Les infractions commises par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat.

L'action est portée devant les juridictions ordinaires. Elle peut être intentée même en l'absence de poursuites contre le ministre.

L'Etat a un recours contre le ministre s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Le recours est porté devant la juridiction ordinaire, après autorisation de la Chambre des représentants, même si l'intéressé n'est plus ministre.

CHAPITRE VI.

De la réparation des dommages résultant d'infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions.

Article 9.

L'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation.

L'action en réparation intentée, après que les fonctions ministérielles ont pris fin, se fait conformément aux lois ordinaires.

HOOFDSTUK VII.

De rechtspleging voor het Hof van cassatie.

Artikel 10.

§ 1. — Het Hof van cassatie berecht de ministers voor de feiten die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.

§ 2. — De mededaders van, en de medeplichtigen aan een misdad of een wanbedrijf en de daders van samenhangende misdrijven worden, na dagvaarding door het openbaar ministerie, samen vervolgd.

§ 3. — Het Hof neemt de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van cassatie.

§ 4. — Wanneer het onderzoek strafbare feiten aan het licht brengt welke bij het Hof niet aanhangig werden gemaakt, zendt het openbaar ministerie het dossier aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Indien binnen vijftien dagen geen motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling of van het verlot wordt aangenomen gaat het Hof met het onderzoek van de zaak verder volgens de laatste gedingstukken.

§ 5. — Na beëindiging van het onderzoek beslist het Hof met verenigde kamers, zitting houdende in oneven getal en met ten minste zeventien leden.

§ 6. — Hangende de zaak, doch vóór de uitspraak, moet de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Tijdens de behandeling ter terechtzitting spreekt de tussenkomende partij zich niet uit over de gegrondheid van de straffordering, doch zij mag schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmaatregelen vragen voor deze vordering waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd. Zij mag inzage en afschrift nemen van het dossier.

Na uitspraak van het arrest over de straffordering, beslist het Hof, met verenigde kamers, over de door de interveniënt gevorderde schadevergoeding en teruggaven.

Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan gepleit worden, behoudens wanneer de straffordering vervallen werd verklaard, in welk geval, en voor zover de burgerlijke rechtsvordering tijdig werd ingesteld, eveneens wordt gepleit over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden.

Artikel 11.

§ 1. — Behoudens het geval van ontdekking op heter daad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij inbeschuldiging is gesteld, of verlot werd gegeven om hem te vervolgen.

§ 2. — De bevelen tot aanhouding worden verleend door de raadsheerslaggever die tot de eerste voorzitter van het Hof van cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van het Hof.

Artikel 12.

De vordering en het verzoekschrift strekkende tot de bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling worden aan de tweede kamer van het Hof van cassatie gericht.

Over de internering, de burgerlijke rechtsvordering en de verbeurdverklaring wordt beslist met verenigde kamers.

Artikel 11, § 6, van deze wet is van toepassing op de burgerlijke rechtsvordering.

HOOFDSTUK VIII.

De burgerlijke aansprakelijkheid.

Artikel 13.

De Staat of het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid dat onder het gezag van de minister staat, naargelang van het geval, zijn aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die door de minister worden begaan in de uitoefening van zijn ambt.

CHAPITRE VII.

De la procédure devant la Cour de cassation.

Article 10.

§ 1. — La Cour de cassation juge les ministres pour les faits dont elle est saisie.

§ 2. — Les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit et les auteurs d'infractions connexes sont poursuivis conjointement, sur la citation du ministère public.

§ 3. — Elle observe les dispositions du Code d'instruction criminelle et celles de la loi du 20 avril 1874 à l'exception des articles 10 à 16, 19 et 20 et celle des lois du 30 mars 1891 et du 9 avril 1930, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la présente loi ou aux lois de procédure devant la Cour de cassation.

§ 4. — Lorsque l'instruction fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, le ministère public communique le dossier au Président de la Chambre des Représentants.

Si une motion étendant la mise en accusation ou l'autorisation n'a pas été prise dans les 15 jours suivants, la Cour reprend l'instruction sur les derniers errements de la procédure.

§ 5. — L'instruction terminée, la Cour statue, chambres réunies, siégeant en nombre impair et composée de dix-sept membres au moins.

§ 6. — En cours d'instance, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées aux §§ 1^{er} et 2, doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

Lors de l'instruction d'audience, la partie jointe n'intervient pas sur les mérites de l'action publique, mais elle peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à cette action qui sont de nature à fonder l'action civile. Elle peut prendre connaissance et copie du dossier.

Après avoir rendu son arrêt sur l'action publique, la Cour statue, chambres réunies, sur les dommages, intérêts et restitutions.

Il ne peut être plaidé que sur le droit aux dommages et leur montant, sauf si l'action publique avait été déclarée éteinte auquel cas, et pour autant que l'action civile ait été intentée en temps utile, il serait également plaidé sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte.

Article 11.

§ 1. — Hors le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à l'arrestation préventive d'un ministre qu'après sa mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre.

§ 2. — Les mandats d'arrêt sont délivrés par le conseiller-rapporteur désigné par le premier président de la Cour de cassation et leurs confirmations soumises à la seconde chambre de cette Cour.

Article 12.

Les réquisitions et enquêtes tendant à la mise en observation prévue par la loi du 9 avril 1930 sont adressées à la seconde chambre de la Cour de cassation.

Il est statué sur l'internement, l'action civile et les confiscations, chambres réunies.

L'article 10, § 6 de la présente loi est observé quant à l'action civile.

CHAPITRE VIII.

De la responsabilité civile.

Article 13.

Les fautes commises par un Ministre dans l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat ou de l'Administration personnalisée, placée sous sa direction.

In geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden kunnen de Staat of het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, na beraadslaging in de Ministerraad, een verhaal tegen de minister instellen. Het verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers is hiertoe vereist, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 14.

De vorderingen tot vergoeding van schade die door een minister werd veroorzaakt door onrechtmatige daden buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, worden voor de gewone rechtbanken gebracht.

HOOFDSTUK IX.

Andere vorderingen.

Artikel 15.

Er wordt niet afgeweken van de gewone regels inzake bevoegdheid voor de uitoefening van alle vorderingen, zowel aanlegend als verwerend, die niet bij deze wet zijn bedoeld.

Gegeven te Brussel,

BOUDEWIJN.

VAN KONINGSWEGE,

De Minister voor Hervorming der Instellingen,

R. VANDEKERCKHOVE.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

De Heren : F. Lepage, eerste voorzitter, voorzitter,

J. Masquelin, kamervoorzitter,

Ch. Smolders, G. Baeteman, J. Sarot, P. Tapie, H. Rousseau, H. Coremans, J. van den Bossche, staatsraden,

J. Limpens, P. De Visscher, J. De Meyer, R. Pirson, M. Verschelden, S. Fredericq, F. De Kempeneer, C. Deschamps, bijzitters van de afdeling wetgeving,

E. Van Vyve, afdelingsgriffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. Lepage.

Het verslag werd uitgebracht door een commissie samengesteld uit :

de HH. F. Lepage, J. Masquelin, J. Sarot, R. Pirson, W. Van Assche, adjunct-auditeur-generaal, Mej. M. T. Bourquin, eerste auditeur, en de HH. J. Bijvoet, eerste referendaris, en Ch. Lambotte, referendaris.

De Griffier,

E. VAN VYVE.

De Voorzitter.

F. LEPAGE.

Si le ministre a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat ou l'Administration personnalisée, peut, après délibération en Conseil des Ministres, exercer un recours contre lui, moyennant l'autorisation de la Chambre des Représentants même si l'intéressé n'est plus ministre.

Article 14.

Les actions en réparation de dommages causés par un ministre par des fautes étrangères aux fonctions ministérielles sont portées devant les juridictions ordinaires.

CHAPITRE IX.

Des autres actions.

Article 15.

Il n'est pas dérogé aux règles ordinaires sur la compétence en ce qui concerne l'exercice tant en demandant des actions non prévues par la présente loi.

Donné à Bruxelles, le

BAUDOUIN.

PAR LE ROI,

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

F. PERIN.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Messieurs : F. Lepage, premier président, président,

J. Masquelin, président de chambre,

Ch. Smolders, G. Baeteman, J. Sarot, P. Tapie, H. Rousseau, H. Coremans, J. van den Bossche, conseillers d'Etat,

J. Limpens, P. De Visscher, J. De Meyer, R. Pirson, M. Verschelden, S. Fredericq, F. De Kempeneer, C. Deschamps, assesseurs de la section de législation,

E. Van Vyve, greffier de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. Lepage.

Le rapport a été présenté par une commission composée de :

MM. F. Lepage, J. Masquelin, J. Sarot, R. Pirson, W. Van Assche, auditeur général adjoint, M^{lle} M. T. Bourquin, premier auditeur, et MM. J. Bijvoet, premier référendaire, et Ch. Lambotte, référendaire.

Le Greffier,

E. VAN VYVE.

Le Président,

F. LEPAGE.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Eerste Minister en van Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen, en op advies van Onze Ministers die erover beraadslaagden in de Raad,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUTEN WIJ :

Onze Eerste Minister en Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.

Tijdens hun ambtsduur worden de ministers en staatssecretarissen berecht door het Hof van cassatie, in verenigde kamers, voor de misdrijven die zij hetzij voor hun ambtsaanvaarding, hetzij tijdens hun ambtsduur hebben gepleegd.

Vervolgelingen die reeds voor de gewone rechtbanken werden ingesteld, blijven bij hen aanhangig.

Art. 2.

Nadat hun ambt is teneinde gekomen worden de ministers en staatssecretarissen berecht door het Hof van cassatie, in verenigde kamers, voor misdrijven die zij hebben gepleegd tijdens hun amtsduur, indien de ten laste gelegde feiten werden gepleegd in de vervulling van hun ministerieel ambt.

Wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers een minister of een staatssecretaris in beschuldiging heeft gesteld, wordt het misdrijf berecht door het Hof van cassatie, ook indien zijn ambt ten einde is gekomen.

Art. 3.

De bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere strafwetten zijn van toepassing op de ministers van staatssecretarissen.

Art. 4.

§ 1. — Wanneer er aanwijzingen zijn dat een minister of staatssecretaris hetzij vóór zijn amtsduur, hetzij tijdens zijn amtsduur misdrijven zou hebben gepleegd, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers, onverminderd haar eigen recht van onderzoek, bevelen dat lastens hem een onderzoek wordt ingesteld.

Zij kan evenzo een onderzoek gelasten tegen een minister of staatssecretaris wiens ambt is ten einde gekomen, indien het ten laste gelegde misdrijf ter beoordeling van het Hof van cassatie staat.

In een zodanig geval worden de taken die toekomen aan de onderzoeksrechter en de procureur des Konings, onmiddellijk opgenomen respectievelijk door de eerste voorzitter en de procureur-generaal in het Hof van cassatie, of door de raadsheer of de advocaat-generaal die zij daartoe aanwijzen.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Premier Ministre et de Nos Ministres de la Réforme des Institutions et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Premier Ministre et Nos Ministres de la Réforme des Institutions sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1.

Pendant le temps de leurs fonctions, les Ministres et Secrétaires d'Etat sont poursuivis devant la Cour de cassation, chambres réunies, pour les infractions qu'ils ont commises soit avant leur entrée en fonction, soit pendant le temps de leurs fonctions.

Les juridictions ordinaires restent saisies des poursuites déjà intentées devant elles.

Art. 2.

Les poursuites contre les Ministres et Secrétaires d'Etat pour des faits commis pendant leurs fonctions sont soumises à la Cour de cassation, chambres réunies, même après la cessation de leurs fonctions si les faits reprochés ont été commis dans l'accomplissement de leurs fonctions ministérielles.

Lorsque la Chambre a mis un Ministre ou un Secrétaire d'Etat en accusation, l'infraction est jugée par la Cour de cassation même si les fonctions ministérielles ont pris fin.

Art. 3.

Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables aux Ministres et aux Secrétaires d'Etat.

Art. 4.

§ 1. — Lorsqu'il y a des indices qu'un Ministre ou Secrétaire d'Etat aurait commis une infraction soit avant son entrée en fonctions soit pendant le temps de ses fonctions, la Chambre des Représentants peut, sans préjudice de son droit d'enquête, ordonner l'ouverture d'une instruction à sa charge.

Elle peut également ordonner une instruction à charge d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'Etat qui n'est plus en fonctions lorsque le jugement de l'infraction est de la compétence de la Cour de cassation.

Dans ce cas, les fonctions dévolues au juge d'instruction et au procureur du Roi seront immédiatement remplies par le premier président et le procureur général près la Cour de cassation, chacun en ce qui le concerne ou par le conseiller ou l'avocat général qu'ils désignent.

Na afsluiting van het onderzoek zendt de magistraat die het onderzoek heeft verricht, het dossier naar de Kamer van volksvertegenwoordigers die, wanneer zij oordeelt dat daartoe grond is, de betrokken minister of staatssecretaris voor het Hof van cassatie doet brengen.

Wanneer het feiten betreft, die het Hof van cassatie niet meer toekomt te berechten, geschiedt de verwijzing naar de bevoegde rechtbank overeenkomstig het gemeen recht.

§ 2. — Vanaf de opening van het onderzoek heeft de minister of staatssecretaris het recht, ook wanneer zijn ambt ten einde is gekomen, inzage te nemen van de administratieve dossiers waarvan hij de kennis voor zijn verdediging nuttig acht, en zich zonder kosten kopie van de stukken te doen afgeven.

§ 3. — Wanneer zij oordeelt dat de aanklacht voldoende vast staat, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers een minister of staatssecretaris ook in beschuldiging stellen voor het Hof van cassatie, zonder een gerechtelijk onderzoek te bevelen.

§ 4. — Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van een inbeschuldigingstelling, kan het iedere onderzoeksmaatregel verrichten die het nodig acht. Ook kan het een van zijn leden daarmee belasten.

Art. 5.

§ 1. — Bij ontdekking op heterdaad, wordt het aanhoudingsbevel tegen een minister of tegen een staatssecretaris afgeleverd op vordering van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie door een met het onderzoek belast raadsheer, aangeduid door de eerste voorzitter van het Hof van cassatie.

De procureur-generaal maakt onmiddellijk bij de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een verzoek aanhangig opdat de Kamer de opening van een onderzoek zou bevelen.

De weigering van de Kamer leidt tot de opheffing van het aanhoudingsbevel.

§ 2. — Wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers de opening van een onderzoek heeft gevraagd, kan de magistraat, die het ambt van onderzoeksrechter vervult, slechts een aanhoudingsbevel afleveren op eensluidend advies van de procureur-generaal.

De tweede kamer van het Hof van cassatie beslist over de bevestiging van het bevel en over het behoud van de voorlopige hechtenis.

De hechtenis wordt opgeschort op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Art. 6.

Voor iedere toepassing van artikel 4 kan de procureur-generaal in het Hof van cassatie informatieopdrachten uitvoeren en de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarvan in kennis stellen.

Art. 7.

Geen uitgifte of afschrift van de akten van onderzoek en van rechtspleging kan worden afgeleverd zonder het uitdrukkelijk verlof van de procureur-generaal in het Hof van cassatie.

A l'issue de l'instruction, le magistrat instructeur transmet le dossier à la Chambre des Représentants qui fera traduire, s'il y a lieu, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat, devant la Cour de cassation.

S'il s'agit de faits qu'il n'appartient plus à la Cour de cassation de juger, le renvoi devant la juridiction compétente se fait conformément au droit commun.

§ 2. — Dès l'ouverture de l'instruction, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat a le droit, même lorsqu'il est sorti de charge, de prendre connaissance des dossiers administratifs utiles à sa défense et de se faire délivrer sans frais copie des pièces.

§ 3. — La Chambre des Représentants peut aussi mettre un Ministre ou un Secrétaire d'Etat directement en accusation, devant la Cour de cassation, sans ordonner une instruction judiciaire si elle estime que les charges sont suffisantes.

§ 4. — Saisie d'une accusation, la Cour de cassation peut procéder à toute mesure d'instruction qu'elle juge nécessaire. Elle peut aussi en charger un de ses membres.

Art. 5.

§ 1. — En cas de flagrant délit, le mandat d'arrêt contre un Ministre ou un Secrétaire d'Etat est délivré sur réquisitoire du procureur général à la Cour de cassation par un conseiller instructeur, désigné par le premier président de la Cour de cassation.

Le procureur général saisit immédiatement le président de la Chambre des Représentants d'une requête tendant à ce que la Chambre décide l'ouverture d'une instruction.

Le refus de la Chambre entraîne la levée du mandat d'arrêt.

§ 2. — Lorsque la Chambre a demandé l'ouverture d'une instruction, le magistrat qui remplit les fonctions de juge d'instruction ne peut décerner un mandat d'arrêt que de l'avis conforme du procureur général.

La deuxième chambre de la Cour de cassation statue sur la confirmation du mandat et sur le maintien de la détention préventive.

La détention est suspendue si la Chambre le requiert.

Art. 6.

Avant toute application de l'article 4, le Procureur général près la Cour de cassation peut procéder à des devoirs d'information et en saisir le Président de la Chambre des Représentants.

Art. 7.

Aucune expédition ou copie des actes d'instruction et de procédure ne peut être délivrée sans autorisation expresse du Procureur général près la Cour de cassation.

De mededeling of het afschrift van de akten van onderzoek geschiedt zoals bepaald in het koninklijk besluit genomen ter uitvoering van artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Art. 8.

§ 1. — Zodra de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kennis heeft van de feiten die een door een minister of door een staatssecretaris gepleegd misdrijf kunnen opleveren, geeft hij daarvan kennis aan de Kamer.

§ 2. — Een verzoek tot het instellen van een onderzoek of tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer aanhangig gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van tien van haar leden.

§ 3. — Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund; het wordt getekend door de indieners en door de zorgen van het bureau zonder verwijl aan de betrokken minister of staatssecretaris aangezegd.

De Voorzitter legt het voorstel aan de Kamer ter inoverwegingneming voor.

Strekt het voorstel tot de inbeschuldigingstelling, wordt de betrokken minister of staatssecretaris voor de beslissing daarover door de Kamer gehoord, ook al is zijn ambt ten einde gekomen.

§ 4. — De Kamer beraadslaagt met gesloten deuren over ieder voorstel tot onderzoek en inbeschuldigingstelling.

Zij kan geen beslissing nemen zonder vooraf de minister of staatssecretaris te hebben opgeroepen om gehoord te worden. De minister of staatssecretaris kan zich door een raadsman laten bijstaan en zonder kosten inzage en kopie nemen van het dossier.

§ 5. — Eenieder die door middel van de pers of door enig ander middel ruchtbaarheid geeft aan de informatie, bedoeld in artikel 5, het onderzoek, de beraadslagingen in de Kamer of de stukken die aan de Kamer werden overgelegd, wordt gestraft met gevangenis van acht dagen tot zes maanden en een geldboete van honderd frank tot tweeduizend frank om met een van die straffen alleen.

Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn toepasselijk op dit misdrijf.

Art. 9.

§ 1. — Vanaf de inbeschuldigingstelling van een minister of staatssecretaris is de procureur-generaal in het Hof van cassatie belast met de strafvordering vóór dat Hof.

§ 2. — De minister of staatssecretaris die in beschuldiging is gesteld, wordt gedagvaard op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie.

De mededaders van, en de medeplichtigen aan hetzelfde misdrijf waarvoor de minister of staatssecretaris wordt vervolgd, en de daders van samenhangende misdrijven worden, op dagvaarding door de procureur-generaal, samen met hem vervolgd.

De voorgaande bepaling vindt evenwel geen toepassing op de daders van misdaden en van politieke misdrijven en drukpersmisdrijven die samenhangen met het misdrijf waarvoor de minister of staatssecretaris wordt vervolgd.

La communication ou la copie des actes d'instruction se fait de la manière prévue par l'arrêté royal pris en application de l'article 1380, al. 2 du Code judiciaire.

Art. 8.

§ 1. — Dès qu'il en a connaissance, le Président de la Chambre des Représentants communique à la Chambre les faits susceptibles de constituer une infraction commise par un Ministre ou par un Secrétaire d'Etat.

§ 2. — Une demande d'ouverture d'une instruction ou de mise en accusation peut être présentée à la Chambre des Représentants soit par son bureau soit par dix de ses membres.

§ 3. — La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle est signée par les déposants et communiquée immédiatement par les soins du bureau au Ministre ou Secrétaire d'Etat concerné.

Le Président consultera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Si la demande tend à la mise en accusation, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat sera entendu préalablement alors même qu'il aura cessé ses fonctions.

§ 4. — La Chambre se forme en comité secret pour délibérer sur la demande d'instruction et sur la mise en accusation.

Elle ne peut prendre la décision sans avoir invité préalablement le Ministre ou le Secrétaire d'Etat à se faire entendre dans ses explications. Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat peut se faire assister d'un conseil et prendre sans frais connaissance et copie du dossier.

§ 5. — Quiconque divulgue, par voie de la presse ou par tout autre moyen, l'information visée à l'article 5, l'instruction, les délibérations de la Chambre ou les pièces soumises à la Chambre, est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 100 à 2 000 F ou d'une de ces peines seulement.

Toutes les dispositions du livre I^{er} du Code pénal y compris le chapitre VII et l'article 85 sont applicables à cette infraction.

Art. 9.

§ 1. — Dès la mise en accusation du Ministre ou Secrétaire d'Etat, le Procureur général est chargé d'exercer l'action publique devant la Cour de cassation.

§ 2. — Le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui est mis en accusation est cité à comparaître à la requête du Procureur général près la Cour de cassation.

Les co-auteurs et les complices des infractions pour lesquelles le Ministre ou le Secrétaire d'Etat est poursuivi et les auteurs des infractions connexes sont poursuivis en même temps que lui sur citation du Procureur général.

La disposition de l'alinéa précédent n'est pas applicable aux auteurs de crimes et aux auteurs de délits politiques et de délits de presse connexes à l'infraction pour laquelle le Ministre ou le Secrétaire d'Etat est poursuivi.

§ 3. — Het Hof van cassatie neemt de algemene beginselen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering in acht, voor zover die niet strijdig zijn met de onderhavige wet en de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van cassatie.

§ 4. — Wanneer het onderzoek voor het Hof strafbare feiten aan het licht brengt die niet bij het Hof ahangig werden gemaakt, geeft de procureur-generaal daarvan kennis aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In dat geval wordt de strafvordering geschorst tot de Kamer uitspraak heeft gedaan over de eventuele uitbreiding van de inbeschuldigingstelling; die schorsing mag niet langer duren dan een maand.

Art. 10.

§ 1. — Wanneer voor het Hof van cassatie een strafvordering is ingesteld tegen een minister of staatssecretaris kan de benadeelde partij haar burgerlijke vordering bij de strafvordering voegen.

§ 2. — De burgerlijke vordering tot herstel van de schade uit een strafbaar feit gepleegd door een minister of staatssecretaris kan, na verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ook afzonderlijk voor het Hof van cassatie worden gebracht.

Die vordering wordt evenwel geschorst zolang niet definitief is beslist over de publieke vordering die vóór of gedurende de burgerlijke vordering is ingesteld.

§ 3. — De vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, verricht door een minister of staatssecretaris optredend als een orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, kan niet worden ingesteld dan tegen respectievelijk de Staat of het betrokken openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid.

§ 4. — De vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, verricht door een minister of staatssecretaris terwijl hij niet optreedt als een orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, is onderworpen aan de regeling van het gemeen recht.

Gegeven te Brussel, 2 oktober 1975.

BOUDEWIJN.

VAN KONINGSWEGE :

De Eerste Minister,

L. TINDEMANS.

De Minister voor Hervorming der Instellingen.

R. VANDEKERCKHOVE.

De Minister voor Hervorming der Instellingen,

F. PERIN.

§ 3. — La Cour de cassation observe les principes généraux du Code d'instruction criminelle et de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale pour autant que ces principes ne soient pas contraires à la présente loi et aux dispositions réglant la procédure devant la Cour de cassation.

§ 4. — Lorsque l'instruction devant la Cour fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, le Procureur général en informe le Président de la Chambre des Représentants. Dans ce cas, l'action publique est suspendue jusqu'à ce que la Chambre ait statué sur l'extension éventuelle de la mise en accusation; cette suspension ne peut excéder un mois.

Art. 10.

§ 1. — Lorsqu'une action est introduite devant la Cour de cassation contre un Ministre ou un Secrétaire d'Etat, la partie lésée peut joindre son action civile à l'action publique.

§ 2. — L'action civile en réparation du dommage causé par un fait constitutif d'infraction commis par un Ministre ou un Secrétaire d'Etat peut aussi être portée séparément devant la Cour de cassation, après autorisation de la Chambre des Représentants.

L'exercice de cette action est cependant suspendu aussi longtemps qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique, intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile.

§ 3. — L'action en réparation d'un fait non constitutif d'infraction accompli par un Ministre ou par un Secrétaire d'Etat comme organe de l'Etat ou d'une administration publique ayant la personnalité civile ne peut être intentée que contre l'Etat ou l'administration publique dont le Ministre ou le Secrétaire d'Etat est l'organe.

§ 4. — Les actions civiles dirigées contre un Ministre ou un Secrétaire d'Etat en réparation d'un fait non constitutif d'infraction, qu'il n'a pas accompli comme organe de l'Etat ou d'une administration publique ayant la personnalité civile sont soumises entièrement aux règles du droit commun.

Donné à Bruxelles, le 2 octobre 1975.

BAUDOUIN,

PAR LE ROI :

Le Premier Ministre,

L. TINDEMANS.

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

R. VANDEKERCKHOVE.

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

F. PERIN.

BIJLAGE.

VOORONTWERP VAN WET
TOT REGELING VAN DE
RECHTSVERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS.

Advies van de procureur-generaal in het Hof van cassatie.

INHOUDSTAFEL.

	Pagina
Hoofdstuk I :	
Artikel 1	65
Artikel 2	66
Hoofdstuk II :	
Artikel 3	67
Hoofdstuk III :	
Artikel 4	69
Artikel 5	72
Artikel 6	73
Hoofdstuk IV :	
Artikel 7	74
Hoofdstuk V :	
Artikel 8	75
Hoofdstuk VI :	
Artikel 9	79
Hoofdstuk VII :	
Artikel 10	80
Artikel 11	83
Artikel 12	85
Hoofdstuk VIII :	
Artikel 13	86
Artikel 14	87
Hoofdstuk IX :	
Artikel 15	88
Diverse opmerkingen	89

HOOFDSTUK I.

Bevoegdheid in strafzaken.

1. Het opschrift « De bevoegdheid in strafzaken » zou kunnen vervangen worden :

ofwel door de termen « Bevoegdheid betreffende de strafvordering », ofwel, indien dit hoofdstuk deel uitmaakt van een titel « Strafrechtelijke verantwoordelijkheid » (zie infra n° 136), door de term « Bevoegdheid ».

Artikel 1.

I. Tekst.

2. De bepaling vermeldt zowel de *overtredingen* als de misdaden en wanbedrijven : hoewel de wetgever kan bepalen dat het Hof van

ANNEXE.

AVANT-PROJET DE LOI
REGLANT LA RESPONSABILITE JURIDIQUE
DES MINISTRES.

Avis du procureur général à la Cour de cassation.

TABLE DES MATIERES.

	Page
Chapitre I ^{er} :	
Article 1 ^{er}	65
Article 2	66
Chapitre II :	
Article 3	67
Chapitre III :	
Article 4	69
Article 5	72
Article 6	73
Chapitre IV :	
Article 7	74
Chapitre V :	
Article 8	75
Chapitre VI :	
Article 9	79
Chapitre VII :	
Article 10	80
Article 11	83
Article 12	85
Chapitre VIII :	
Article 13	86
Article 14	87
Chapitre IX :	
Article 15	88
Observations diverses	89

CHAPITRE I^{er}.

De la compétence en matière pénale.

1. L'intitulé « De la compétence en matière pénale » pourrait être remplacé :

soit par les termes « De la compétence relative à l'action publique » soit, si ce chapitre faisait partie d'un titre « De la responsabilité pénale » (voy. infra n° 136), par les termes « De la compétence ».

Article 1^{er}.

I. Texte.

2. La disposition vise tant les *contraventions* que les crimes et délits : si le législateur peut prévoir la compétence de la Cour de cas-

cassatie bevoegd is voor de door ministers begane overtredingen, stelt de Grondwet evenwel de kennisneming door het Hof van die inbreuken niet verplicht.

3. Deze bepaling, alsmede de bepalingen van artikel 2, zouden in één artikel kunnen worden samengebracht, zoals hierna wordt voorgesteld (zie *infra*, n° 13).

II. Memorie van toelichting.

4. Over de stelling, naar welke artikel 45 van de Grondwet niet behoeft toegepast te worden wanneer een minister, lid van een van de twee Kamers, in beschuldiging wordt gesteld (p. 52) is er in de rechtsleer een controverse waarop de aandacht van de opstellers van het voorontwerp dient te worden gevestigd (Bijl. noot 1).

5. Daar er een twijfel kan rijzen omtrent de bevoegdheid van het Hof van cassatie t.o.v., enerzijds, de politieke en persmisdrijven, en, anderzijds, bepaalde misdrijven tegen de veiligheid van de Staat, in oorlogstijd gepleegd, zou de memorie van toelichting kunnen zeggen dat het Hof bevoegdheid heeft om van die misdrijven kennis te nemen (Bijl. noot 2).

6. Het zou ook nuttig zijn, dat de memorie van toelichting de betekenis aangeeft van de term « ministers » in de zin van de wet in voorontwerp (Bijl. noot 3).

7. De memorie van toelichting kan verwarring stichten wanneer zij de misdrijven, door de ministers in de uitoefening van hun ambt of ter gelegenheid van die uitoefening gepleegd, vereenzelvigt met de misdrijven die in verband met het ministerieel ambt staan (pp. 5 en 8, Bijl. noot 4).

8. In zoverre zij luidt dat « geen misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt (is), de inbreuk op het wegverkeersreglement die wordt gepleegd door een minister die op een zondag met zijn gezin een ritje maakt met de wagen die door de Staat te zijner beschikking wordt gesteld » (pp. 8 en 9), is de memorie van toelichting dubbelzinnig, daar zij het niet mogelijk maakt in te zien of, voor de opstellers van het voorontwerp, zulke inbreuk dient te worden beschouwd als begaan ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt of als een inbreuk die niet is begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt.

Artikel 2.

1. Tekst.

9. Naar de gewone betekenis der woorden, is een misdrijf, buiten de uitoefening van het ambt begaan, een misdrijf dat niet in de uitoefening van het ambt wordt begaan. Strikt genomen, is een misdrijf dat begaan wordt, niet in de uitoefening van het ambt, maar ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt, een misdrijf begaan buiten de uitoefening van het ambt.

De uitdrukking « buiten de uitoefening van hun ambt (...) gepleegd » zou dus moeten vervangen worden door de woorden « niet in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt gepleegd ».

Dezelfde opmerking geldt voor alle bepalingen van het voorontwerp die de uitdrukking « buiten de uitoefening van het ambt » inhouden (opschrift van hoofdstuk IV, artikel 7 — in de Franse tekst bij vergissing aangeduid als artikel 8, — opschrift van hoofdstuk VI, artikel 9).

10. Het stelsel waarin deze bepaling voorziet verschilt van datgene dat toepasselijk is op de vervolging van de magistraten wegens misdaden en wanbedrijven, door hen gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt, en volgens hetwelk het noodzakelijk is maar het volstaat, opdat de bijzondere bevoegdheidsregels gelding krijgen, dat de verdachte met de hoedanigheid van magistraat is bekleed geweest, hetzij op het tijdstip van het misdrijf, hetzij ten tijde van de vervolging (Wetboek van strafvordering, art. 479; Cass. 19 februari 1962, Bull. en Pasic. 1962, I, 697). In dier voege heeft het Hof van cassatie tot nog toe beslist ter zake van vervolging ten laste van gewezen ministers (Cass. 25 februari 1963, *ibid.* 1963, I, 701).

11. De tekst geeft niet aan, als in artikel 1, wie, in de gevallen van de misdrijven die hij bedoelt, bevoegdheid heeft om de vordering vóór het Hof van cassatie in te stellen. Hij zou moeten zeggen dat de procureur-generaal in het Hof van cassatie met de vervolging vóór dit Hof belast is.

12. Misschien zou de tekst eveneens kunnen aanduiden, dat het Hof kennis neemt van de misdrijven die hij bedoelt, met het verlot van de Kamer van volksvertegenwoordigers (of beter: met het verlot van de Senaat indien de minister lid van de Senaat is en met het verlot van de Kamer in de andere gevallen (zie *infra* n° 53)).

sation pour les contraventions commises par des ministres, la Constitution n'impose pas toutefois que la Cour ait à connaître de ces infractions.

3. Cette disposition ainsi que celles de l'article 2 pourraient être réunies en un seul article, comme il sera suggéré ci-après (voy. *infra* n° 13).

II. Exposé des motifs.

4. La thèse suivant laquelle l'article 45 de la Constitution ne doit pas être appliqué lorsqu'un ministre, membre de l'une des deux Chambres, est mis en accusation (p. 52) fait l'objet d'une controverse doctrinale sur laquelle il importe d'attirer l'attention des auteurs de l'avant-projet (Ann. note 1).

5. Un doute pouvant surgir au sujet de la compétence de la Cour de cassation à l'égard, d'une part des délits politiques et de presse et, d'autre part, de certaines infractions contre la sûreté de l'Etat commises en temps de guerre, l'exposé des motifs pourrait préciser que la Cour a qualité pour connaître de ces infractions (Ann. note 2).

6. Il serait utile également que l'exposé des motifs précise la signification du terme « ministres » au sens de la loi en avant-projet (Ann. note 3).

7. L'exposé des motifs est de nature à prêter à confusion lorsqu'il identifie les infractions commises par les ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions aux infractions qui ont un lien avec la fonction ministérielle (pp. 5 et 7; Ann. note 4).

8. En tant qu'il énonce que « n'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, l'infraction de roulage commise le dimanche par un ministre conduisant en famille la voiture mise à sa disposition par l'Etat » (p. 7), l'exposé des motifs est ambigu, car il ne permet pas de discerner si, pour les auteurs de l'avant-projet, une telle infraction doit être considérée comme ayant été commise à l'occasion de l'exercice des fonctions ou comme une infraction non commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Article 2.

1. Texte.

9. Suivant le sens ordinaire des termes, une infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions est une infraction qui n'est pas commise dans l'exercice des fonctions. Strictement parlant, une infraction qui est commise, non dans l'exercice des fonctions, mais à l'occasion de l'exercice des fonctions, est une infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions.

L'expression « commis en dehors de leurs fonctions » devrait donc être remplacée par les mots « non commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ».

La même remarque vaut pour toutes les dispositions de l'avant-projet qui contiennent l'expression « en dehors de l'exercice de leurs fonctions » (intitulé du chapitre IV, article 7 — indiqué par erreur dans le texte français comme article 8, intitulé du chapitre VI, article 9).

10. Le système prévu par cette disposition diffère de celui qui est applicable à la poursuite des magistrats pour crimes et délits commis par eux en dehors de l'exercice de leurs fonctions et suivant lequel il faut mais il suffit, pour que les règles spéciales de compétence jouent, que l'inculpé ait été revêtu de la qualité de magistrat soit au moment de l'infraction soit au moment de la poursuite. (Code d'instr. crim. art. 479; Cass. 19 février 1962, Bull. et Pasic. 1962, I, 697). C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé jusqu'ici en matière de poursuite à charge d'anciens ministres (Cass. 25 février 1963, *ibid.* 1963, I, 701).

11. Le texte n'indique pas, comme à l'article 1^{er}, qui, dans les cas des infractions qu'il vise, a qualité pour intenter l'action devant la Cour de cassation. Il devrait préciser que le procureur général à la Cour de cassation est chargé de la poursuite devant la Cour de cassation.

12. Peut-être le texte pourrait-il indiquer également que la Cour connaît des infractions qu'il vise, avec l'autorisation de la Chambre des représentants (ou mieux: avec l'autorisation du Sénat si le ministre est membre du Sénat et avec l'autorisation de la Chambre dans les autres cas (voy. *infra* n° 53)).

13. Zoals reeds gezegd (zie supra, n° 3), zouden artikel 1 en artikel 2 kunnen worden samengebracht in één artikel dat in substantie zou luiden als volgt:

Het Hof van cassatie, met verenigde kamers, neemt kennis van de misdaden, wanbedrijven en overtredingen door een minister begaan:

a) op de inbeschiuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers, indien het feit door hem in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt is begaan;

b) op de vervolging van de procureur-generaal in het Hof van cassatie en na het verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers (of: van de Senaat, indien de minister lid van deze vergadering is, na verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de andere gevallen), indien het feit door hem niet is begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt en indien dit geen einde heeft genomen.

II. Memorie van toelichting.

14. Indien de tekst ingekleed werd als zoëven gesuggereerd (n° 13), zou de memorie van toelichting o.m. moeten zeggen:

— dat, zo de procureur-generaal in het Hof van cassatie in de regel met de vervolging vóór dit Hof belast is wat de misdrijven betreft die niet in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt zijn begaan, zulks geldt onverminderd de gevallen waarin krachtens bijzondere wetten de vervolging aan een openbaar bestuur is voorbehouden;

— dat vervolgingen, vóór het Hof van cassatie ingesteld wegens misdrijven die niet zijn begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, bij dit college aanhangig blijven indien dat ambt een einde neemt.

Het zou ongetwijfeld adequater wezen te voorzien dat, indien het ministerieel ambt ten einde kwam nadat de bevoegde kamer een verlof tot vervolging heeft gegeven, het Hof van cassatie bevoegd zou blijven om over deze vervolging uitspraak te doen; de minister immers kan zijn ambt hebben neergelegd wanneer een onderzoek aan de gang is nadat het verlof tot vervolging is gegeven en voordat hij vóór het Hof van cassatie is gedagvaard.

15. De memorie van toelichting, na een onderscheid te hebben gemaakt tussen het geval waarin de minister een misdrijf in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt heeft begaan, wijst erop dat het in dit tweede geval gaat « om een *privilegie van berechting* dat verbonden is met de rang van de beklaagde » (p. 5).

Het lijkt niet wenselijk gewag te maken van het begrip *privilegie van berechting* waarop de doctrine zich soms, doch ten onrechte, beroept i.v.m. de bevoegdheid van het Hof van beroep en niet van de gewone gerechten voor het vonnissen van de misdrijven, door de leden van de rechterlijke macht begaan.

Deze uitdrukking is inadequaat, nu er wordt aangenomen dat de bijzondere bevoegdheid van een vonnisgerecht t.a.v. bepaalde houders van openbare ambten niet in dezer persoonlijk belang maar wel in het algemeen belang bestaat.

Voorts, en subsidiair, indien deze uitdrukking ongewijzigd in de memorie van toelichting werd gehouden, zou de commentaar tot de mening kunnen leiden dat het beweerd *privilegie van berechting* enkel zou bestaan wat de vervolging betreft wegens de misdrijven, niet begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, terwijl het niet voor die enkele misdrijven is dat een minister onder de berechting van het Hof van cassatie valt.

HOOFDSTUK II.

Strafbare feiten.

Artikel 3.

I. Tekst.

16. Artikel 3, § 1, lijkt niet aannemelijk, althans zoals het thans luidt.

a) De regels van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten, die de misdrijven karakteriseren en de daarop toepasselijke straffen bepalen waren steeds en zijn nog toepasselijk op de ministers: noch artikel 90 van de Grondwet, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling onttrekken de ministers aan de gelding van die regels.

b) Zulke tekst brengt het risico mee dat hij de nadelen biedt die uit een nieuwe *incriminatie* voortvloeien, met name wat de toepassing van de strafwet in de tijd betreft.

c) In elk geval is de tekst te ruim gesteld: weliswaar zijn de regels van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten die de misdrijven

13. Comme il a été dit déjà (voy. supra n° 3), l'article 1^{er} et l'article 2 pourraient être réunis en un seul article énonçant en substance ce qui suit:

La Cour de cassation, chambres réunies, connaît des crimes, délits et contraventions commis par un ministre:

a) sur la mise en accusation de la Chambre des représentants, si le fait a été commis par lui dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions;

b) sur la poursuite du procureur général à la Cour de cassation et après l'autorisation de la Chambre des représentants (ou bien: du Sénat, si le ministre est membre de cette assemblée, après l'autorisation de la Chambre des représentants dans les autres cas), si le fait n'a pas été commis par lui dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et que celles-ci n'ont pas pris fin.

II. Exposé des motifs.

14. Si le texte était formulé de la manière suggérée ci-avant (n° 13), l'exposé des motifs devrait préciser notamment:

— que, si le procureur général à la Cour de cassation est, en règle, chargé de la poursuite devant la Cour de cassation en ce qui concerne les infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, c'est sans préjudice des cas où, en vertu de loi spéciales, la poursuite est réservée à une administration publique;

— que la Cour de cassation reste saisie des poursuites intentées devant elle pour des infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, si ces fonctions prennent fin.

Il serait sans doute plus adéquat de prévoir que, si les fonctions de ministre prenaient fin après que la Chambre compétente a donné une autorisation de poursuite, la Cour de cassation resterait compétente pour statuer sur celle-ci; en effet, le ministre peut avoir abandonné ses fonctions alors qu'une instruction est en cours après que l'autorisation de poursuite a été donnée et avant qu'il ait été cité devant la Cour de cassation.

15. L'exposé des motifs, après avoir établi une distinction entre le cas où le ministre a commis une infraction dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, observe que dans ce second cas « il s'agit d'un *privilege de juridiction* lié au rang de l'inculpé » (p. 5).

Il ne paraît pas souhaitable de se référer à la notion de *privilege de juridiction* qui est invoquée quelquefois, mais à tort, par la doctrine en rapport avec la compétence de la Cour d'appel et non des juridictions ordinaires pour le jugement des infractions commises par des membres du pouvoir judiciaire.

Cette expression est inadéquate car il est admis que la compétence spéciale d'une juridiction de jugement à l'égard de certains titulaires de fonctions publiques n'existe pas dans l'intérêt personnel de ceux-ci mais bien dans l'intérêt général.

En outre, et subsidiairement, si cette expression était maintenue telle quelle dans l'exposé des motifs, le commentaire serait de nature à faire penser que le prétendu *privilege de juridiction* n'existerait qu'en ce qui concerne la poursuite des infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, alors que ce n'est pas pour ces seules infractions qu'un ministre est justiciable de la Cour de cassation.

CHAPITRE II.

Des infractions.

Article 3.

I. Texte.

16. L'article 3, § 1^{er}, ne paraît pas pouvoir être retenu tout au moins dans son texte actuel:

a) Les règles du Code pénal et des lois particulières caractérisant les infractions et déterminant les peines applicables à celles-ci ont toujours été et sont applicables aux ministres: ni l'article 90 de la Constitution ni aucune autre disposition constitutionnelle ou légale ne soustraient les ministres à l'empire de ces règles.

b) Un tel texte risque de présenter les inconvénients résultant d'une nouvelle *incrimination*, notamment quant à l'application de la loi pénale dans le temps.

c) En tout état de cause, le texte est libellé de manière trop large: si les règles du Code pénal et des lois particulières caractérisant les

karacteriseren en straffen bepalen toepasselijk op de ministers, maar er zijn andere regels in het Strafwetboek en de bijzondere wetten die, als zodanig, niet toepasselijk zijn op de door de ministers begane inbreuken op het Strafwetboek en de bijzondere wetten (Bijl. noot 5).

17. Bij artikel 3, § 2, dienen *mutatis mutandis* opmerkingen van gelijke strekking te worden gemaakt. Het ontwerp van 1870 bepaalde in artikel 1 omzichtig: De bepalingen van het Strafwetboek met betrekking tot de misdaden en de wanbedrijven, door de ambtenaars begaan, *blijven* van toepassing op de ministers (« Les dispositions du Code pénal relatives aux crimes et aux délits commis par les fonctionnaires continueront de recevoir leur application aux ministres »).

Bovendien moet worden opgemerkt:

a) De uitdrukking « misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag » lijkt te eng: er valt te vrezen, dat tal van bepalingen van het Strafwetboek betreffende de misdaden en wanbedrijven, door met een openbare dienst belaste personen begaan, geen toepassing zouden kunnen vinden op de ministers.

b) Er zou een twijfel kunnen blijven bestaan omtrent het punt of, gelet op artikel 100 van het Strafwetboek, de artikelen 66 tot 69 en 85 van dit wetboek toepasselijk zijn op de misdrijven, bedoeld door deze paragraaf (Bijl. noot 6).

18. Artikel 3, § 3, merkt als misdrijf aan het feit, voor een minister, een misbruik van ambt of kwaliteit te plegen met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden.

Het is twijfelachtig of het opportuun is zulke incriminatie in stand te houden:

a) De begrippen « misbruik van ambt » en « misbruik van kwaliteit » zijn zeer ruim en kunnen verschillend begrepen worden door hun onprecisie: lijken zij nauwelijks bestaanbaar met de klassieke vereisten van het strafrecht (Bijl. noot 7).

b) Gewis worden de begrippen « bedrieglijk opzet » of « oogmerk om te schaden » door de hoven en rechtbanken vaak gehanteerd en bestaat er dienaangaande een omvangrijke jurisprudentie; maar de daarvan gebruik makende teksten van het strafrecht incrimineren feiten die nauwkeurig omschreven zijn (Bijl. noot 8).

Dit is niet het geval met de overwogen incriminatie.

c) In het vereiste van het bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden was niet voorzien voor het merendeel der specifieke misdrijven, vermeld in de ontwerpen van 1870 en 1971. Daaruit volgt dat, bij afwezigheid van dit bijzonder opzet, de feiten welke die ontwerpen als misdrijf aanmerkten voor het merendeel niet strafbaar zouden zijn (Bijl. noot 9).

d) Een van de voornaamste moeilijkheden welke de toepassing van de besproken tekst zou doen rijzen, zou het bewijs van het vereiste intentioneel bestanddeel zijn (Bijl. noot 10).

e) Er mag niet uit het oog worden verloren dat, voor nauw verwante misdrijven, in het Strafwetboek omschreven, noch het bedrieglijk opzet noch het oogmerk om te schaden zijn vereist (Bijl. noot 11).

f) Er valt te vrezen dat, indien de tekst onveranderd bleef, het vereiste van het voorziene bijzonder opzet aanleiding zou kunnen geven, voor andere misdrijven, met name voor die welke een verwijzing naar de notie willekeurige daad insluiten, tot de uitlegging *a contrario*, naar welke er geen misdrijf aanwezig is wanneer het ambtsmisbruik is gepleegd zonder bedrieglijk opzet of zonder oogmerk om te schaden (zie o.m. J. Verhaegen, La protection légale contre les excès de pouvoir et la résistance légitime à l'autorité, Brussel, 1969, inz. p. 132 tot 144).

g) Er zou op zijn minst moeten gepreciseerd worden, dat het misdrijf aanwezig is *onverminderd* de toepassing van de strafwetten betreffende andere willekeurige handelingen of beslissingen of gezagsmisbruiken (zie o.m. de artikelen 151 en 254 van het Strafwetboek).

h) Zoals hij is opgesteld, laat de tekst een twijfel bestaan omtrent het punt, of artikel 68 van het Strafwetboek op het omschreven misdrijf toepasselijk is of niet.

19. Men kan zich afvragen, of de misdrijven die in de bestaande wetten voorzien zijn niet volstaan om t.o.v. de ministers een passende bestraffing mogelijk te maken, terwijl de andere feiten toch hun sanctie kunnen vinden hetzij in de burgerrechtelijke, politieke of disciplinaire aansprakelijkheid, hetzij in de nietigverklaring, door de Raad van State, van de akten van de administratieve overheden waaraan een vormgebrek, een overschrijding of een afwending van macht kleefte.

Het voorontwerp zou derhalve kunnen beperkt worden tot de bepalingen:

a) dat de ministers niet kunnen vervolgd en veroordeeld worden dan wegens de inbreuken op het Strafwetboek en op de bijzondere wetten, o.a. wegens de inbreuken die eigen zijn aan de ambtenaren, aan de personen die drager van een deel van het openbaar gezag zijn of aan de personen die met een openbare dienst zijn belast;

infractions et déterminant des peines sont applicables aux ministres, il est d'autres règles du Code pénal et des lois particulières qui ne sont pas, telles quelles, applicables aux infractions au Code pénal et aux lois particulières commises par les ministres (Ann. note 5).

17. L'article 3, § 2, appelle *mutatis mutandis* des observations analogues. Le projet de 1870, en son article 1^{er}, prévoyait, de manière plus prudente: « Les dispositions du Code pénal relatives aux crimes et aux délits commis par les fonctionnaires continueront de recevoir leur application aux ministres ».

En outre:

a) L'expression « infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique » paraît trop étroite: il est à craindre que bon nombre de dispositions du Code pénal relatives aux crimes et délits commis par des personnes chargées d'un service public ne pourrait s'appliquer aux ministres.

b) Un doute pourrait subsister sur le point de savoir si, eu égard à l'article 100 du Code pénal, les articles 66 à 69 et 85 du même Code, sont applicables aux infractions visées par ce paragraphe (Ann. note 6).

18. L'article 3, § 3, érige en infraction le fait, pour un ministre, de commettre un abus de fonction ou de qualité avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

L'opportunité de retenir une telle incrimination est douteuse:

a) Les notions d'« abus de fonction » et d'« abus de qualité » sont fort larges et susceptibles d'être comprises de différentes manières: par leur imprécision, elles paraissent peu compatibles avec les exigences classiques du droit pénal (Ann. note 7).

b) Certes, les notions d'« intention frauduleuse » ou de « dessein de nuire » sont fréquemment appliquées par les cours et tribunaux et une importante jurisprudence existe en ce qui les concerne; mais les textes de droit pénal qui s'y réfèrent incriminent des faits circonscrits avec précision (Ann. note 8).

Tel n'est pas le cas de l'incrimination envisagée.

c) L'exigence de l'intention frauduleuse ou du dessein de nuire n'était pas prévue pour la plupart des infractions spécifiques visées dans les projets de 1870 et de 1971. Il en résulte qu'en l'absence de ce dol spécial, la majorité des faits que ces projets érigeaient en infraction ne seraient pas punissables (Ann. note 9).

d) Une des principales difficultés que soulèverait l'application du texte considéré serait la preuve de l'élément intentionnel requis (Ann. note 10).

e) Il ne faut pas perdre de vue que des infractions fort proches, prévues par le Code pénal, n'exigent ni l'intention frauduleuse ni le dessein de nuire (Ann. note 11).

f) On peut craindre que, si le texte était maintenu tel quel, l'exigence du dol spécial prévu risquerait de faire naître, pour d'autres délits, notamment pour ceux qui se réfèrent à la notion d'acte arbitraire, l'interprétation *a contrario* suivant laquelle il n'y a pas d'infraction dès lors que l'abus de fonction a été commis sans intention frauduleuse ou sans dessein de nuire (voy. notamment J. Verhaegen, La protection pénale contre les excès de pouvoir et la résistance légitime à l'autorité, Bruxelles, 1969, spéc. p. 132 à 144).

g) Il conviendrait à tout le moins de préciser que l'infraction existe sans préjudice de l'application des lois pénales relatives à d'autres actes ou décisions arbitraires ou abus d'autorité (voy. notamment les articles 151 et 254 du Code pénal).

h) Tel qu'il est rédigé, le texte laisse subsister un doute sur le point de savoir si l'article 68 du Code pénal est ou non applicable au délit prévu.

19. On peut se demander si les infractions prévues par les lois existantes ne suffisent pas à assurer une répression adéquate à l'égard des ministres, les autres faits répréhensibles pouvant trouver leur sanction soit dans la responsabilité civile, politique ou disciplinaire, soit dans l'annulation par le Conseil d'Etat des actes administratifs entachés d'un vice de forme, d'un excès ou d'un détournement de pouvoir.

L'avant-projet pourrait dès lors se limiter à prévoir:

a) que les ministres ne peuvent être poursuivis et condamnés que pour les infractions au Code pénal et aux lois particulières, notamment pour les infractions qui sont propres aux fonctionnaires, aux personnes dépositaires d'une partie de l'autorité publique ou aux personnes chargées d'un service public;

b) dat alleen de *straffen* of maatregelen, waarin voor die inbreuken is voorzien, op hen kunnen worden toegepast;

c) dat voormelde wet de *gevolgen van het overgangsstelsel*, door artikel 134 van de Grondwet ingevoerd, *stopzet*, in zoverre deze bepaling, totdat de wet erin zal hebben voorzien, een discretionaire macht toekende aan de Kamer van volksvertegenwoordigers om een minister in beschuldiging te stellen en aan het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf.

II. Memorie van toelichting.

20. De memorie van toelichting wijst erop, dat een van de redenen die de beëindiging door de wet van het overgangsstelsel, door artikel 134 van de Grondwet ingevoerd, wettigt, de ratificering is door België van het *Europees Verdrag over de rechten van de mens*. De stelling, dat « de discretionaire inbeschuldigingstelling die wordt mogelijk gemaakt door de overgangsbepaling van artikel 134 van de Grondwet, in strijd is met de bepalingen van die conventie » (p. 52) is niet helemaal juist (Bijl. noot 12).

21. Ingeval artikel 3, § 3, ongewijzigd zou blijven, zou de commentaar de *betekenis nader dienen aan te duiden* welke moet worden gegeven aan de begrippen « misbruik van ambt en kwaliteit », alsmede aan die van « bedrieglijk opzet » en « oogmerk om te schaden » (Bijl. noot 13).

22. In dezelfde onderstelling zou de commentaar, naar welke artikel 3, § 3, « in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot de toepassing van artikel 65 van het *Strafwetboek* » (p. 11) moeten worden herzien, nu hij door de tekst lijkt te worden tegengesproken en hij, hoe dan ook, in te algemene bewoordingen is gesteld (Bijl. noot 14).

HOOFDSTUK III.

Inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Artikel 4.

1. Tekst.

23. Men kan zich afvragen, of een aantal in artikel 4 gegeven regels niet veeleer zouden moeten vastgelegd worden in *bepalingen, op te nemen in het Reglement van de Kamer*.

Artikel 46 van de Grondwet luidt : « Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent ».

Zo de regels betreffende bv. de aanhangigmaking bij de Kamer of de onderzoeksmachten waarover deze beschikt normaal tot het domein van de wet behoren, lijken regels als die welke op de samenstelling van de Commissie of op de verkiezing van de leden van deze Commissie betrekking hebben tot de reglementaire bevoegdheid van de Kamer te behoren.

Paragraaf 1.

24. In zoverre zij de inbeschuldigingstelling van de minister doet afhangen van het enkele *initiatief* van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, lijkt de besproken bepaling niet verenigbaar met artikel 90 van de Grondwet.

Deze, doordat zij aan de Kamer de macht toekent de ministers te beschuldigen en ze vóór het Hof van Cassatie te brengen, houdt noodzakelijk het verbod in de uitoefening van die macht te doen afhangen van het enkele initiatief van een autoriteit die geheel van de Kamer los staat, en met name van een orgaan van het openbaar ministerie : de wet kan niet elk initiatief van de Kamer uitsluiten.

Door de heer Minister Perin is gesuggereerd aan de meerderheid van de leden die de Kamer vormen (d.i. 107 volksvertegenwoordigers) toe te staan een verzoek om inbeschuldigingstelling in te dienen (brief van 23 januari 1975, p. 2).

Een stelsel waarin een derde van de leden der Kamer het recht zou hebben een beslissing over het openen van een onderzoek te bewerkstelligen zou blijkbaar een betere vrijwaring van de rechten der oppositie verzekeren.

Uitgaande van artikel 10, lid 3, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, zou het volgende systeem in overweging kunnen worden genomen :

De voorzitter van de Kamer zou aan deze een voorstel kunnen voorleggen, strekkende tot het instellen van een onderzoek ten laste van een minister voor feiten die lijken begaan te zijn in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt en waarvan bevonden zou kunnen worden dat zij een misdrijf opleveren.

b) qu'ils ne peuvent se voir infliger que les *peines* ou mesures prévues pour ces infractions;

c) que la loi précitée *arrête les effets du régime transitoire* établi par l'article 134 de la Constitution en tant que cette disposition accordait, jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, un pouvoir discrétionnaire à la Chambre des représentants pour accuser un ministre, à la Cour de cassation, pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

II. Exposé des motifs.

20. L'exposé des motifs relève qu'une des raisons justifiant que la loi mette fin au régime transitoire établi par l'article 134 de la Constitution est la ratification par la Belgique de la *Convention européenne des droits de l'homme*. L'assertion, suivant laquelle « la mise en accusation discrétionnaire prévue par la disposition transitoire de l'article 134 de la Constitution n'est pas conforme aux dispositions de cette convention » (p. 52), n'est pas tout à fait exacte (Ann. note 12).

21. Au cas où l'article 3, § 3, serait maintenu tel quel, le commentaire aurait à *préciser le sens* qu'il convient de donner aux notions d'« abus de fonction et de qualité », ainsi qu'à celles d'« intention frauduleuse » et de « dessein de nuire » (Ann. note 13).

22. Dans la même hypothèse, le commentaire suivant lequel l'article 3, § 3, ne « pourra jamais donner lieu à l'application de l'article 65 du *Code pénal* » devrait être revu, étant donné qu'il paraît être contredit par le texte et qu'il est de toute manière libellé en des termes trop généraux (Ann. note 14).

CHAPITRE III.

De la mise en accusation par la Chambre des représentants.

Article 4.

1. Texte.

23. On peut se demander si un certain nombre de règles énoncées dans l'article 4 ne devraient pas plutôt faire l'objet de *dispositions à insérer dans le Règlement de la Chambre*.

Aux termes de l'article 46 de la Constitution, « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

Si les règles relatives par exemple à la saisine de la Chambre ou aux pouvoirs d'instruction dont celle-ci dispose appartiennent normalement au domaine de la loi, des règles telles que celles relatives à la composition de la Commission ou à l'élection des membres de celle-ci semblent relever de la compétence réglementaire de la Chambre.

Paragraphe 1^{er}.

24. En tant qu'elle fait dépendre la mise en accusation du ministre de la seule *initiative* du procureur général à la Cour de cassation, la disposition considérée ne paraît pas compatible avec l'article 90 de la Constitution.

Cette dernière, en attribuant à la Chambre le pouvoir d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, interdit nécessairement de faire dépendre l'exercice de ce pouvoir de la seule initiative d'une autorité étrangère à la Chambre, et, notamment, d'un organe du ministère public : la loi ne saurait exclure toute initiative de la Chambre.

La suggestion a été faite par M. le Ministre Perin de « permettre à la majorité des membres composant la Chambre (c'est-à-dire 107 députés) de déposer une demande de mise en accusation » (lettre du 23 janvier 1975, p. 2).

Il semble qu'un système dans lequel un tiers des membres de la Chambre aurait le droit de provoquer une décision sur l'ouverture d'une instruction serait de nature à mieux protéger les droits de l'opposition.

En s'inspirant de l'article 10, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, le système suivant pourrait être pris en considération :

Le président de la Chambre pourrait saisir celle-ci d'une demande tendant à ordonner l'ouverture d'une instruction à charge d'un ministre pour des faits paraissant avoir été commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et susceptibles d'être reconnus comme constitutifs d'infraction.

Hij zou verplicht zijn dit voorstel aan de Kamer te doen wanneer een verzoek in deze zin tot hem zou zijn gericht :

- hetzij door ten minste een derde van de leden van de Kamer;
- hetzij door de bevoegde rechterlijke overheid, onverminderd de gevallen waarin krachtens bijzondere wetten de vervolging jegens de andere justitiabelen aan een openbaar bestuur is voorbehouden, in welke gevallen het verzoek door dit bestuur zou kunnen worden ingediend.

25. De rechterlijke overheid die bevoegdheid zou hebben om dergelijk verzoek tot de voorzitter van de Kamer te richten zou, in beginsel, de territoriaal bevoegde *procureur-generaal bij het Hof van beroep* zijn (zie Wetboek van strafvordering, art. 23).

Zolang de Kamer van volksvertegenwoordigers de minister niet in beschuldiging heeft gesteld, kan de *procureur-generaal* in het Hof van cassatie niet met de strafvordering belast worden. Deze magistraat heeft noch de bevoegdheid, noch de taak een dossier aan te leggen en te dien einde instructies of richtlijnen te geven aan de *procureurs-generaal* bij de hoven van beroep, de *procureurs* des Konings of de andere officieren van gerechtelijke politie.

In het geval dat tengevolge van ontdekking op heterdaad de minister zijn vrijheid zou moeten ontnomen worden, zou de bevoegde rechterlijke overheid om tot de voorzitter van de Kamer een verzoek te richten de *procureur-generaal* in het Hof van cassatie zijn (zie infra, n° 102).

26. De tekst luidt : « Een procedure tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt... ». De uitdrukking « *procedure tot inbeschuldigingstelling* » kan verwarrend werken.

Op het moment dat aan de Kamer een voorstel wordt gedaan dat tot inbeschuldigingstelling van een minister kan leiden, is de zaak nog niet geïnstrueerd. Pas aan de hand van de resultaten van het onderzoek zal de Kamer kunnen oordelen of er reden is om de minister te beschuldigen en hem vóór het Hof van cassatie te brengen (Bijl. noot 15).

De procedure die aan de aanhangigmaking bij het Hof van cassatie voorafgaat zou blijkbaar, als in gemeen recht, drie fazen moeten omvatten :

- de voorafgaande informatie (zie infra, n°s 43 tot 49),
- het onderzoek (zie infra, n°s 27 tot 35),
- zo daartoe reden bestaat, de inbeschuldigingstelling (zie infra, n°s 36 tot 40).

Derhalve zou het aanvankelijk voorstel, waarvan in artikel 4, § 1, sprake is, tot doel moeten hebben, niet het openen van de procedure tot inbeschuldigingstelling van de minister, maar het instellen van een onderzoek ten laste van de minister wegens feiten die lijken te zijn begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt en waarvan kan worden bevonden dat zij een misdrijf of misdrijven opleveren.

Paragraaf 2.

27. De tekst in zijn Franse versie luidt : « le président consultera la Chambre... ». Daar de beslissingsmacht aangaande het instellen van een onderzoek moet toebehoren aan de Kamer en niet aan haar voorzitter, lijkt de term « *consultera* » niet adequaat (Bijl. noot 16).

28. De evenbedoelde zin vervolgt, in het Nederlands : « De voorzitter legt het voorstel aan de Kamer *ter (in) overwegingneming* voor ». Wordt er aangenomen, zoals hier te voren is gesuggereerd (zie supra n° 26), dat het doel van het aanvankelijk voorstel tot het instellen van een onderzoek beperkt is, dan moet de te geven beslissing niet slaan op het punt, of de Kamer dit voorstel in overweging zal nemen, het zal verdragen of zal beslissen dat er geen reden is om daarover te beslissen; de beslissing moet slaan op het punt of er reden is om het voorstel in te willigen, te verdragen of te verwerpen.

De tekst zou dus kunnen luiden : « Het rust op de Kamer te beslissen of er reden is om het voorstel in te willigen, te verdragen of te verwerpen ».

Paragraaf 3.

29. De tekst bepaalt : « Wanneer de Kamer tot de *inoverwegingneming* beslist ... ». Om de evenaangeduide redenen is het verkieslijk de term « *inoverwegingneming* » niet te bezigen (zie supra n°s 26 en 28) : « Wanneer de Kamer beslist het voorstel in te willigen ... ».

29bis. Onder voorbehoud van de algemene opmerking, gemaakt in n° 23, kan men zich afvragen of het niet beter zou passen de zaak te verwijzen naar de Commissie voor de Justitie, i.p.v. naar een bijzondere commissie : de in het voorontwerp geregelde procedure zou inderdaad de indruk kunnen wekken dat de zaak om een bepaalde reden door een commissie wordt onderzocht. Zo men meent dat de Commissie

Il serait tenu de soumettre telle demande à la Chambre lorsque lui auraient adressé une requête en ce sens :

- soit un tiers au moins des membres de la Chambre;
- soit l'autorité judiciaire compétente, sans préjudice des cas où, en vertu des lois spéciales, la poursuite est, à l'égard des autres justiciables, réservée à une administration publique, auxquels cas la requête pourrait émaner de celle-ci.

25. L'autorité judiciaire qui aurait qualité pour adresser une pareille requête au président de la Chambre serait, en principe, le *procureur général près la Cour d'appel territorialement compétent* (voy. Code d'instruction criminelle, art. 23).

Aussi longtemps que la Chambre des représentants n'a pas mis le ministre en accusation, le *procureur général* à la Cour de cassation n'a pas à être chargé de l'action publique. Ce magistrat n'a ni le pouvoir ni la mission d'établir un dossier et de donner, à cet effet, des instructions ou des directives aux *procureurs généraux* près les Cours d'appel, aux *procureurs* du Roi ou aux autres officiers de police judiciaire.

Dans le cas où, à la suite d'un flagrant délit, le ministre aurait dû être privé de sa liberté, l'autorité judiciaire compétente pour adresser une requête au président de la Chambre serait le *procureur général* à la Cour de cassation (voy. infra n° 102).

26. Le texte porte : « La Chambre est saisie d'une procédure de mise en accusation... ». L'expression « *procédure de mise en accusation* » peut prêter à confusion.

Au moment où la Chambre est saisie d'une demande susceptible de donner lieu à la mise en accusation d'un ministre, l'affaire n'est pas encore instruite. C'est seulement à la lumière des résultats de l'instruction que la Chambre pourra apprécier s'il y a lieu d'accuser le ministre et de le traduire devant la Cour de cassation (Ann. note 15).

Il semble que la procédure antérieure à la saisie de la Cour de cassation devrait pouvoir, comme en droit commun, comporter trois phases :

- l'information préliminaire (voy. infra, n°s 43 à 49),
- l'instruction (voy. infra, n°s 27 à 35),
- s'il y a lieu, la mise en accusation (voy. infra, n°s 36 à 40).

Dès lors, la demande initiale dont il est question à l'article 4, § 1^{er}, devrait avoir pour objet, non pas l'ouverture de la procédure de mise en accusation du ministre, mais l'ouverture d'une instruction à charge du ministre pour des faits paraissant avoir été commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et susceptibles d'être reconnus comme constitutifs d'infraction.

Paragraphe 2.

27. Le texte prévoit que « le président consultera la Chambre... ». Comme le pouvoir de décision quant à l'ouverture d'une instruction doit appartenir à la Chambre et non à son président, le terme « *consultera* » paraît inadéquat (Ann. note 16).

28. Le texte poursuit : « Pour savoir si elle prend la demande en considération ». Si l'on admet, comme il a été suggéré ci-avant (voy. supra n° 26), que l'objet de la demande initiale se limite à l'ouverture d'une instruction, la décision à intervenir ne doit pas porter sur le point de savoir si la Chambre va prendre en considération cette demande, si elle va l'ajourner ou si elle va déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer; la décision doit porter sur le point de savoir s'il y a lieu d'accueillir la demande, de l'ajourner ou de la rejeter.

Le texte pourrait donc prévoir qu'« il appartient à la Chambre de décider s'il y a lieu d'accueillir la demande, de l'ajourner ou de la rejeter ».

Paragraphe 3.

29. Le texte dispose : « Si la Chambre décide qu'elle prend en considération... ». Pour les raisons exposées ci-avant, il conviendrait de ne pas utiliser l'expression « *prendre en considération* » (voy. supra n°s 26 et 28) : « Si la Chambre décide d'accueillir la demande ... ».

29bis. Sous réserve de l'observation générale formulée au n° 23, on peut se demander s'il ne conviendrait pas que l'affaire soit renvoyée à la Commission de la Justice plutôt qu'à une commission spéciale : la procédure organisée dans l'avant-projet pourrait en effet donner l'impression que l'affaire est examinée par une commission pour une cause déterminée. Si l'on considérait que la Commission de la Justice

voor de Justitie uit een groot aantal volksvertegenwoordigers bestaat, zou er kunnen worden bepaald dat van te voren die leden van deze Commissie zouden worden aangeduid die de bijzondere commissie zullen vormen.

30. Er wordt voorgeschreven, dat « leden van de Commissie de eed afleggen het geheim van het onderzoek te bewaren ».

Terwijl de verplichting het geheim te bewaren moet worden voorzien en gesanctioneerd, lijkt daarentegen de verplichting van afleggen van de eed dat geheim te bewaren zich niet op te dringen : er bestaan talrijke wetteksten waarin aan de verplichting het geheim te bewaren geen verplichting tot eedaflegging verbonden is.

Ingeval de verplichting tot eedaflegging gehandhaafd werd, zou de tekst, overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet, de eedformule dienen te bepalen.

31. Het voorontwerp bestraft de schending van het *geheim der raadslagen* met de straffen die artikel 458 van het Strafwetboek bepaalt. Gelet op artikel 100 van dit wetboek zou er dienen te worden gezegd, dat de bepalingen van het eerste boek van dit Wetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, op het misdrijf toepasselijk zijn.

32. De Franse tekst luidt : « Les règles de l'article 4 ... seront d'application ... ». Het zou beter zijn te zeggen, zoals in de Nederlandse tekst (« De bepalingen ... ») : « Les dispositions de l'article 4 ... ».

33. Het voorontwerp sluit toepassing van de leden 2, 3 en 4 van artikel 4 van de wet van 3 mei 1880 uit.

Er blijkt niet duidelijk, of uit deze uitsluiting kan worden afgeleid dat het de Commissie geoorloofd is *haar bevoegdheden te delegeren*.

De tekst zou kunnen bepalen, dat de Commissie van de Kamer de procureur-generaal bij het Hof van beroep kan verzoeken te vorderen dat de eerste voorzitter van het Hof van beroep een instruerend raadsheer aanduidt die alle bevoegdheden van een onderzoeksrechter, uitgezonderd die betreffende de voorlopige hechtenis, zal bezitten.

Buiten het geval van ontdekking op heterdaad, zou het onderzoek aan het lichaam alleen door de kamer van inbeschuldigingstelling kunnen worden gelast (zie wet van 20 april 1874, art. 25).

Wanneer de onderzoeksverrichtingen eenmaal beëindigd zijn, zou de procureur-generaal het dossier aan de Commissie verzenden.

34. Het geval van een *voorlopige hechtenis* in de loop van het onderzoek zal hierna, bij de bespreking van artikel 11, worden behandeld (zie infra nr 105).

35. In zoverre de tekst de *weergave van de debatten en de stukken* van het onderzoek door middel van de pers als een misdrijf aanmerkt, zou daarbij artikel 80 van de wet van 9 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, dat vollediger is, als model kunnen dienen.

Hij zou verbieden « de weergave, de publicatie en verspreiding van het verslag van de debatten en van de stukken van de informatie of van het onderzoek, door middel van boeken, pers, film, radio, televisie, of op enige andere wijze ».

Voorts zou er dienen te worden gezegd, dat de bepalingen van het eerste boek van het Strafwetboek, hoofdstuk VII of artikel 85 niet uitgezonderd, op het misdrijf toepasselijk zijn.

Paragraaf 4.

36. Van belang is, dat, overeenkomstig de beginselen betreffende het voorbereidend onderzoek — welke ten doel hebben de rechten der verdachten en de openbaring van de waarheid te vrijwaren — het *geheim van het onderzoek* in de ruimst mogelijke mate inachtgenomen wordt.

Het zou bijgevolg aangewezen zijn :

a) de regel betreffende het drukken en ronddelen van het verslag te schrappen; er zou kunnen worden bepaald dat, ten minste acht dagen vóór de bespreking in voltallige vergadering, het verslag zou worden neergelegd ter griffie van de Kamer, waar de kamerleden inzage ervan zouden kunnen nemen, en aan de betroffenen minister zou worden meegedeeld;

b) ook als een misdrijf aan te merken « de weergave, de publicatie en verspreiding door middel van de pers en de andere daarmee gelijkgestelde middelen (zie supra nr 35) van de debatten, van het verslag en van de daarbij gevoegde stukken ».

37. Kieser is de vraag, of de wet erin zou kunnen voorzien, dat de vergadering van de Kamer in de loop waarvan het verslag wordt voorgelezen en de bespreking, het verhoor van de minister en de plaidooien van zijn raadsman gehouden worden *niet openbaar* zou moeten zijn.

In ontkennende zin, kan men doen gelden, dat krachtens artikel 33 van de Grondwet de vergaderingen van de Kamers openbaar zijn, dat elke Kamer met gesloten deuren alleen vergadert op verlangen van

est composée d'un trop grand nombre de députés, il pourrait être prévu que seraient désignés à l'avance ceux de ses membres qui constitueraient la commission spéciale.

30. Il est prévu que « les membres de la Commission prêtent le serment de garder le secret de leur délibération ».

Si l'obligation de garder le secret des délibérations doit être prévue et sanctionnée, l'obligation de prêter le serment de garder ce secret par contre ne paraît pas s'imposer : il existe de nombreux textes légaux où l'obligation de garder le secret n'est pas assortie d'une obligation de serment.

Au cas où l'obligation du serment serait maintenue, le texte devrait, conformément à l'article 127 de la Constitution, déterminer la formule du serment.

31. L'avant-projet punit la violation du *secret des délibérations*, des peines prévues à l'article 458 du Code pénal. Eu égard à l'article 100 du Code pénal, il conviendrait de préciser que les dispositions du premier livre de ce code, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, seront applicables au délit.

32. Le texte porte que « les règles » de l'article 4, alinéa 1er, 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 ... seront d'application aux travaux de la Commission : il vaudrait mieux dire : « les dispositions de l'article 4 ... ».

33. L'avant-projet exclut l'application des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 4 de la loi du 3 mai 1880.

Il n'apparaît pas clairement si de cette exclusion on peut déduire qu'il est permis à la Commission de *déléguer ses pouvoirs*.

Le texte pourrait prévoir que la Commission de la Chambre peut inviter le procureur général près la Cour d'appel à requérir le premier président de la Cour d'appel de désigner un conseiller instructeur auquel appartiendront tous les pouvoirs d'un juge d'instruction à l'exclusion de ceux relatifs à la détention préventive.

Hors le cas de flagrant délit, l'exploration corporelle ne pourrait être ordonnée que par la chambre des mises en accusation (voy. loi du 20 avril 1874, art. 25).

Les devoirs d'instruction une fois accomplis, le procureur général transmettrait le dossier à la Commission.

34. L'hypothèse d'une *accusation préventive* en cours d'instruction sera envisagée plus loin lorsque sera examiné l'article 11 (voy. infra nr 105).

35. En tant qu'il érige en délit la *reproduction des débats et des pièces* de l'instruction par la voie de la presse, le texte pourrait s'inspirer de l'article 80 de la loi du 9 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse qui est plus complet.

Il interdirait « la reproduction, la publication et la diffusion du compte rendu des débats et des pièces de l'information ou de l'instruction par le livre, la presse, la cinématographie, la radiophonie, la télévision ou par quelque autre manière ».

Il conviendrait de préciser en outre que les dispositions du premier livre du Code pénal, sans exception du chapitre VII ou de l'article 85, sont applicables au délit.

Paragraphe 4.

36. Il importe que, conformément aux principes relatifs à l'instruction préparatoire — principes qui visent à sauvegarder les droits des inculpés et la manifestation de la vérité — le *secret de l'instruction* soit respecté dans toute la mesure du possible.

Il conviendrait dès lors :

a) que soit supprimée la règle relative à l'impression et à la distribution du rapport; il pourrait être prévu que, huit jours au moins avant la discussion en séance plénière, le rapport serait déposé au greffe de la Chambre, où les membres de celle-ci pourraient en prendre connaissance, et serait communiqué au ministre concerné;

b) que soit érigé également en délit « la reproduction, la publication et la diffusion par la voie de la presse et autres moyens assimilés (voy. supra nr 35) des débats, du rapport, du procès-verbal et des pièces y annexées ».

37. Plus délicate est la question de savoir si la loi pourrait prévoir que la séance de la Chambre au cours de laquelle il est donné lecture du rapport et procédé à la discussion, à l'audition du ministre et aux plaidoiries de son conseil devrait avoir lieu en *comité secret*.

Dans le sens de la négative, on pourrait faire valoir qu'en vertu de l'article 33 de la Constitution, les séances des Chambres sont publiques, que chaque Chambre ne peut se former en comité secret que

haar voorzitter of van tien leden en dat zij daarna kan beslissen, bij volstreekte meerderheid, of de vergadering in het openbaar zal worden hervat tot behandeling van hetzelfde onderwerp.

Tegen deze stelling kan men aanvoeren, dat de bovengangehaalde beginselen alsmede artikel 90 van de Grondwet het sluiten der deuren in deze aangelegenheden niet alleen toestaan maar gebiedend.

38. Men mag zich afvragen, of de bepaling, dat « ieder besluit wordt genomen met de volstreekte meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers » verenigbaar is met artikel 38 van de Grondwet (Bijl. noot 17).

39. De heer Minister Perin heeft de vraag gesteld, of, bij gebreke van een tekst in die zin, een nieuw voorstel tot inbeschuldigingstelling zou kunnen worden gedaan ingeval nieuwe gegevens aan het licht zouden komen (brief van 23 januari 1975, pp. 3-4).

Naar recht zou de toestand gewis onduidelijk zijn, aangezien de beslissing van de Kamer dat er geen reden is om een minister in beschuldiging te stellen niet noodzakelijk zou hoeven te worden beschouwd als het karakter van de beslissing, door artikel 128 van het Wetboek van Strafvordering voorzien, hebbend.

Het zou voorzichtig wezen dat de tekst, uitgaande van de artikelen 246, 247 en 248 van het Wetboek van Strafvordering en van de tot deze artikelen betrekkelijke jurisprudentie, zou bepalen dat, « na een besluit, naar hetwelk er geen reden is hetzij om een minister in beschuldiging te stellen hetzij om verlof tot een tegen hem gericht vervolging of burgerlijke vordering te verlenen, de bevoegde kamer, wegens het aan het licht komen van nieuwe bezwaren of gegevens, de procedure van inbeschuldigingstelling of de procedure van verlof-verlening kan heropenen » (Bijl. noot 18).

II. Memorie van toelichting.

40. Blijkbaar zou het goed zijn te bepalen, althans in de memorie van toelichting, wat er gebeurt met de mededaders en medeplechtigen van de minister of met de daders van de samenhangende misdrijven, bij het einde van de procedure vóór de Kamer (Bijl. noot 19).

Artikel 5.

1. Tekst.

41. Dit artikel, alsmede artikel 6, kennen aan de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht een beperkte informatiebevoegdheid toe.

Is de gedachte, dat er een voorafgaande informatie kan worden gehouden vóór de beslissing over het instellen van een onderzoek voorzeker het overwegen waard (Bijl. noot 20), toch mag men zich afvragen of het wel aangewezen is de verantwoordelijkheid voor deze informatie op de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht te laten rusten.

a) Van essentieel belang is, in de eerste plaats, dat bij de aanvang van een procedure die misschien tot inbeschuldigingstelling van ministers kan leiden, de verantwoordelijkheid voor de voorafgaande informatie gedragen wordt door een overheid die niet uitsluitend van de uitvoerende macht afhangt en waarvan de rechtspositie niet zogoed als helemaal aan de discretie van die macht is overgelaten.

Zulks is niet de situatie van het Hoog Comité van Toezicht (Bijl. noot 21).

Hieruit vloeit voort :

— dat er volstrekt generlei constitutionele of wettelijke waarborg bestaat dat de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht altijd een magistraat van het Hof van cassatie, of zelfs een magistraat is (Bijl. noot 22);

— dat, nu de meeste van de bevoegdheden van het Hoog Comité van Toezicht, met name op het stuk van onderzoek, door de Koning worden vastgesteld, deze te allen tijde de regelen betreffende die bevoegdheden kan wijzigen of opheffen (Bijl. noot 23);

— dat er in de Grondwet of in de wet evenmin iets is dat de Koning zou kunnen beletten de meeste van de eigen bevoegdheden van de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht op te heffen of te wijzigen (Bijl. noot 24).

b) Belangrijk is tevens, dat de overheid die op dit gebied met een informatie-opdracht wordt belast, kan beschikken over zeer ruime bevoegdheden *ratione materiae* om bedoelde opdracht tot een goed einde te brengen.

Nog een bezwaar tegen het toevertrouwen van de verantwoordelijkheid voor het onderzoek aan de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht is gelegen in het betrekkelijk beperkt karakter van de bevoegdheden van het Comité en, bijgevolg, van de voorzitter ervan (Bijl. noot 25).

c) De instantie, tenslotte, die in deze procedure de verantwoordelijkheid voor de voorafgaande informatie zal dienen te dragen, zou bij machte moeten wezen informatieverrichtingen te gelasten en te

sur la demande de son président ou de dix membres, l'assemblée pouvant décider ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

A cette thèse on pourrait opposer que les principes rappelés plus haut ainsi que l'article 90 de la Constitution non seulement permettent mais commandent le huis-clos en cette matière.

38. Il est permis de se demander si la disposition, prévoyant que « toute résolution sera prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre des représentants », est compatible avec l'article 38 de la Constitution (Ann. note 17).

39. M. le Ministre Perin a posé la question de savoir si, en l'absence d'un texte en ce sens, une demande nouvelle de mise en accusation pourrait être introduite au cas où des éléments nouveaux seraient découverts (lettre du 23 janvier 1975, pp. 3-4).

En droit, la situation ne manquerait pas d'être floue, étant donné que la décision de la Chambre déclarant n'y avoir lieu de mettre en accusation un ministre ne devrait pas nécessairement être considérée comme ayant le caractère de la décision prévue par l'article 128 du Code d'instruction criminelle.

Il serait prudent qu'en s'inspirant des articles 246 à 248 du Code d'instruction criminelle et de la jurisprudence relative à ceux-ci, le texte prévoie qu'« après une résolution décidant qu'il n'y a pas lieu soit de mettre un ministre en accusation soit d'autoriser une poursuite ou une action civile dirigée contre lui, la Chambre compétente peut, en raison de la survenance de charges ou d'éléments nouveaux, rouvrir la procédure de la mise en accusation ou celle de l'autorisation » (Ann. note 18).

II. Exposé des motifs.

40. Il conviendrait, semble-t-il, de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, ce qu'il advient des coauteurs et complices du ministre ou des auteurs des infractions connexes au terme de la procédure devant la Chambre (Ann. note 19).

Article 5.

I. Texte.

41. Cet article ainsi que l'article 6 attribuent au président du Comité supérieur de contrôle un pouvoir limité d'information.

Si l'idée qu'il peut être procédé à une information préliminaire avant la décision sur l'ouverture d'une instruction mérite assurément d'être retenue (Ann. note 20), il est permis de se demander toutefois s'il est bien indiqué de confier la responsabilité de cette information au président du Comité supérieur de contrôle.

a) Il est essentiel tout d'abord qu'au départ d'une procédure dont l'aboutissement peut être la mise en accusation de ministres, la responsabilité de l'information préliminaire soit assumée par une autorité qui ne relève pas exclusivement du pouvoir exécutif et dont le statut ne soit pas pratiquement laissé à la discrétion de celui-ci.

Telle n'est pas la situation du Comité supérieur de contrôle (Ann. note 21).

Il en résulte :

— qu'il n'existe absolument aucune garantie constitutionnelle ou légale que le président du Comité supérieur de contrôle soit toujours un magistrat de la Cour de cassation ni même que ce soit un magistrat (Ann. note 22);

— que, la plupart des compétences du Comité supérieur de contrôle, notamment en matière d'enquête, étant fixées par le Roi, celui-ci peut en tout temps modifier ou abroger les règles relatives à ces compétences (Ann. note 23);

— qu'il n'y a rien non plus dans la Constitution ou dans la loi qui pourrait empêcher le Roi d'abolir ou de modifier la plupart des compétences propres du président du Comité supérieur de contrôle (Ann. note 24).

b) Il est important aussi que l'autorité chargée en ce domaine d'une mission d'information puisse disposer de compétences très larges *ratione materiae* pour mener à bien cette mission.

Un autre inconvénient de voir la responsabilité de l'enquête confiée au président du Comité supérieur de contrôle réside dans le caractère relativement limité des compétences du Comité et, par voie de conséquence, de son président (Ann. note 25).

c) Enfin, l'instance ayant à assumer dans cette procédure de responsabilité de l'information préalable devrait être en mesure d'ordonner et de faire exécuter des actes d'information dans des conditions

doen uitvoeren op zulke wijze als verenigbaar is met de beginselen waarbij aan de gerechtelijke autoriteiten de macht wordt toegekend om de ambtenaren die de functies van gerechtelijke politie uitoefenen te controleren en onder toezicht te houden.

Niet uit het oog mogen worden verloren, de ernstige moeilijkheden die zouden kunnen rijzen, indien agenten van het Hoog Comité van Toezicht informatiehandelingen met betrekking tot strafbare feiten zouden verrichten, onder het enkele gezag van de voorzitter van het Comité (Bijl. noot 26).

42. De meeste, zoal niet al'e even aangehaalde moeilijkheden zouden verdwijnen indien de verantwoordelijkheid voor het verrichten van de voorafgaande informatie in handen van een orgaan van het openbaar ministerie werd gelegd (Bijl. noot 27).

Aangezien de procureur-generaal in het Hof van Cassatie de strafvordering pas kan gaan uitoefenen na de beslissing waarbij de Kamer de minister in beschuldiging stelt, blijkt dat de magistraat van het openbaar ministerie die het best in aanmerking komt om ter zake de verantwoordelijkheid voor de voorafgaande informatie te dragen, de *procureur-generaal bij het Hof van beroep* zou moeten zijn.

43. De informatie, door de *procureur-generaal* bij het Hof van beroep verricht, zou noodzakelijk vóór de beslissing van de Kamer over het instellen van een onderzoek plaatshebben.

De *procureur-generaal* bij het Hof van beroep zou, zonder voorafgaand verlof, een informatie moeten kunnen houden, net als de *procureur des Konings*, t.o.v. de parlementsleden kan doen, om materiële constatering te verrichten of de omstandigheden te bepalen waaronder het misdrijf is begaan, of nog om getuigenissen op te nemen of andere gegevens van dezelfde aard te verzamelen (Bijl. noot 28).

Met dit doel zou hij onderzoeksverrichtingen kunnen voorschrijven aan het Hoog Comité van Toezicht of aan andere politiediensten, of nog aan beide tegelijk.

44. In het raam van de informatie die hij van ambtswege zou kunnen houden, zou de *procureur-generaal* bij het Hof van beroep, wanneer de minister niet uit eigen beweging zou hebben verzocht te worden gehoord (zie *infra*, n° 49), het recht hebben hem te onderwerpen enkel op het verzoek of met het verlof :

- van de voorzitter van de Kamer, zolang aan de Kamer geen voorstel tot het instellen van een onderzoek zou zijn gedaan;
- van de Kamer zelve, nadat aan deze door haar voorzitter een voorstel tot het instellen van een onderzoek zou zijn gedaan.

De minister zou het recht hebben niet te verschijnen.

De voorzitter van de Kamer zou ook, hetzij uit eigen beweging, hetzij op het verzoek van de *procureur-generaal* bij het Hof van beroep, de verklaringen van de minister kunnen opnemen.

45. De tekst luidt, dat de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, op verzoek van de voorzitter van de Kamer, kan doen overgaan « tot een onderzoek (...) overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog Comité van Toezicht ».

Subsidiair dient erop te worden gewezen, dat het wetgevingstechnisch weinig gelijk is dat een wetstekst verwijst naar *bepalingen van reglementair karakter*.

46. De regels betreffende de voorafgaande informatie (thans de artikelen 5 en 6) zouden blijkbaar moeten worden vastgelegd in bepalingen die dienen te worden opgenomen vlak na *artikel 4, § 1*, betreffende de aanhangigmaking bij de Kamer. In dezelfde gedachtegang zou hoofdstuk III voorzeker beter gestructureerd zijn indien het drie artikelen omvatte, overeenstemmend met de drie opeenvolgende fasen van de procedure : de informatie (met de aanhangigmaking), het onderzoek, de beslissing over de inbeschuldigingstelling.

II. Memorie van toelichting.

47. De memorie van toelichting vergt geen andere opmerkingen dan die welke naar aanleiding van de tekst zijn gemaakt.

Artikel 6.

I. Tekst.

48. Het denkbeeld dat bij artikel 6 heeft voorgezeten is gewis interessant en origineel, maar de door het voorontwerp ingevoerde regeling is voor ernstige kritiek vatbaar en vergt *mutatis mutandis* dezelfde opmerkingen als die welke t.a.v. artikel 5 zijn gemaakt (zie *supra*, n°s 41 tot 46).

49. Er wordt voorgesteld die regeling door het volgende stelsel te vervangen :

Zolang bij de Kamer van volksvertegenwoordigers de feiten niet zouden zijn aangebracht welke een minister worden ten laste gelegd,

conciliables avec les principes qui attribuent aux autorités judiciaires le pouvoir de contrôler et de surveiller les agents exerçant des fonctions de police judiciaire.

Il ne faut pas perdre de vue les difficultés sérieuses qui risqueraient de surgir si des agents du Comité supérieur de contrôle venaient à procéder à des actes d'information relatifs à des faits délictueux, sous la seule autorité du président du Comité (Ann. note 26).

42. La plupart sinon la totalité des difficultés évoquées ci-avant disparaîtraient si la responsabilité de mener l'information préalable était confiée à un organe du *ministère public* (Ann. note 27).

Etant donné que le procureur général à la Cour de cassation n'a à prendre en charge l'exercice de l'action publique qu'après la décision de la Chambre mettant le ministre en accusation, il apparaît que le magistrat du ministère public le plus indiqué pour assumer en la matière la responsabilité de l'information préalable, devrait être le *procureur général près la Cour d'appel*.

43. L'information menée par le procureur général près la cour d'appel serait nécessairement antérieure à la décision de la Chambre sur l'ouverture d'une instruction.

Le procureur général près la cour d'appel devrait pouvoir, sans autorisation préalable, recourir à une information, comme le procureur du Roi peut le faire à l'égard des parlementaires, en vue de procéder à des constatations matérielles ou de déterminer les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou encore afin de recueillir des témoignages ou de réunir d'autres éléments de preuve analogues (Ann. note 28).

Il pourrait prescrire à cet effet des devoirs d'information soit au service du Comité supérieur de contrôle, soit à d'autres services de police, soit simultanément aux uns et aux autres.

44. Dans le cadre de l'information à laquelle il pourrait procéder d'office, lorsque le ministre n'aurait pas pris lui-même l'initiative de demander à être entendu (voy. *infra* n° 49), le procureur général près la cour d'appel ne serait en droit de l'interroger qu'à la demande ou avec l'autorisation :

- du président de la Chambre, tant que la Chambre n'aurait pas été saisie d'une demande d'ouverture d'instruction;
- de la Chambre elle-même, après que celle-ci aurait été saisie par son président d'une demande d'ouverture d'instruction.

Le ministre aurait le droit de ne pas comparaître.

Le président de la Chambre pourrait aussi soit d'initiative soit à la requête du procureur général près la Cour d'appel, recueillir les déclarations du ministre.

45. Le texte porte que le président du Comité supérieur de contrôle peut, à la demande du président de la Chambre, « faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle ».

A titre subsidiaire, il y a lieu d'observer qu'il ne paraît pas de bonne technique législative qu'un texte légal se réfère à des *dispositions de caractère réglementaire*.

46. Les règles relatives à l'information préliminaire (actuellement les articles 5 et 6) devraient, semble-t-il, faire l'objet de dispositions à insérer immédiatement après l'article 4, par. 1^{er}, relatif à la saisine de la Chambre. Dans le même ordre d'idées, le chapitre III serait sans doute mieux structuré s'il comportait trois articles correspondant aux trois phases successives de la procédure : l'information (avec la saisine), l'instruction, la décision sur la mise en accusation.

II. Exposé des motifs.

47. L'exposé des motifs n'appelle pas d'observations différentes de celles qui ont été formulées à propos du texte.

Article 6.

I. Texte.

48. L'idée qui a présidé à l'établissement de l'article 6 est certes intéressante et originale mais le régime institué par l'avant-projet est susceptible de critiques sérieuses et appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations que celles dont l'article 5 a fait l'objet (voy. *supra* n°s 41 à 46).

49. Il est proposé de substituer à ce régime le système suivant :

Aussi longtemps que la Chambre des représentants ne serait pas saisie des faits qui lui sont imputés, un ministre pourrait demander à

zou deze kunnen verzoeken te worden ondervraagd door de *procureur-generaal bij het Hof van beroep*, die een informatie zou kunnen houden. Na afsluiting hiervan, zou die magistraat zijn conclusies samen met het dossier van de informatie aan de voorzitter van de Kamer doen toekomen.

II. Memorie van inlichting.

50. Geen opmerkingen.

HOOFDSTUK IV.

Vervolg van misdrijven
door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt.

Artikel 7.

I. Tekst.

51. De meeste opmerkingen die n.a.v. de tekst van *artikel 2* zijn gemaakt, gelden insgelijks voor *artikel 7* (zie *supra*, nrs 9 tot 13).

52. Bij vergissing staat in de Franse tekst van het voorontwerp na het woord « *article* » het cijfer 8 i.p.v. het cijfer 7.

53. In het stelsel van het voorontwerp, moet het verlof steeds door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden gegeven, of de minister niet tot het parlement behoort, volksvertegenwoordiger of senator is. Aangezien, wat de hier bedoelde misdrijven betreft, de uitoefening van de strafvordering in de regel integraal bij het openbaar ministerie berust, kan er bezwaarlijk worden betwist dat *artikel 45* van de wet toepassing vindt.

Bijgevolg brengt de toepassing van het stelsel van het voorontwerp het risico met zich dat, wanneer de minister lid van de Senaat is, er talrijke moeilijkheden zullen rijzen.

Onder deze voorwaarden en om de *opeenvolging van verlofverleningen* te vermijden, zou het blijkbaar beter zijn terug te keren tot het stelsel waarin de vorige versie van het voorontwerp voorzag : het verlof zou door de Senaat moeten worden gegeven indien de minister een senator is, en door de Kamer in de andere gevallen (d.w.z. indien de minister een volksvertegenwoordiger is of niet tot het parlement behoort).

54. Evenals de artikelen 5 en 6 voorzien in een *informatie-faze* t.a.v. de vervolging wegens misdrijven, in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt gepleegd, zou het voorontwerp aanduidingen moeten inhouden aangaande de informatie-bevoegdheden die kunnen uitgeoefend worden wat de vervolging betreft wegens misdrijven, niet begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, wanneer voor deze vervolging een verlof vereist is.

Er behoort blijkbaar een onderscheid gemaakt te worden, naargelang aan de bevoegde Kamer nog geen voorstel tot het verlenen van verlof tot vervolging is voorgelegd, of zulk voorstel haar wel reeds zou zijn gedaan.

a) Voordat aan de bevoegde Kamer een voorstel tot verlening van verlof tot vervolging is voorgelegd :

De rechterlijke overheid, normalerwijze bevoegd om zich tot de Kamer of de Senaat te wenden met een voorstel tot verlening van verlof tot vervolging zal de *procureur-generaal bij het Hof van beroep* zijn, de *procureur-generaal* in het Hof van cassatie de uitoefening van de strafvordering pas ter hand dienende te nemen vanaf het verlof tot vervolging.

Net als in het geval van een misdrijf, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, zou de *procureur-generaal bij het Hof van beroep* zonder voorafgaand verlof en informatie moeten kunnen verrichten om materiële vaststellingen i.v.m. het misdrijf te doen of om de omstandigheden te bepalen waaronder het misdrijf is gepleegd, of nog om getuigenissen in te winnen of andere gelijkaardige bewijselementen te verzamelen (zie *supra*, nr 43).

Wanneer de minister niet zou verzocht hebben te worden gehoord, zouden zijn verklaringen kunnen worden opgenomen volgens de onderstaande procedure :

Voordat de *procureur-generaal bij het Hof van beroep* een voorstel tot verlening van verlof tot vervolging tot de bevoegde Kamer richt, zou hij aan de voorzitter van deze vergadering de inlichtingen kunnen meedelen die nopens de tegen de minister aangevoerde feiten zijn ingewonnen, met verzoek hetzij de verklaringen van de minister op te willen nemen, ofwel ertoe te worden gemachtigd hem te verhoren.

Aan de hand van de door de betrokken minister verstrekte uitleg, zou de *procureur-generaal bij het hof van beroep* oordelen of er redenen zijn om tot de bevoegde Kamer een voorstel tot verlening van verlof tot vervolging te richten.

être interrogé par le *procureur général près la Cour d'appel*, lequel pourrait procéder à une information. Après la clôture de celle-ci, ledit *procureur général* adresserait ses conclusions, avec le dossier de l'information, au président de la Chambre.

II. Exposé des motifs.

50. Pas d'observations.

CHAPITRE IV.

De la poursuite des infractions
commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Article 7.

I. Texte.

51. La plupart des observations formulées à propos du texte de l'*article 2* valent également pour l'*article 7* (voy. *supra* nrs 9 à 13).

52. C'est par erreur que dans le texte français de l'avant-projet le terme « *article* » est suivi du *chiffre 8*, au lieu du *chiffre 7*.

53. Dans le système de l'avant-projet, l'autorisation doit être donnée par la Chambre des représentants, que le ministre soit non parlementaire, député ou sénateur. Etant donné qu'en ce qui concerne les infractions visées ici, l'exercice de l'action publique, en règle, appartient intégralement au ministère public, il est difficilement contestable que l'*article 45* de la Constitution trouve à s'appliquer.

Dès lors, l'application du système de l'avant-projet risquera de donner lieu à de nombreuses difficultés lorsque le ministre sera membre du Sénat.

Dans ces conditions et pour éviter le *cumul d'autorisations*, il vaudrait mieux, semble-t-il, revenir au système qui était prévu dans la version antérieure de l'avant-projet : l'autorisation aurait à être donnée par le Sénat si le ministre est un sénateur, et par la Chambre dans les autres cas (c'est-à-dire si le ministre est un député ou un non-parlementaire).

54. De même que les articles 5 et 6 prévoient une phase d'*information* en ce qui concerne la poursuite des infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, l'avant-projet devrait contenir des indications au sujet des pouvoirs d'information susceptibles d'être exercés en ce qui concerne la poursuite des infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, lorsque cette poursuite est subordonnée à une autorisation.

Il convient, semble-t-il, de distinguer selon que la Chambre compétente n'aurait pas encore été saisie d'une demande d'autorisation de poursuites ou selon qu'elle aurait déjà été saisie d'une telle demande.

a) Avant que la Chambre compétente soit saisie d'une demande en autorisation de poursuites :

L'autorité judiciaire compétente normalement pour saisir la Chambre ou le Sénat d'une demande d'autorisation de poursuites sera le *procureur général près la Cour d'appel*, le *procureur général* à la Cour de cassation n'ayant à prendre en charge l'exercice de l'action publique qu'à partir de l'autorisation de poursuite.

Tout comme dans le cas d'une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, le *procureur général près la Cour d'appel* devrait pouvoir, sans autorisation préalable, recourir à une information en vue de procéder à des constatations matérielles relatives à l'infraction ou de déterminer les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou encore afin de recueillir des témoignages ou de réunir d'autres éléments de preuve analogues (voy. *supra*, n° 43).

Lorsque le ministre n'aurait pas demandé à être entendu, ses explications pourraient être recueillies suivant la procédure ci-après :

Avant d'adresser une demande en autorisation de poursuites à la Chambre compétente, le *procureur général près la Cour d'appel* pourrait communiquer au président de cette assemblée les renseignements recueillis au sujet des faits imputés au ministre en lui demandant soit de recueillir les déclarations de celui-ci, soit d'être autorisé à interroger celui-ci.

D'après les explications fournies par le ministre intéressé, le *procureur général près la Cour d'appel* apprécierait s'il y a lieu d'adresser à la Chambre compétente une demande d'autorisation de poursuites.

Zolang echter zulk voorstel niet tot de bevoegde Kamer zou zijn gericht, zou de minister kunnen verzoeken door de procureur-generaal bij het Hof van beroep te worden ondervraagd nopens de hem ten laste geleide feiten.

b) Nadat aan de bevoegde Kamer een voorstel tot verlening van verlof tot vervolging is voorgelegd, maar voordat zij zich over dit voorstel heeft uitgesproken :

Hetzij de bevoegde Kamer, hetzij haar voorzitter, hetzij de met het onderzoek van het voorstel belaste Commissie zouden de procureur-generaal bij het Hof van beroep kunnen verzoeken de minister te ondervragen en tot een aanvullende informatie over te gaan.

55. Wat de mogelijkheid betreft van *heropening van de procedure tot verlening van verlof* tot vervolging na een afwijzende beslissing, moge er verwezen worden naar de opmerking gemaakt hier te voren bij n° 39.

II. Memorie van toelichting.

56. Na te hebben opgemerkt dat, met betrekking tot de vervolging wegens misdrijven, door een minister buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, de procedure van inbeschuldigingstelling door een verloffprocedure vervangen werd, zegt de memorie van toelichting : « Deze laatste procedure noopt de Kamer er niet toe na te gaan of er gronden tot vervolging voorhanden zijn » (p. 54).

Men is geneigd uit deze commentaar af te leiden dat, wanneer de Kamer de inbeschuldigingstelling van een minister beslist, zij een *oordeel over de gegrondheid* van de vordering uitspreekt, wat niet juist is (Bijl. noot 29).

57. De memorie van toelichting vervolgt : « ... zij dient alleen na te gaan of de aanklacht het *openbaar belang* niet in het gedrang brengt, door hv. de gewone werking van de instellingen te beletten » (p. 54).

Het toezicht dat de Kamer dient uit te oefenen in het geval van een verloffprocedure zou, blijkbaar, niet beperkt mogen zijn tot het onderzoek van de vraag, of de vervolging het algemeen belang niet in het gedrang zou brengen, maar zou diverse andere punten moeten kunnen bestrijken (Bijl. noot 30).

58. In de memorie van toelichting staat te lezen : « Wanneer de minister aftreedt vooraleer vervolgingen werden ingesteld, zal de zaak haar gewoon verloop hebben volgens het gemeen recht en zonder verlof » (p. 54).

Deze commentaar vergt twee opmerkingen :

a) Hij laat geen mogelijkheid duidelijk in te zien wat er gebeurt wanneer het ministerieel ambt een einde neemt nadat het verlof tot vervolging is verleend, doch voordat de zaak door een dagvaarding bij het Hof van cassatie aanhangig is gemaakt. Te oordelen naar de huidige tekst van artikel 2, § 2, lijkt het dat, in het zoëven onder ogen genomen geval, het Hof van cassatie van de zaak geen kennis zou behoeven te nemen (zie supra, n° 14).

b) De commentaar zou meer genuanceerd moeten zijn, in deze zin dat zeer vaak de minister-parlementslid, nadat hij zijn ambt heeft neergelegd, onder de gelding zal blijven van het stelsel, in artikel 45 van de Grondwet bepaald : buiten ontdekking op heterdaad zal een verlof van de Kamer waartoe hij behoort nodig zijn om hem gedurende de parlementaire zitting te vervolgen en, ingeval hij vervolgd wordt, ofwel op grondslag van ontdekking op heterdaad, ofwel buiten de zitting, zal de bedoelde Kamer de opschorting van de vervolging tijdens de zitting kunnen vorderen.

HOOFDSTUK V.

Vergoeding van schade
veroorzaakt door misdrijven gepleegd in de uitoefening
of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt.

Artikel 8.

I. Tekst.

a) Algemene overwegingen.

59. Het zou nuttig zijn de bepalingen van dit artikel *samen te brengen of te smelten* met die van de artikelen 9, 13, 14 en eventueel 10, § 6 : al deze bepalingen hebben immers betrekking op de burgerlijke aansprakelijkheid.

De opdeling van deze stof in drie of vier hoofdstukken, gelijk in het voorontwerp, is in praktisch en doctrinaal opzicht niet te verantwoorden.

Mais aussi longtemps que la Chambre compétente ne serait pas saisie d'une demande d'autorisation de poursuites, le ministre pourrait demander à être interrogé par le procureur général près la Cour d'appel sur les faits qui lui sont imputés.

b) Après que la Chambre compétente a été saisie d'une demande d'autorisation de poursuites mais avant qu'elle ait statué sur cette demande :

Soit la Chambre compétente, soit le président de celle-ci, soit la Commission chargée de l'examen de la demande pourraient inviter le procureur général près la Cour d'appel à interroger le ministre et à procéder à une information complémentaire.

55. En ce qui concerne la possibilité de *rouvrir la procédure d'autorisation* de poursuites après une décision de rejet, il convient de se référer à l'observation formulée ci-avant au n° 39.

II. Exposé des motifs.

56. Après avoir fait observer que, lorsqu'il s'agissait de la poursuite des infractions commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, la procédure de la mise en accusation était remplacée par une procédure d'autorisation, l'exposé des motifs énonce que, « dans cette dernière procédure, la Chambre n'aura pas à porter un jugement sur le fondement de l'action » (p. 54).

On serait tenté de déduire de ce commentaire que, lorsque la Chambre décide la mise en accusation d'un ministre, elle porte un *jugement sur le fondement* de l'action, ce qui n'est pas exact (Ann. note 29).

57. L'exposé des motifs poursuit : « la Chambre doit seulement vérifier si la poursuite ne met pas *l'intérêt public* en péril en empêchant par exemple le bon fonctionnement des institutions » (p. 54).

Le contrôle que doit exercer la Chambre dans le cas d'une procédure d'autorisation ne devrait pas, semble-t-il, être limité à l'examen de la question de savoir si la poursuite ne mettrait pas l'intérêt public en péril mais devrait pouvoir porter sur divers autres points (Ann. note 30).

58. Il est indiqué dans l'exposé des motifs que, « si les fonctions du ministre prennent fin avant que les poursuites n'aient été intentées, l'affaire poursuivra son cours suivant le droit commun et sans autorisation » (p. 54).

Ce commentaire appelle deux observations :

a) Il ne permet pas de discerner clairement ce qu'il advient lorsque les *fonctions ministérielles prennent fin* après que l'autorisation de poursuites a été donnée, mais avant que la Cour de cassation ait été saisie par une citation. Si l'on se réfère au texte actuel de l'article 2, § 2, il semble que, dans l'hypothèse qui vient d'être envisagée, la Cour de cassation n'aurait pas à connaître de l'affaire (voy. supra, n° 14).

b) Le commentaire devrait être plus nuancé en ce sens que bien souvent, après la cessation de ses fonctions, le ministre parlementaire continuera à se voir appliquer le régime prévu par l'article 45 de la Constitution : hors le cas du flagrant délit, une autorisation de la Chambre à laquelle il appartient sera nécessaire pour le poursuivre pendant la durée de la session parlementaire et, s'il est poursuivi soit sur la base du flagrant délit soit en dehors de la session, la Chambre précitée pourra requérir la suspension des poursuites pendant la session.

CHAPITRE V.

De la réparation des dommages
résultant des infractions commises dans l'exercice
ou à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Article 8.

I. Texte.

a) Considérations générales.

59. Il y aurait intérêt à *grouper ou à fusionner* les dispositions de cet article avec celles des articles 9, 13, 14 et éventuellement 10, par. 6 : toutes ces dispositions se rapportent en effet à la responsabilité civile.

Diviser la matière en trois ou quatre chapitres, ainsi que le fait l'avant-projet, se justifie mal pratiquement et doctrinalement.

60. Bij het door het voorontwerp vastgelegde stelsel dienen blijkbaar ernstige reserves te worden gemaakt, voornamelijk op twee punten :

a) Artikel 8 geeft *niet duidelijk* aan, of de persoon die gelaedeerd werd door een misdrijf dat een minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt heeft begaan al dan niet beschikt over een vordering tot vergoeding tegen de minister persoonlijk (zie *infra*, n° 65).

b) Met betrekking, zowel tot de aansprakelijkheid van de Staat ter oorzaak van een misdrijf, door de minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt begaan, als tot het verhaal (de regresvordering, van de Staat tegen de minister ter oorzaak van zodanig misdrijf, organiseert artikel 8 een stelsel dat wezenlijk *verschilt van datgene dat de burgerlijke aansprakelijkheid der ambtenaren regelt*. In de huidige staat van het Belgische positief recht, zijn de leden van het rijkspersoneel persoonlijk gehouden, krachtens de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, tot het vergoeden van de door hun schuld veroorzaakte schade.

Deze persoonlijke aansprakelijkheid van het personeelslid kan gezamenlijk met die van de Staat bestaan : de Staat is aansprakelijk, hetzij op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek indien het personeelslid als orgaan, ofwel op basis van artikel 1384, indien het personeelslid als aangestelde heeft gehandeld; de regresvordering van de Staat tegen het personeelslid is niet beperkt tot de gevallen waarin dit met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden heeft gehandeld.

61. Er zijn talrijke voorstellen gedaan, ertoe strekkende dat, bij afwijking van de gemeenrechtelijke regelen op de burgerlijke aansprakelijkheid, een wet zou voorzien, in een zekere mate althans, in een *immunisering van de leden van het Rijkspersoneel* (zie o.m. Flamme, *La responsabilité personnelle des fonctionnaires*, Rev. Adm. 1968, p. 77 en volg.).

Het betreft hier een bijzonder complex en kies probleem.

Men kan zich afvragen, of het wel opgaat het rechtsstatuut der ministers te regelen in de zin van een ruime burgerrechtelijke immuniteit, zonder dat men zich bekreunt om de toestand van de ambtenaren die hunnerzijds ook een grote verantwoordelijkheid dienen te dragen.

De Grondwet schrijft niet voor dat dit probleem thans reeds moet opgelost worden, en zeker niet dat zulks op de wijze als in het voorontwerp moet geschieden.

De huidige behoeften lijken evenmin voor de wetgever de verplichting mee te brengen de vraag onverwijld te regelen. Deze belangt zowel de ambtenaren als de ministers aan. Zij zou derhalve, los van het onderzoek van het onderhavige voorontwerp, grondig kunnen worden bestudeerd.

Voorzeker dient de tekst van dit voorontwerp de burgerlijke vorderingen te vermelden; zulks lijkt evenwel thans enkel geboden om te bepalen wat de gerechten zullen wezen, bevoegd om van de burgerlijke vorderingen kennis te nemen en of voor het instellen van zulke vorderingen een parlementair verlof vereist zal wezen of niet.

Wanneer het Hof van cassatie of het gemeenrechtelijk gerecht uitspraak zullen moeten doen over een vordering tot vergoeding van een schade, voortgevloeid uit een handelen of een niet-handelen van een minister (dit handelen of niet-handelen een misdrijf opleverende of niet), zullen zij, acht slaande op de gezamenlijke vigerende regelen van het Belgisch positief recht — de regelen van ons constitutioneel recht daaronder vanzelfsprekend begrepen — dienen te beslissen of, en eventueel in hoever, de minister en de Staat, of de minister alleen, of de Staat alleen, tot vergoeding van de schade zijn gehouden.

62. Bijgevolg zou het voorontwerp zich ertoe kunnen beperken het stelsel van de *burgerlijke aansprakelijkheid* van de minister zeer eenvoudig te regelen als volgt :

a) Wat de op een misdrijf gesteunde burgerlijke vorderingen betreft :

i) wanneer de strafvorderingen vóór het Hof van cassatie wordt gebracht, zou de burgerlijke partij zich bij deze vordering kunnen voegen;

ii) de gelaedeerde persoon zou zijn vordering ook vóór de gewone rechter kunnen brengen, maar er zouden dan twee gevallen moeten worden onderscheiden :

— ingeval de burgerlijke vordering zou zijn gesteund op een misdrijf, in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt begaan, zou er een voorafgaand parlementair verlof nodig zijn, tenzij de minister voorheen vóór het Hof van cassatie in beschuldiging zou zijn gesteld;

— ingeval de burgerlijke vordering zou zijn gesteund op een misdrijf, niet in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt begaan, zou tot het instellen daarvan geen voorafgaand parlementair verlof zijn vereist, tenzij de minister fungeert en tot de vervolging geen verlof zou zijn verleend.

60. Le système consacré par l'avant-projet semble devoir appeler de sérieuses réserves, principalement sur deux points :

a) L'article 8 n'indique *pas clairement* si la personne préjudiciée par une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions dispose ou non d'une action en réparation contre le ministre personnellement (voy. *infra* n° 65).

b) En ce qui concerne tant la responsabilité de l'Etat du fait d'une infraction commise par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions que le recours de l'Etat contre le ministre, en raison d'un tel fait, l'article 8 organise un régime essentiellement *différent de celui qui est relatif à la responsabilité civile des fonctionnaires*. Dans l'état actuel du droit positif belge, les agents de l'Etat sont personnellement tenus, en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, de réparer le dommage causé par leur faute.

Cette responsabilité personnelle de l'agent peut coexister avec celle de l'Etat : la responsabilité de l'Etat est engagée soit sur la base de l'article 1382 du Code civil si l'agent a agi en qualité d'organe, soit sur la base de l'article 1384, si l'agent a agi en qualité de préposé; le recours de l'Etat contre l'agent n'est pas limité aux cas où celui-ci a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

61. De nombreuses propositions ont été faites pour que, par dérogation aux règles de droit commun de la responsabilité civile, une loi prévienne dans une certaine mesure tout au moins d'*immuniser les agents de l'Etat* (voy. notamment Flamme, *La responsabilité personnelle des fonctionnaires*, Rev. Adm. 1968, pp. 77 et suiv.).

Il s'agit là d'un problème particulièrement complexe et délicat.

On peut se demander s'il est bien indiqué de régler le statut juridique des ministres dans le sens d'une large immunité civile, sans se soucier de la situation des fonctionnaires qui ont, eux aussi, de grandes responsabilités à assumer.

La Constitution n'impose ni de résoudre dès à présent ce problème ni surtout de le faire de la manière prévue par l'avant-projet.

Les nécessités actuelles ne semblent pas davantage obliger le législateur à régler immédiatement la question. Celle-ci concerne tant les fonctionnaires que les ministres. Elle pourrait dès lors faire l'objet d'une étude approfondie, indépendamment de l'examen du présent avant-projet.

Le texte de cet avant-projet doit certes viser les actions civiles; mais cela ne paraît s'imposer actuellement que pour déterminer quelles seront les juridictions compétentes pour connaître des actions civiles et si l'intentement de ces dernières sera ou non subordonné à une autorisation parlementaire.

Lorsque la Cour de cassation ou la juridiction de droit commun devront statuer sur une action en réparation d'un dommage résultant du fait ou d'une abstention d'un ministre (que ce fait ou cette abstention soient ou non constitutifs d'infraction), il leur appartiendra, en ayant égard à l'ensemble des règles du droit positif belge en vigueur — en ce compris évidemment celles de notre droit constitutionnel — de décider si et éventuellement dans quelle mesure le ministre et l'Etat, ou le ministre seul, ou l'Etat seul sont tenus de réparer le dommage.

62. Dès lors, l'avant-projet pourrait se limiter à organiser très simplement le régime de la *responsabilité civile du ministre* comme suit :

a) En ce qui concerne les actions civiles *fondées sur une infraction* :

i) Lorsque l'action publique serait portée devant la Cour de cassation, la partie civile pourrait se joindre à cette action;

ii) La personne lésée pourrait aussi porter son action devant le juge ordinaire, mais il conviendrait de distinguer entre deux cas :

— au cas où l'action civile serait fondée sur une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, une autorisation parlementaire préalable serait nécessaire, à moins que le ministre eût été mis antérieurement en accusation devant la Cour de cassation;

— au cas où l'action civile serait fondée sur une infraction non commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, elle ne serait pas subordonnée à une autorisation parlementaire préalable, sauf si le ministre était en fonction et que la poursuite n'eût pas été autorisée.

Het parlementair verlof zou worden verleend door de Senaat indien de minister senator is, en door de Kamer van volksvertegenwoordigers in de andere gevallen.

De uitoefening van de vóór de gewone rechter gebrachte burgerlijke vordering zou worden opgeschort zolang er geen uitspraak zou zijn gegeven over de strafvordering die vóór of na de aanbrenging van de burgerlijke vordering zou zijn ingesteld.

b) Wat de *niet op een misdrijf gesteunde* burgerlijke vorderingen betreft :

deze vorderingen zouden in de bevoegdheid van de gewone rechter vallen en niet afhankelijk zijn van een parlementair verlof.

63. Aangaande de *aansprakelijkheidsvorderingen, tegen de Staat ingesteld* wegens de daad van een minister, en aangaande *het verhaal van de Staat tegen de minister*, zou er volledig in overeenkomst met de bevoegdheids- en rechtsplegingswetten worden gehandeld : deze vorderingen en verhalen zouden in de bevoegdheid van de gewone rechter vallen en niet aan een parlementair verlof onderworpen zijn.

64. Gezien de overwegingen van algemene aard die zoëven zijn ontwikkeld, vertonen de hierna gemaakte opmerkingen voor het merendeel noodzakelijk een *subsidiair karakter*.

Zij betreffen respectievelijk :

- de vordering van de *gelaedeerde tegen de minister* (b),
- de vordering van de *gelaedeerde tegen de Staat* (c),
- het verhaal van de Staat tegen de minister (d).

b) *De vordering van de gelaedeerde tegen de minister.*

65. Zoals reeds werd benadrukt, geeft artikel 8 *niet duidelijk* te kennen of de persoon die *gelaedeerd* is door een misdrijf dat een minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt heeft begaan, beschikt of niet over een vordering tot vergoeding tegen de minister persoonlijk, en, zo ja, onder welke voorwaarden.

Alleen uit de overwegingen, vervat in de hoofdbeginselen van het ontwerp, kan men leren dat, « werd de schade toegebracht door een misdrijf, gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan kan het herstel tegen de minister alleen worden gevorderd samen met de openbare vordering » (p. 51) (Bijl. noot 31).

Evenwel spreekt deze commentaar enkel van de misdrijven, in de uitoefening van het ambt begaan, en niet van die welke ter gelegenheid van die uitoefening zijn begaan.

De tekst zou zonder ambiguïteit moeten zeggen, dat de misdrijven, door de minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt begaan, de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister met zich brengen.

Zoals reeds werd voorgesteld (zie supra n° 62), zou deze persoonlijke aansprakelijkheid van de minister voor de *gelaedeerde twee vorderingen* in het leven moeten roepen :

— enerzijds, wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers de minister in beschuldiging zou hebben gesteld, zou de *gelaedeerde* zich burgerlijke partij kunnen stellen ofwel vóór de instruerende magistraat, ofwel vóór het Hof (onder de voorwaarden, nader aan te geven bij het onderzoek van artikel 10, § 6; zie infra, n°s 94 tot 98);

— anderzijds, zou de *gelaedeerde* zijn vordering vóór de *gewone rechter* kunnen brengen; in dit geval zou een voorafgaand parlementair verlof nodig zijn, tenzij de minister voorheen in beschuldiging mocht zijn gesteld voor het misdrijf waarop de burgerlijke vordering gesteund is.

c) *De vordering van de gelaedeerde tegen de Staat* (artikel 8, lid 1).

66. Naar luid van artikel 8, lid 1, zou de Staat aansprakelijk zijn, niet alleen wanneer de minister het misdrijf in de uitoefening van zijn ambt, doch tevens wanneer hij het ter gelegenheid van die uitoefening heeft gepleegd.

Zulke regel is *naauwelijks te verzoenen met de jurisprudentie betreffende de aansprakelijkheid van de openbare overheden ter zake van hun organen* (Bijl. noot 32).

De aandacht van de opstellers van het voorontwerp dient te worden gevestigd op de abnormale toestand die zou kunnen intreden in het geval dat, dit voorontwerp een wet geworden zijnde, een minister en een ambtenaar van zijn departement ieder een schadeberokkenend strafbaar feit pleegden, in de loop van de uitoefening van hun functies of ter gelegenheid van die uitoefening, maar niet door een beslissing te treffen welke zij gezien hun respectieve functies de plicht of de macht hadden te treffen, of door een handeling te verrichten die zij gezien hun respectieve functies de plicht of de macht hadden uit te voeren : de Staat zou de schade dienen te vergoeden die door de strafbare daad van de minister is veroorzaakt, maar niet de schade, veroorzaakt door de strafbare daad van de ambtenaar...

L'autorisation parlementaire serait donnée par le Sénat si le ministre était sénateur et par la Chambre des représentants dans les autres hypothèses.

L'exercice de l'action civile portée devant le juge ordinaire serait suspendu tant qu'il n'aurait pas été prononcé sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile.

b) En ce qui concerne les actions civiles *non fondées sur une infraction* :

elles relèveraient du juge ordinaire et ne seraient pas soumises à une autorisation parlementaire.

63. Quant aux *actions en responsabilité dirigées contre l'Etat* en raison du fait d'un ministre ainsi qu'aux *recours de l'Etat contre le ministre*, il ne serait dérogé en rien aux lois de compétence et de procédure : ces actions et ces recours relèveraient du juge ordinaire et ne seraient pas soumis à une autorisation parlementaire.

64. Eu égard aux considérations d'ordre général qui viennent d'être développées, la plupart des observations formulées ci-après revêtent nécessairement un *caractère subsidiaire*.

Elles concernent respectivement :

- l'action du *préjudicié* contre le ministre (b),
- l'action du *préjudicié* contre l'Etat (c),
- le recours de l'Etat contre le ministre (d).

b) *L'action du préjudicié contre le ministre.*

65. Ainsi qu'il a été souligné déjà, l'article 8 *n'indique pas clairement* si la personne lésée par une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions dispose ou non d'une action en réparation contre le ministre personnellement et dans l'affirmative dans quelles conditions.

Ce n'est que par des considérations contenues dans les grandes lignes de l'exposé des motifs que l'on peut apprendre que « si le dommage est causé par une infraction commise dans l'exercice des fonctions, la réparation ne peut être demandée que concurremment à l'action publique » (p. 51) (Ann. note 31).

Encore est-il que ce commentaire ne vise que les infractions commises dans l'exercice des fonctions et non celles commises à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Le texte devrait énoncer sans ambiguïté que les infractions commises par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité personnelle du ministre.

Ainsi qu'il a été proposé déjà (voy. supra n° 62), cette responsabilité personnelle du ministre devrait ouvrir au *préjudicié deux actions* :

— d'une part, lorsque la Chambre des représentants aurait mis le ministre en accusation, il pourrait se constituer partie civile soit devant le magistrat instructeur, soit devant la Cour (dans les conditions qui seront précisées lors de l'examen de l'article 10, § 6; voy. infra n°s 94 à 98);

— d'autre part, le *préjudicié* pourrait porter son action devant le *juge ordinaire*; en ce cas, une autorisation parlementaire préalable serait nécessaire à moins que le ministre eût été mis antérieurement en accusation pour l'infraction sur laquelle l'action civile est fondée.

c) *L'action du préjudicié contre l'Etat* (article 8, alinéa 1^{er}).

66. D'après le texte de l'article 8, alinéa 1^{er}, la responsabilité de l'Etat se trouverait engagée non seulement lorsque le ministre a commis l'infraction dans l'exercice de ses fonctions mais aussi lorsqu'il l'a commise à l'occasion de l'exercice de celles-ci.

Une telle règle se concilie mal avec la *jurisprudence relative à la responsabilité des pouvoirs publics du fait de leurs organes* (Ann. note 32).

L'attention des auteurs de l'avant-projet doit être attirée sur la situation anormale qui pourrait surgir au cas où, cet avant-projet devenant loi, un ministre et un fonctionnaire de son département commettraient chacun un fait délictueux dommageable, au cours de l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, mais non en prenant une décision qu'en raison de leurs fonctions respectives ils avaient le devoir ou le pouvoir de prendre ou en exécutant un acte qu'en raison de leurs fonctions respectives, ils avaient le devoir ou le pouvoir d'accomplir : l'Etat aurait à réparer le dommage causé par le fait délictueux du ministre, mais non celui causé par le fait délictueux du fonctionnaire...

67. Niet altijd als orgaan van de Staat oefent de minister zijn ambt uit : hij kan ook bepaalde functies van dat ambt uitoefenen als *orgaan van andere publiekrechtelijke rechtspersonen*, zodoende die andere personen aansprakelijk makend, en niet de Staat (Bijl. noot 33).

68. Er dient opgemerkt te worden dat, wanneer de schade voortvloeit uit een overtreding van de *politie van het wegverkeer* of uit het wanbedrijf van onopzettelijk doden of verwonden, begaan bij een verkeersongeval, de Staat aansprakelijk zal kunnen zijn op basis van artikel 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen. Deze bepaling luidt, dat de Staat alsook een aantal openbare diensten vrijgesteld zijn van de verplichting om een verzekering aan te gaan voor hun motorrijtuigen mits zij zelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid dekken van alle houders of bestuurders van die motorrijtuigen (Bijl. noot 34).

d) *De regresvordering van de Staat tegen de minister* (artikel 8, lid 3, in de Franse tekst lid 2).

In zoverre artikel 8 het verhaal van de Staat tegen de minister beperkt tot de gevallen waarin deze handelt met een bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden, *wijkt dat artikel af van de gemeenrechtelijke beginselen die o.m. op de ambtenaren toepasselijk zijn*.

Hoewel het zelden voorkomt, buiten het geval van grove schuld, de Staat de ambtenaar aanspreekt die voor een schadeberokkenende daad verantwoordelijk is, kunnen de rechtbanken in de huidige staat van het positief recht en van de rechtspraak van het Hof van cassatie niet weigeren de verantwoordelijkheid der ambtenaren jegens de Staat te sanctioneren op de grond dat het veroorzaakte nadeel niet voortvloeit uit een opzet, een overschrijding van macht of een misbruik van gezag.

Zelfs de auteurs die leren dat de Staat tegen zijn organen of aangestelden alleen een verhaal bezit indien dezen een tekortkoming van een zekere zwaarte hebben begaan, nemen doorgaans aan dat dit verhaal niet beperkt moet blijven tot de gevallen van opzet, misbruik van gezag of overschrijding van macht, en met name tot het geval waarin de dader met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden gehandeld heeft.

Derhalve, zo het stelsel van het voorontwerp werd aangenomen, zou de volgende situatie zich kunnen voordoen :

Een minister en een ambtenaar van zijn departement plegen ieder in de uitvoering van hun respectieve functies een strafbaar feit; dit strafbaar feit, hoewel niet uit een oogmerk om te schaden of een bedrieglijk opzet voortvloeiend, maakt bij beide daders een fout uit. De Staat kan geen verhaal hebben tegen de minister omdat deze niet met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden heeft gehandeld, maar zou gerechtigd zijn de ambtenaar in rechten aan te spreken.

70. Ingeval er zou worden aangenomen, volgens de theorie van het orgaan, dat de Staat niet aansprakelijk kan zijn voor strafbare handelingen van een minister dan in de mate dat de hem aangewreven handelingen zouden zijn begaan door het treffen van een beslissing die de minister gezien zijn functies de plicht of de macht had te treffen, of door het uitvoeren van een handeling die de minister gezien zijn functies de plicht of de macht had te vervullen, zou de Staat generlei verplichting te dragen hebben in de hypothese dat de minister niet als orgaan zou hebben gehandeld, bv. indien hij buiten de grenzen van zijn bevoegdheid was getreden of indien hij een afwijking van macht had gepleegd. Het feit, voor een minister, te handelen met een oogmerk om te schaden of met een bedrieglijk opzet levert een *afwijking van macht* op.

Zo de Staat niet aansprakelijk kan zijn voor de handeling van de minister in geval van misdrijf, gepleegd met bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden, valt er niet in te zien hoe de Staat in dat geval, en enkel in dat geval, een verhaal tegen de minister zou kunnen hebben.

71. Er is bepaald dat het verhaal van de Staat tegen de minister vóór de gewone rechtbank wordt gebracht, na verloop van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het lijkt abnormaal, dat de oplossing van een geschil over subjectieve rechten moet *afhangen van een politieke overheid*, en niet uitsluitend van de hoven en rechtbanken.

II. Memorie van toelichting.

a) *De vordering van de gelaedeerde tegen de Staat* (artikel 8, lid 1).

72. De memorie van toelichting zegt dat, zo de schade werd toegebracht door een misdrijf gepleegd *in de uitoefening van het ambt*, de handeling van de minister de aansprakelijkheid van de Staat verbindt, zodat de benadeelde partij schadevergoeding van de Staat zal kunnen vorderen vóór de gewone rechtbank (p. 51).

67. Ce n'est pas toujours en tant qu'organe de l'Etat que le ministre exerce ses fonctions : il peut aussi exercer certaines de celles-ci en tant qu'*organe d'autres personnes morales de droit public* et engager alors la responsabilité de ces autres personnes, et non celle de l'Etat (Ann. note 33).

68. Il y a lieu d'observer que lorsque le dommage résultera d'une infraction à la police de la *circulation routière* ou du délit d'homicide ou de blessures involontaires commis lors d'un accident du roulage, la responsabilité civile de l'Etat pourra se trouver engagée sur la base de l'article 14 de la loi du 1^{er} juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs. Cette disposition prévoit que l'Etat de même que certains services publics sont dispensés de l'obligation de contracter une assurance pour leurs véhicules automoteurs à la condition de couvrir eux-mêmes la responsabilité civile de tous détenteurs et conducteurs de ceux-ci, dans les conditions de ladite loi (Ann. note 34).

d) *Le recours de l'Etat contre le ministre* (article 8, alinéa 2).

69. En tant qu'il limite le recours de l'Etat contre le ministre aux cas où celui-ci a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'article 8 *s'écarte des principes de droit commun applicables notamment aux fonctionnaires*.

Encore qu'il soit rare que, hors le cas de faute lourde, l'Etat se retourne contre le fonctionnaire responsable d'un acte dommageable, les tribunaux dans l'état actuel du droit positif et de la jurisprudence de la Cour de cassation ne sauraient refuser de sanctionner la responsabilité des fonctionnaires envers l'Etat au motif que le préjudice causé ne résulte pas d'un dol, d'un excès de pouvoir ou d'un abus d'autorité.

Même les auteurs qui enseignent que l'Etat n'a de recours contre ses organes ou préposés que si ceux-ci ont commis un manquement d'une certaine gravité, considèrent en général que ce recours ne doit pas être limité aux cas de dol, abus d'autorité ou excès de pouvoir, et notamment au cas où l'auteur a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

Dès lors, si le système de l'avant-projet était adopté, la situation suivante pourrait se produire :

Un ministre et un fonctionnaire de son département commettraient chacun un fait délictueux dans l'exécution de leurs fonctions respectives; ce fait délictueux, tout en ne procédant pas d'un dessein de nuire ou d'une intention frauduleuse, serait constitutif d'une faute dans le chef des deux auteurs. L'Etat ne pourrait avoir de recours contre le ministre parce que celui-ci n'a pas agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire mais serait en droit de se retourner contre le fonctionnaire.

70. Au cas où il serait admis, suivant la théorie de l'organe, que la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée pour les faits délictueux d'un ministre que dans la mesure où les faits reprochés auraient été commis en prenant une décision qu'en raison de ses fonctions le ministre avait le devoir ou le pouvoir d'accomplir, l'Etat n'aurait à assumer aucune obligation dans l'hypothèse où le ministre n'aurait pas agi en qualité d'organe, par exemple, s'il était sorti des limites de sa compétence ou s'il avait commis un détournement de pouvoir. Le fait, pour un ministre, d'agir dans un dessein de nuire ou avec intention frauduleuse constitue un *détournement de pouvoir*.

Si l'acte du ministre ne peut engager la responsabilité de l'Etat en cas d'infraction commise avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire, on aperçoit mal comment l'Etat pourrait avoir dans ce cas et uniquement dans ce cas, un recours contre le ministre.

71. Il est prévu que le recours de l'Etat contre le ministre sera porté devant la juridiction ordinaire après autorisation donnée par la Chambre des représentants.

Il paraît anormal que la solution d'un litige portant sur des droits subjectifs doive *dépendre d'une autorité politique* et non exclusivement des cours et tribunaux.

II. Exposé des motifs.

a) *L'action du préjudicié contre l'Etat* (article 8, alinéa 1^{er}).

72. L'exposé des motifs indique que « si le dommage est causé par une infraction commise *dans l'exercice des fonctions* ... l'acte du ministre engage la responsabilité de l'Etat de telle sorte que la partie lésée pourra demander réparation du dommage à l'Etat devant la juridiction ordinaire » (p. 51).

Deze commentaar strookt niet met de tekst, in zover hij de aansprakelijkheid van de Staat alleen voorziet wat de strafbare daden betreft die de minister in de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd, terwijl artikel 8 deze aansprakelijkheid voorziet zowel voor de strafbare daden gepleegd in de uitoefening van het ambt als voor die welke ter gelegenheid van die uitoefening worden gepleegd.

b) *Het verhaal van de Staat tegen de minister* (artikel 8, lid 2).

73. De memorie van toelichting zegt op pagina 51: « De Staat heeft een verhaal tegen de minister indien deze *zware schuld* heeft ».

Deze passage van de memorie van toelichting stemt overeen, noch met de tekst van artikel 8, die alleen in een verhaal voorziet indien de minister met een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden heeft gehandeld, noch met de commentaar welke de memorie van toelichting bij artikel 8 geeft op pagina 54.

74. Op zijn vergadering van 17 januari 1975 heeft de ministerraad de wens uitgesproken dat « het begrip « zware schuld » (zou) worden *gepreciseerd* » (betr. dit begrip, zie Bijl. noot 35).

75. De memorie van toelichting rechtvaardigt de gecommuniceerde regel door de overweging dat het « tegen de borst (zou) stuiten, mocht de minister in alle gevallen worden vrijgesteld van de burgerlijke gevolgen van zijn strafbare handelingen » (p. 54).

Als het stelsel van het voorontwerp zou worden gehandhaafd, zou het blijkbaar veeleer aangewezen zijn de reden aan te duiden waarom het verhaal tegen de minister *beperkt zou zijn tot de enkele gevallen waarin hij handelt met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden* (Bijl. noot 36).

76. De tekst van het voorontwerp beperkt de aansprakelijkheid van de minister tot de gevallen waarin deze gehandeld heeft met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden *alleen wat het verhaal van de Staat tegen hem betreft*.

Nu dergelijke beperking niet uitdrukkelijk voorzien is wat de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister jegens de gelaedeerde betreft, mag daaruit blijkbaar *a contrario* worden afgeleid, dat deze beperking niet zal bestaan in de verhouding tussen de minister en de gelaedeerde.

Ingeval het stelsel van het voorontwerp in stand werd gehouden, zou het nuttig wezen dit punt in de memorie van toelichting te preciseren.

77. In de memorie van toelichting staat te lezen, dat « een dergelijke vordering afhankelijk (is) gesteld van het verlot van *een van beide kamers*, om de afgetreden minister te beschermen tegen mogelijke *tergende manoeuvres van een nieuw aangetreden regering* » (p. 54).

Deze commentaar verlangt twee opmerkingen, die slechts enig nut vertonen ingeval het stelsel van het voorontwerp gehandhaafd wordt:

a) In de eerste plaats zou uit die commentaar kunnen worden afgeleid, dat, de noodzakelijkheid van een voorafgaand verlot gerechtvaardigd zijnde door de zorg een minister wiens ambt een einde genomen heeft te beveiligen tegen eventuele tergende manoeuvres van een nieuwe regering, dit verlot enkel vereist zou wezen in de hypothese dat de minister niet meer zou fungeren.

b) Door te zeggen dat het verlot moet worden verleend door « een van beide kamers », lijkt de commentaar aan te geven dat de Senaat in bepaalde gevallen bevoegdheid zou bezitten om het te verlenen, terwijl de tekst enkel de Kamer van Volksvertegenwoordigers vermeldt.

HOOFDSTUK VI.

Vergoeding van de schade veroorzaakt door misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministerieel ambt.

Artikel 9.

I. Tekst.

78. Er dient verwezen te worden naar de algemene beschouwingen, gegeven n.a.v. *artikel 8* (zie supra, n^os 59 tot 62).

In het systeem dat in n^o 62 werd voorgesteld, zou de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister twee vorderingen openstellen:

— enerzijds, wanneer de strafvordering vóór het Hof van Cassatie zou worden gebracht, zou de burgerlijke partij zich bij deze vordering kunnen voegen;

— anderzijds, zou de gelaedeerde persoon ook te allen tijde zijn vordering voor de gewone rechter kunnen brengen; voor deze vordering zou geen voorafgaand parlementair verlot vereist zijn, behalve indien de minister fungeert en tot de vervolging geen verlot is gegeven.

Ce commentaire ne correspond pas au texte en tant qu'il ne prévoit la responsabilité de l'Etat que pour les actes délictueux que le ministre a accomplis dans l'exercice de ses fonctions, alors que l'article 8 prévoit cette responsabilité aussi bien pour les actes délictueux commis dans l'exercice des fonctions que pour ceux commis à l'occasion de l'exercice des fonctions.

b) *Le recours de l'Etat contre le ministre* (article 8, alinéa 2).

73. L'exposé des motifs énoncé à la page 51 que l'« Etat dispose d'un recours contre le ministre si celui-ci a commis une *faute lourde* ».

Ce passage de l'exposé des motifs ne correspond ni au texte de l'article 8, lequel ne prévoit de recours que si le ministre a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, ni au commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 8, à la page 54.

74. Lors de sa réunion du 17 janvier 1975, le Conseil des ministres a souhaité que « la notion de *faute lourde* fût *précisée* » (sur cette notion, voy. Ann. note 35).

75. L'exposé des motifs justifie la règle commentée par la considération « qu'il serait choquant que le ministre soit soustrait dans tous les cas aux conséquences civiles de ses agissements répréhensibles » (p. 54).

Dans l'hypothèse où le système de l'avant-projet serait maintenu, il conviendrait plutôt, semble-t-il, d'indiquer la raison pour laquelle le recours contre le ministre serait *limité aux seuls cas où il agit avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire* (Ann. note 36).

76. Le texte de l'avant-projet ne limite la responsabilité du ministre aux cas où ce dernier a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire *qu'en ce qui concerne le recours de l'Etat contre lui*.

Semblable limitation n'étant pas expressément prévue en ce qui concerne la responsabilité personnelle du ministre vis-à-vis du préjudicié, on peut, semble-t-il, en déduire *a contrario* que cette limitation n'existera pas dans les rapports entre le ministre et le préjudicié.

Au cas où le système de l'avant-projet serait maintenu, il serait utile de préciser ce point dans l'exposé des motifs.

77. On lit, dans l'exposé des motifs, que « l'action est subordonnée à l'autorisation d'une des deux Chambres afin de protéger le ministre dont les fonctions ont pris fin contre d'éventuelles *manoeuvres vexatoires d'un nouveau gouvernement* » (p. 54).

Ce commentaire appelle deux observations lesquelles ne présentent un intérêt que si le système de l'avant-projet est maintenu:

a) On pourrait déduire tout d'abord de ce commentaire que la nécessité d'une autorisation préalable étant justifiée par le souci de mettre un ministre dont les fonctions ont pris fin, à l'abri d'éventuelles manoeuvres vexatoires d'un nouveau gouvernement, cette autorisation serait requise uniquement dans l'hypothèse où le ministre ne serait plus en fonction.

b) En énonçant que l'autorisation doit émaner d'une des deux Chambres » le commentaire semble indiquer que le Sénat aurait qualité dans certains cas pour la donner alors que le texte ne vise que la Chambre des représentants.

CHAPITRE VI.

De la réparation des dommages résultant d'infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions.

Article 9.

I. Texte.

78. Il y a lieu de se référer aux considérations générales émises à propos de l'article 8 (voy. supra n^os 59 à 62).

Dans le système qui a été proposé au n^o 62, la responsabilité personnelle du ministre ouvrirait deux actions:

— d'une part, lorsque l'action publique serait portée devant la Cour de cassation, la partie civile pourrait se joindre à cette action;

— d'autre part, la personne lésée pourrait aussi porter en tout temps son action devant le juge ordinaire; cette action ne serait pas soumise à une autorisation parlementaire préalable, sauf si le ministre était en fonction et que la poursuite n'eût pas été autorisée.

79. Ingeval het door artikel 9 voorziene systeem in stand zou worden gehouden, zou de redactie van de tweede zin moeten worden herzien; de huidige tekst houdt er immers geen rekening mee dat, zelfs na de beëindiging van het ministerieel ambt, het Hof van Cassatie over de strafvordering uitspraak zal kunnen te doen hebben (zie art. 2, § 2, van het voorontwerp).

Nog steeds in de optiek van het voorontwerp, zou er dan in substantie moeten worden voorzien, dat de burgerlijke vordering wordt ingesteld overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels wanneer het ministerieel ambt een einde genomen heeft en deze vordering niet is gevoegd bij de strafvordering die bij het Hof van Cassatie met toepassing van artikel 2, § 2, van het voorontwerp aanhangig zal blijven.

II. Memorie van toelichting.

80. De memorie van toelichting, m.b.t. artikel 9, zegt dat vóór het Hof van Cassatie de benadeelde partij « geen burgerlijke partij in de zin van het gemeen recht » is, dat « zij niet kan pleiten over de gegrondheid van de strafvordering » en dat « zij enkel gevoegde partij is, wat betekent dat zij haar betoog dient te beperken tot het bestaan en de omvang van de schade en het oorzakelijkheidsverband » (p. 54).

De opmerkingen welke deze commentaar vereist zullen gemaakt worden bij artikel 10, § 6, van het voorontwerp (zie infra, nrs 94 tot 98).

HOOFDSTUK VII.

Rechtspleging voor het Hof van Cassatie.

Artikel 10.

I. Tekst.

Paragraaf 1.

81. Deze bepaling lijkt *nutteloos* : de voorgaande artikelen hebben reeds bepaald wanneer het Hof van Cassatie uitspraak dient te doen.

82. Daarentegen zou er moeten gepreciseerd worden dat de *procureur-generaal in het Hof van Cassatie* vanaf de inbeschuldigingstelling van een minister of vanaf het verlot tot vervolging van een minister, ermee belast is de strafvordering vóór het Hof van Cassatie uit te oefenen, onverminderd de gevallen waarin krachtens de bijzondere wetten de uitoefening van de strafvordering aan een openbaar bestuur is voorbehouden.

Paragraaf 2.

83. Deze bepaling laat de indruk dat er dan alleen dagvaarding door het openbaar ministerie zou kunnen geschieden wanneer het Hof kennis dient te nemen van de vervolgingen tegen de mededaders van en de medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf, door een minister gepleegd, of van samenhangende misdrijven.

Er zal ook een dagvaarding door het openbaar ministerie nodig zijn wat de vervolging tegen de minister betreft.

Gaat het om een misdrijf, in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt gepleegd, dan zal de beslissing van de Kamer de minister te beschuldigen en hem vóór het Hof van Cassatie te brengen ongetwijfeld de waarde hebben van een beslissing tot verwijzing van de minister vóór het Hof, en derhalve de zaak bij dit college aanhangig maken. Maar de minister zal moeten verwittigd worden van de dag der terechtzitting door een dagvaarding om te verschijnen, gedaan ten verzoeken van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie.

Gaat het om een misdrijf, niet gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt, dan zal het de procureur-generaal in het Hof van Cassatie zijn die met verlot, hetzij van de Kamer of van de Senaat, de minister rechtstreeks vóór het Hof zal dagvaarden.

84. Hoe dan ook, het zou verkieslijk zijn de woorden « *procureur-generaal in het Hof van Cassatie* » te stellen in de plaats van de benaming openbaar ministerie ».

De tekst zou in substantie kunnen zeggen : « op dagvaarding door de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, eventueel ten verzoeken van een openbaar bestuur in de zaken waarin, uit kracht van bijzondere wetten, de vervolging aan dat bestuur is voorbehouden ».

Paragraaf 3.

85. De Franse tekst begint met het woordje « Elle... ». Daar in de vorige paragraaf geen sprake is van het Hof, zou er beter kunnen gezegd worden « La Cour de cassation... », en in het Nederlands « Het Hof van Cassatie... » i.p.v. « Het Hof... ».

86. De tekst luidt : « Het Hof neemt de bepalingen van het Wetboek van strafvordering... in acht ».

79. Au cas où le système prévu par l'article 9 serait maintenu, la rédaction de la deuxième phrase devrait être revue; le texte actuel ne tient pas compte, en effet, de ce que, même après la cessation des fonctions ministérielles, la Cour de cassation pourra être appelée à statuer sur l'action publique (voy. l'art. 2, § 2 de l'avant-projet).

Toujours dans l'optique de l'avant-projet, il conviendrait dès lors de prévoir en substance que l'action civile sera intentée conformément aux règles du droit commun lorsque les fonctions ministérielles auront pris fin et que cette action n'aura pas été jointe à l'action publique dont la Cour de cassation restera saisie par application de l'article 2, § 2, du projet.

II. Exposé des motifs.

80. L'exposé des motifs, à propos de l'article 9, énonce que devant la Cour de cassation, la partie lésée « n'est pas une partie civile au sens du droit commun », « qu'elle ne peut pas plaider sur le bien-fondé de l'action pénale » et « qu'elle n'est qu'une partie jointe, ce qui signifie qu'elle doit limiter sa démonstration à l'existence du dommage, à son montant et au lien de cause à effet entre l'infraction et le dommage » (p. 54).

Les observations que ce commentaire appelle seront faites en rapport avec l'article 10, § 6, de l'avant-projet (infra nos 94 à 98).

CHAPITRE VII.

De la procédure devant la Cour de cassation.

Article 10.

I. Texte.

Paragraphe 1er.

81. Cette disposition paraît *inutile* : les articles précédents ont déjà précisé quand la Cour de cassation est appelée à statuer.

82. Par contre, il conviendrait de préciser que le *procureur général à la Cour de cassation*, dès la mise en accusation d'un ministre ou dès l'autorisation de poursuivre un ministre, est chargé d'exercer l'action publique devant la Cour de cassation, sans préjudice des cas où, en vertu des lois spéciales, l'exercice de l'action publique est réservé à une administration publique.

Paragraphe 2.

83. Cette disposition laisse à penser qu'il ne pourrait y avoir de citation du ministère public que lorsque la Cour aura à connaître de poursuites contre les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit commis par un ministre ou d'infractions connexes.

Une citation du ministère public sera également nécessaire en ce qui concerne la poursuite contre le ministre.

S'il s'agit d'une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, la décision de la Chambre d'accuser le ministre et de le traduire devant la Cour de cassation aura sans doute la valeur d'une décision de renvoi du ministre à la Cour et, partant, saisira celle-ci. Mais le ministre devra être avisé du jour de l'audience par une citation à comparaître faite à la requête du procureur général à la Cour de cassation.

S'il s'agit d'une infraction non commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, ce sera le procureur général à la Cour de cassation qui, avec l'autorisation soit de la Chambre, soit du Sénat, citera directement le ministre devant la Cour.

84. De toute manière, il vaudrait mieux substituer les mots « *procureur général à la Cour de cassation* » à l'expression « ministère public ».

Le texte pourrait dire en substance : « sur la citation du procureur général à la Cour de cassation, éventuellement à la requête d'une administration publique dans les matières où, en vertu de lois spéciales, la poursuite est réservée à cette administration ».

Paragraphe 3.

85. Le texte commence par le mot « Elle... ». Comme il n'est pas question de la Cour au paragraphe précédent, il conviendrait de dire : « La Cour de cassation... ».

86. Le texte porte : « Elle observe les dispositions du Code d'instruction criminelle... ».

Deze redactie lijkt te ruim.
Blijkbaar zou het verkieslijk zijn in substantie te zeggen, dat « het Hof van Cassatie de vormen, door het Wetboek van strafvordering in correctionele zaken voorgeschreven, naleeft mits zij niet... ».

De memorie van toelichting zou kunnen verduidelijken, dat de aldus geformuleerde regel niets afdoet aan de toepassing van de constitutionele regelen over het sluiten der deuren inzake politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (Grondwet, art. 96).

87. Het zou beter passen de verwijzingen naar de wetten van 20 april 1874 en 9 april 1930 op te nemen in de bepalingen die betrekking hebben, onderscheidenlijk op de toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis (art. 11) en op die van de wet tot bescherming der maatschappij (art. 12).

88. Bij de artikelen van de wet van 20 april 1874 die onder een uitzondering vallen zou ook artikel 26 moeten voorkomen.

89. Er is niet in te zien welk nut het heeft de wet van 30 maart 1891 te vermelden, terwijl er talrijke andere bijzondere wetten met betrekking tot de vrijheidsberoving van de personen bestaan (zie de opsomming van die wetten, o.m. in de Codes Servais et Mechelynck, bij art. 7 van de Grondwet).

Paragraaf 4.

90. Er zou in artikel 10 een bepaling dienen te worden toegevoegd, luidende dat, zodra de Kamer van Volksvertegenwoordigers in beschuldiging heeft gesteld of, zodra een van de Kamers verlof tot vervolging heeft verleend, de procureur-generaal in het Hof van Cassatie kan vorderen dat de eerste voorzitter een *instruerend raadsheer* aanduidt (die noodzakelijk een raadsheer in het Hof van Cassatie zou zijn).

Buiten ontdekking op heterdaad, zou het onderzoek aan het lichaam alleen mogen worden gelast door de tweede kamer van het Hof (zie wet van 20 april 1874, art. 25).

De procureur-generaal in het Hof van Cassatie zou het onderzoek sluiten en vóór het Hof dagvaarden, zoals de procureur-generaal bij het hof van beroep t.a.v. de magistraten doet.

Alleen in het geval dat een verlof tot vervolging zou zijn verleend, zou hij kunnen beslissen dat er geen reden is om de zaak bij het Hof aanhangig te maken.

91. Uitgaande van de regelen van het gemeen recht, zou het beter zijn te voorzien dat, indien het onderzoek strafbare feiten aan het licht brengt welke niet bij het Hof aanhangig werden gemaakt, een *nieuwe procedure* hetzij van *inbeschuldigingstelling*, hetzij van *verlofverlening tot vervolging* zou worden ingespannen.

Naargelang van elk bijzonder geval zou het Hof, ofwel uitspraak doen zonder de uitslag van de nieuwe procedure af te wachten, ofwel de debatten verdagen in afwachting van de resultaten van die procedure, wat het eventueel in staat zou stellen de nieuwe vervolging bij de aanvankelijke te voegen, indien er samenhang aanwezig is.

92. Zo het in het voorontwerp bepaalde stelsel gehandhaafd werd, zou de tekst in elk geval dienen te worden herzien :

a) de betekenis, in de Franse versie, van de uitdrukking « reprendre l'instruction sur les derniers errements de la procédure » blijkt niet duidelijk. Immers, het woord « errement » betekent soms een gewone manier van handelen, en soms rondzwalen, lopen op goed valie het uit; het wordt ook gebezigd, in pejoratieve zin, om laakbare daden aan te duiden;

b) de termijn van vijftien dagen is te kort;

c) er kunnen nieuwe strafbare feiten aan het licht komen vlak na de inbeschuldigingstelling of het verlof tot vervolging, maar voordat de minister voor het Hof is gedagvaard.

Paragraaf 5.

93. Men kan zich afvragen of deze paragraaf moet behouden worden :

a) het spreekt vanzelf dat, wanneer het onderzoek eenmaal beëindigd is, het Hof uitspraak moet doen en in de artikelen 1 en 2 is reeds gezegd dat het Hof met verenigde kamers zitting moet houden;

b) voorts bepaalt artikel 131, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek dat, in alle gevallen waarin het Hof met *verenigde kamers* moet vergaderen, het zitting houdt in oneven getal en met tenminste zeventien leden;

c) tenslotte zou er door een *interpretatie a contrario* kunnen betoogd worden dat het Hof voor het onderzoek van de zaak niet met *verenigde kamers* zitting behoeft te houden.

Ce libellé paraît trop large.

Il conviendrait, semble-t-il, de dire plutôt, en substance, que « la Cour de cassation observe les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle en matière correctionnelle pour autant qu'elles ne soient pas... ».

L'exposé des motifs pourrait préciser que la règle ainsi formulée n'affecte pas l'application des règles constitutionnelles relatives au huis-clos en matière de délits politiques et de presse (Constit., art. 96).

87. Il serait plus adéquat de faire figurer les *références aux lois des 20 avril 1874 et 9 avril 1930* dans les dispositions ayant trait respectivement à l'application de la loi sur la détention préventive (art. 11) et à celle de la loi de défense sociale (art. 12).

88. Parmi les articles de la loi du 20 avril 1874 qui font l'objet d'une exception, devrait figurer également l'article 26.

89. On aperçoit mal l'utilité qu'il y a à viser la loi du 30 mars 1891 alors qu'il existe de nombreuses autres lois particulières relatives à la privation de liberté des personnes (voy. l'énumération de ces lois, notamment dans les Codes Servais et Mechelynck, sous l'article 7 de la Constitution).

Paragraphe 4.

90. Il y aurait lieu d'ajouter une disposition dans l'article 10 prévoyant que, dès que la Chambre des représentants a mis en accusation, ou que, dès que l'une des Chambres a donné une autorisation de poursuites, le procureur général à la Cour de cassation peut requérir le premier président de désigner un *conseiller instructeur* (lequel serait nécessairement un conseiller à la Cour de cassation).

Hors le cas de flagrant délit, l'exploration corporelle ne pourrait être ordonnée que par la seconde chambre de la Cour (voy. loi du 20 avril 1874, art. 25).

Le procureur général à la Cour de cassation clôturerait l'instruction et citerait devant la Cour, comme le fait le procureur général près la cour d'appel à l'égard des magistrats.

Ce n'est que dans le cas où une autorisation de poursuites aurait été donnée qu'il pourrait décider qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour.

91. En s'inspirant des règles de droit commun, il vaudrait mieux prévoir que, si l'instruction faisait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, une *nouvelle procédure* soit de mise en accusation soit d'autorisation de poursuites serait entamée.

Suivant les particularités de chaque cas d'espèce, la Cour ou bien statuerait sans attendre l'issue de la nouvelle procédure ou bien ajournerait les débats en attendant les résultats de celle-ci, ce qui lui permettrait éventuellement de joindre, s'il y avait connexité, les nouvelles poursuites aux poursuites initiales.

92. Si le système prévu dans l'avant-projet était maintenu, le texte devrait de toute façon être revu :

a) le sens de l'expression « reprendre l'instruction sur les derniers errements de la procédure » ne paraît pas clair. En effet, le mot « errement » désigne tantôt une manière d'agir habituelle, tantôt l'action d'errer, d'aller au hasard; ou l'emploi aussi, de manière péjorative, pour désigner des actes blâmables;

b) le délai de quinze jours est trop court;

c) des faits délictueux nouveaux peuvent apparaître aussitôt après la mise en accusation ou l'autorisation de poursuites mais avant que le ministre ait été cité devant la Cour.

Paragraphe 5.

93. On peut se demander si ce paragraphe doit être maintenu :

a) Il va de soi qu'une fois l'instruction terminée, la Cour doit statuer et il a déjà été précisé aux articles 1^{er} et 2 que la Cour doit siéger chambres réunies;

b) D'un autre côté, l'article 131, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit que, dans tous les cas où la Cour doit siéger *chambres réunies*, elle siège en nombre impair et doit être composée de dix-sept membres au moins;

c) Enfin, on pourrait, par une *interprétation a contrario* du texte, soutenir que, pour l'instruction de l'affaire, la Cour ne doit pas siéger chambres réunies.

Paragraaf 6.

94. Zoals hier te voren (supra n° 59) werd gesuggereerd, zouden de bepalingen van deze paragraaf *samengebracht of -gesmolten* kunnen worden met de andere bepalingen van het voorontwerp nopens de burgerlijke aansprakelijkheid.

95. Deze paragraaf bepaalt in de eerste plaats, dat de partij die beweert benadeeld te zijn, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding diert te voegen door neerlegging van een *verzoekschrift* dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Het vereiste van een verzoekschrift dat betekend moet zijn lijkt te streng: er valt niet in te zien welk bezwaar het zou kunnen opleveren, dat de gelaedeerde partij na de inbeschuldigingstelling of het verlot tot vervolging haar vordering bij die van het openbaar ministerie zou voegen door zich burgerlijke partij te stellen met een verklaring, afgelegd ten overstaan van de instruerende magistraat of van het Hof van Cassatie.

De gelaedeerde partij zou natuurlijk door een stelling van burgerlijke partij of door een rechtstreekse dagvaarding de strafvordering niet in het leven kunnen roepen, zoals in gemeen recht wel het geval is.

Blijkbaar zou de stelling van burgerlijke partij door een advocaat bij het Hof van Cassatie moeten worden gedaan.

Eenzijds kan, krachtens artikel 425 van het Wetboek van strafvordering, de burgerlijke partij geen memorie ter griffie van het Hof van Cassatie indienen dan door tussenkomst van een advocaat: bij dit Hof (Bijl. noot 37).

Anderzijds bepaalt artikel 478 van het Gerechtelijk Wetboek, dat vóór het Hof van Cassatie in burgerlijke zaken alleen de advocaten bij het Hof kunnen optreden en conclusies nemen.

Niets zou daarentegen beletten, dat advocaten die de titel van advocaat bij het Hof van Cassatie niet voeren voor de verdachte concludeert of zowel voor deze als voor de burgerlijke partij te pleiten.

96. In plaats van « *misdriften gepleegd door...* » zou het wellicht beter zijn te schrijven « *misdriften ten laste gelegd aan...* », net als in de Franse tekst « *infractions imputables aux personnes visées...* » beter kan vervangen worden door « *infractions mises à charge des personnes...* ».

97. Bezwaarlijk ziet men in waarom de burgerlijke partij tijdens de behandeling ter terechtzitting niet kan optreden ten bewijze van het bestaan van het misdrijf waarop haar vordering gesteund is.

De tekst luidt voorts, dat de burgerlijke partij « schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmaatregelen (mag) vragen voor deze vordering (d.i. de strafvordering) waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd ».

In de memorie van toelichting, onder het opschrift « De hoofdbeginselen van het ontwerp », staat te lezen: « Daarom wordt haar (de burgerlijke partij) toegestaan het openbaar ministerie schriftelijk om die instructiemaatregelen te verzoeken welke het bestaan van het misdrijf kunnen aantonen alsmede het oorzakelijkheidsverband tussen het misdrijf en de schade » (p. 51).

Waarom, zo aan de burgerlijke partij het recht wordt toegekend een onderzoek of een informatie te bewerken omtrent het bestaan van het misdrijf dat het fundament van haar vordering is, haar de mogelijkheid te weigeren dienaangaande wat dan ook te zeggen op de terechtzitting?

Het behoort overigens niet tot de bevoegdheden van het openbaar ministerie te onderzoeken resp. te laten onderzoeken of er een oorzakelijkheidsverband bestaat tussen een misdrijf en een beweerde schade. Het bestaan van zulk verband gaat het openbaar ministerie alleen na, wanneer zulks nodig is om het bestaan van een misdrijf te bewijzen: aldus ter zake van doding en slagen of verwondingen.

98. « Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan *gepleit* worden », bepaalt deze paragraaf verder.

In zijn gebruikelijke betekenis doelt het woord « pleiten » op het mondeling uiteenzetten, vóór de rechter, van de stellingen van een partij, van de middelen waarop zij berusten en van de feitelijke en juridische argumenten die de gegrondheid van die middelen aantonen (Cornu et Foyer, Procédure civile, 1958, p. 259). Moet uit deze paragraaf worden afgeleid dat, hoewel de gevoegde partij niet mag pleiten over het bestaan van het misdrijf, zij niettemin dienaangaande conclusies mag nemen?

Voorts kunnen in de praktijk toepassingsmoeilijkheden rijzen wegens het onderscheid dat wordt gemaakt tussen, enerzijds, de bestanddelen van het misdrijf (over welke de gelaedeerde partij niet zou mogen pleiten), en, anderzijds, bepaalde bestanddelen van de aquiliaanse aansprakelijkheid, zoals de schade en het causaal verband (over welke de gelaedeerde partij wel zou mogen pleiten). Dit zal het geval zijn, o.m. wanneer een bepaalde schade en het causaal verband zelf bestanddelen van het misdrijf zijn (bv. onopzettelijke slagen en verwondingen).

Paragraphe 6.

94. Ainsi qu'il a été suggéré plus haut (supra n° 59), les dispositions de ce paragraphe pourraient être *groupées ou fusionnées* avec les autres dispositions de l'avant-projet relatives à la responsabilité civile.

95. Ce paragraphe prévoit tout d'abord que la partie lésée doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès par la remise d'une *requête* qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

L'exigence d'une requête qui doit être signifiée paraît trop rigoureuse: on aperçoit mal l'inconvénient qu'il y aurait à ce que la partie préjudiciée puisse, après la mise en accusation ou l'autorisation de poursuites, joindre son action à celle du ministère public en se constituant partie civile par une déclaration faite devant le magistrat instructeur ou devant la Cour de cassation.

La partie lésée ne pourrait pas évidemment par une constitution de partie civile ou par une citation directe faire naître l'action publique, comme c'est le cas en droit commun.

La constitution de partie civile devrait, semble-t-il, être effectuée par un avocat à la Cour de cassation.

D'une part, en vertu de l'article 425 du Code d'instruction criminelle, la partie civile ne peut déposer de mémoire au greffe de la Cour de cassation sans le ministère d'un avocat à la Cour de cassation (Ann. note 37).

D'autre part, l'article 478 du Code judiciaire prévoit que le droit de postuler et de conclure devant la Cour de cassation appartient exclusivement, en matière civile, aux avocats à la Cour de cassation.

Rien n'empêcherait par contre des avocats qui ne portent pas le titre d'avocat à la Cour de cassation de conclure pour l'inculpé ou de plaider aussi bien pour ce dernier que pour la partie civile.

96. Au lieu de « *infractions imputables aux personnes visées...* », il vaudrait mieux dire sans doute: « *infractions mises à charge des personnes...* ».

97. On comprend difficilement la raison pour laquelle, lors de l'instruction d'audience, la partie civile ne peut intervenir en vue de faire établir l'existence de l'infraction qui est la base de son action.

Le texte porte, en outre, que la partie civile « peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à l'action publique qui sont de nature à fonder l'action civile ».

Dans l'exposé des motifs, sous le titre « les grandes lignes du projet » on lit « elle (la partie civile) pourra demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction de nature à établir l'existence de l'infraction et la relation de cause à effet entre celle-ci et le dommage » (p. 51).

Pourquoi, si on reconnaît à la partie civile le droit de faire porter une instruction ou une information sur l'existence de l'infraction qui est la base de son action, lui refuser de dire quoi que ce soit sur ce point à l'audience?

Il n'entre pas, par ailleurs, dans les attributions du ministère public de rechercher ou de faire rechercher s'il y a ou non un lien de cause à effet entre une infraction et un dommage allégué. Le ministère public ne recherche l'existence d'un tel lien que lorsqu'il est nécessaire pour établir l'existence d'une infraction: ainsi en matière d'homicide et de coups ou blessures.

98. « Il ne peut être *plaidé*, prévoit encore ce paragraphe, que sur le droit aux dommages et leur montant ».

Dans son sens usuel, le terme plaider signifie: « exposer verbalement devant le juge les prétentions d'une partie, les moyens qui les fondent et les arguments, de fait et de droit, qui établissent ces moyens » (Cornu et Foyer, Proc. civ., 1958, p. 259). Doit-on déduire de ce paragraphe que, si la partie jointe ne pourra plaider sur l'existence de l'infraction, elle pourra néanmoins conclure sur ce point?

D'un autre côté, en pratique, la distinction faite entre, d'une part, les éléments constitutifs de l'infraction (sur lesquels la partie lésée ne pourrait plaider) et, d'autre part, certains éléments constitutifs de la responsabilité aquilienne, tels que le dommage et la relation causale (sur lesquels la partie lésée pourrait plaider) risque de donner lieu à des difficultés d'application. Tel sera le cas notamment lorsqu'un dommage déterminé et la relation causale sont eux-mêmes des éléments constitutifs de l'infraction (par exemple: coups ou blessures involontaires).

Blijkbaar zou, in ieder geval, de burgerlijke partij, als in gemeen recht, moeten kunnen concluderen en pleiten, niet alleen over het recht op schadevergoeding en op het bedrag daarvan, maar insgelijks over het bestaan van het misdrijf dat de minister ten laste wordt gelegd en waarin de aangevoerde schade haar oorsprong vindt.

II. *Memorie van toelichting.*

99. De memorie van toelichting vergt geen andere opmerkingen dan die welke t.a.v. de tekst zijn gemaakt.

Artikel 11.

I. *Tekst.*

100. De regel dat, « behoudens het geval van ontdekking op heterdaad, een minister niet voorlopig in hechtenis mag worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of verlof werd gegeven om hem te vervolgen », lijkt niet te kunnen worden behouden, want in zaken waarin het nodig zal blijken een minister in voorlopige hechtenis te stellen, zal deze noodzakelijkheid meestentijds optreden vóór de inbeschuldigingstelling of de verlofverlening.

De aanhouding en de voorlopige hechtenis van een minister doen complexe problemen rijzen.

Achtereenvolgens dienen te worden onderscheiden :

- aanhouding en hechtenis bij ontdekking op heterdaad vóór de aanhangigmaking bij de bevoegde Kamer (a);
- aanhouding en hechtenis tijdens de periode dat de zaak bij de bevoegde Kamer aanhangig is (b);
- aanhouding en hechtenis na de beslissing van de bevoegde Kamer (c).

a) *Aanhouding en hechtenis bij ontdekking op heterdaad, vóór de aanhangigmaking bij de bevoegde Kamer.*

101. De draagwijdte van de heterdaad-uitzondering, waarin artikel 7, lid 3, van de Grondwet voorziet, is dat, bij ontdekking op heterdaad, het beginsel van het door de rechter te verlenen bevel voor de wetgever niet bindend is.

Daar echter aanhoudingen bij ontdekking op heterdaad uiteraard vervolgingsmaatregelen zijn, liggen zij niettemin in het toepassingsveld van artikel 7, lid 2 van de Grondwet, naar luid waarvan « niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Zelfs bij ontdekking op heterdaad dienen dus de bestaande wetten de leidraad te zijn ter bepaling van de voorwaarden waaronder een persoon regelmatig aangehouden en gedetineerd mag worden.

Wijders moet, krachtens artikel 5, §§ 1 c en 3 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, eenieder die gearresteerd is of gevangen wordt gehouden, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden dat hij een strafbaar feit heeft begaan, onmiddellijk voor een rechter worden geleid of vóór een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen.

De wet moet dus voorschrijven, dat de bij ontdekking op heterdaad aangehouden minister terstond vóór een rechterlijke autoriteit wordt geleid.

Het voorontwerp regelt deze vraag niet.

De procedure zou kunnen zijn als volgt :

Wat het voorlopig vatten van de verdachte betreft, zouden de artikelen 40 en 106 van het Wetboek van strafvordering alsmede artikel 23, lid 1, van de wet van 2 december 1957 op de Rijkswacht toepasbaar blijven, onder het voorbehoud dat, zoals voor de parlementsliden, ontdekking op heterdaad alleen aanwezig zou zijn wanneer die ontdekking plaatsheeft « terwijl het (misdrijf) gepleegd wordt » of « terstond nadat het gepleegd is ». Niet in aanmerking zouden dus komen de gevallen die slechts « beschouwd worden als ontdekt op heterdaad » (Wetboek van strafvordering, art. 41, lid 2).

De minister zou weer in vrijheid moeten gesteld worden indien hem binnen 24 uren geen bevel tot aanhouding wordt betekend.

Het bevel tot aanhouding zou worden verleend op vordering van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie door een instruerende raadsheer, magistraat in het Hof van Cassatie, door de eerste voorzitter van dit Hof aangeduid.

De tweede kamer van het Hof zou over de bevestiging van het bevel en over de handhaving van de hechtenis uitspraak doen.

102. Ingeval de aanhouding haar reden zou gehad hebben in een misdrijf, gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, zou de procureur-generaal in het Hof van Cassatie dadelijk na het verlenen van het bevel tot aanhouding tot de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verzoekschrift richten, er toe strekkende dat deze aan de Kamer het openen van een onderzoek voorstelt.

Il semble qu'en toute hypothèse, la partie civile, comme en droit commun, devrait pouvoir conclure et plaider non seulement sur le droit aux dommages et leur montant mais également sur l'existence de l'infraction qui est mise à charge du ministre et dans laquelle les dommages allégués prennent leur source.

II. *Exposé des motifs.*

99. L'exposé des motifs n'appelle pas d'observations différentes de celles qui ont été faites à propos du texte.

Article 11.

I. *Texte.*

100. La règle suivant laquelle, « hors le cas de flagrant délit, il ne pourra être procédé à l'arrestation préventive d'un ministre qu'après la mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre », ne paraît pas pouvoir être retenue, car dans les affaires où il apparaîtra nécessaire de placer un ministre en détention préventive, cette nécessité s'imposera le plus souvent avant la mise en accusation ou l'autorisation de poursuivre.

L'arrestation et la détention préventive d'un ministre soulèvent des problèmes complexes.

On distinguera successivement :

- l'arrestation et la détention en cas de flagrant délit antérieurement à la saisine de la Chambre compétente (a);
- l'arrestation et la détention pendant la période où la Chambre compétente est saisie (b);
- l'arrestation et la détention postérieurement à la décision de la Chambre compétente (c).

a) *L'arrestation et la détention en cas de flagrant délit, antérieurement à la saisine de la Chambre compétente.*

101. La portée de l'exception de flagrant délit prévue à l'article 7, alinéa 3, de la Constitution est que, lorsqu'il y a flagrant délit, le principe de l'ordonnance judiciaire ne s'impose pas au législateur.

Mais les arrestations opérées en cas de flagrant délit étant essentiellement des mesures de poursuite, tombent néanmoins dans le champ d'application de l'article 7, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel « nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

Il faut donc, même en cas de flagrant délit, se référer aux lois existantes pour déterminer les conditions dans lesquelles une personne peut être régulièrement arrêtée et détenue.

D'un autre côté, en vertu de l'article 5, § 1 c et § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne arrêtée ou détenue parce qu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis une infraction, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires.

Il faut donc que la loi prévoie que le ministre arrêté en cas de flagrant délit soit aussitôt traduit devant une autorité judiciaire.

L'avant-projet ne règle pas la question.

La procédure pourrait être la suivante :

En ce qui concerne la saisie provisoire, les articles 40 et 106 du Code d'instruction criminelle ainsi que l'article 23, alinéa 1er, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie resteraient applicables, sous réserve que, comme pour les parlementaires, il n'y aurait flagrant délit que lorsque « le délit se commet actuellement » ou « vient de se commettre ». N'entreraient donc pas en ligne de compte les cas où le délit n'est que « réputé flagrant » (Code d'instruction criminelle, art. 41, al. 2).

Le ministre devrait être remis en liberté si un mandat d'arrêt ne lui était pas signifié dans les 24 heures.

Le mandat d'arrêt serait délivré sur réquisitoire du procureur général à la Cour de cassation par un conseiller instructeur, magistrat à la Cour de cassation, désigné par le premier président de cette Cour.

Ce serait la deuxième chambre de la Cour qui statuerait sur la confirmation du mandat et sur le maintien de la détention.

102. Au cas où l'arrestation aurait été motivée par une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, aussitôt après la délivrance du mandat d'arrêt, le procureur général à la Cour de cassation saisirait le président de la Chambre des représentants d'une requête tendant à ce que celui-ci demande à la Chambre l'ouverture d'une instruction.

Beslisde de Kamer dat er geen termen zijn tot zulk onderzoek, dan zou deze beslissing automatisch de opheffing van het bevel tot aanhouding met zich brengen.

103. Ingeval de aanhouding haar reden zou gehad hebben in een *misdrift, gepleegd buiten de uitoefening van het ministerieel ambt*, zou de procureur-generaal in het Hof van Cassatie dadelijk na het verlenen van het bevel tot de voorzitter van de bevoegde Kamer een verzoek om verlof tot vervolging richten.

Mocht de Kamer dit verlof weigeren, dan zou deze weigering automatisch de opheffing van het bevel tot aanhouding met zich brengen.

104. In beide zoëven vermelde gevallen (n^{os} 102 en 103), zou de instruerende raadsheer in de loop van het onderzoek en op de overeenkomstige conclusie van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie *opheffing van het bevel tot aanhouding* kunnen verlenen met last voor de verdachte om bij alle proceshandelingen te verschijnen zodra zulks van hem gevorderd wordt.

Mochten de instruerende raadsheer en de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van mening verschillen, dan zou de beslissing bij de tweede kamer van het Hof berusten (zie de wet van 20 april 1874, gewijzigd door de wet van 13 maart 1973, art. 6).

Onafhankelijk van deze mogelijkheid van opheffing van het bevel tot aanhouding door de instruerende raadsheer of door de tweede kamer van het Hof, zou de hechtenis opgeschort worden ingeval de bevoegde wetgevende kamer het vordert.

b) *Aanhouding en hechtenis tijdens de aanhangigheid van de zaak bij de bevoegde Kamer.*

105. Het eerste te overwegen geval is datgene waarin, de minister ervan verdacht zijnde in de *uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt een misdrijf* te hebben gepleegd, de Kamer van Volksvertegenwoordigers beslist zou hebben een onderzoek naar de feiten in te stellen.

Indien de Commissie van de Kamer oordeelde dat de minister in voorlopige hechtenis dient te worden gesteld, zou zij onmiddellijk de procureur-generaal in het Hof van Cassatie hiervan verwittigen. Deze zou de eerste voorzitter van dit Hof ertoe moeten vorderen een instruerende raadsheer aan te duiden die zou beslissen of er een bevel tot aanhouding moet worden verleend.

De bevoegdheden van de raadkamer ter zake van voorlopige hechtenis zouden op de tweede kamer van het Hof overgaan.

Evenals in het geval van aanhouding en voorlopige hechtenis na ontdekking op heterdaad (supra, n^o 104), zou de instruerende raadsheer in de loop van het onderzoek en op overeenkomstige conclusie van de procureur-generaal opheffing van het bevel tot aanhouding kunnen verlenen, met last voor de verdachte om bij alle proceshandelingen te verschijnen zodra zulks van hem gevorderd wordt.

De verlening van het bevel tot aanhouding zou van rechtswege meebrengen onttrekking van de zaak aan de instruerende raadsheer die op initiatief van de Commissie en op aanduiding door de eerste voorzitter van het hof van beroep met het onderzoek was belast (zie supra, n^o 33); het onderzoek zou voortgezet worden door de raadsheer in het Hof van Cassatie die het bevel tot aanhouding heeft verleend.

In het geval dat, in de loop van het onderzoek waarmee de door de eerste voorzitter van het hof van beroep aangeduide instruerende raadsheer werd belast, het die raadsheer nodig mocht voorkomen de minister in voorlopige hechtenis te stellen, zou de procureur-generaal bij het hof van beroep onmiddellijk de Commissie van de Kamer hiervan verwittigen; als deze oordeelde dat de voorlopige hechtenis vereist is, zouden de hierbovenstaande regelen toegepast worden.

106. Het tweede in overweging te nemen geval is datgene waarin, de minister ervan verdacht wordende zich schuldig te hebben gemaakt aan een *misdrijf dat hij niet in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt heeft begaan*, een verzoek om verlof tot vervolging bij een van de Kamers zou zijn ingediend.

In zulk geval zouden de bevoegde Kamer, zoals tevoren is gesuggereerd (zie supra n^o 54 b), haar voorzitter of de met het onderzoek van het verzoek belaste Commissie de procureur-generaal bij het hof van beroep kunnen uitnodigen de minister te ondervragen; maar noch de bevoegde Kamer, noch haar voorzitter, noch de Commissie zouden in de regel de bevoegdheid hebben om tot een onderzoek in de eigenlijke zin over te gaan of te doen overgaan.

Alleen in het geval dat de minister in voorlopige hechtenis zou dienen te worden gesteld, zou in dit stadium van de procedure een onderzoek kunnen worden geopend.

Indien de bevoegde Kamer, haar voorzitter of de met het onderzoek van het verzoek belaste Commissie oordeelden, dat de minister in voorlopige hechtenis dient te worden gesteld, zou de procureur-generaal in het Hof van Cassatie hiervan onmiddellijk verwittigd worden. Deze, gelijk in n^o 105 is gezegd, zou de eerste voorzitter van het Hof ertoe dienen te vorderen een instruerende raadsheer aan te duiden die zou beslissen of er termen zijn om een bevel tot aanhouding te verlenen.

Si la Chambre décidait qu'il n'y a pas lieu à instruction, cette décision entraînerait automatiquement levée du mandat d'arrêt.

103. Au cas où l'arrestation aurait été motivée par une *infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions* ministérielles, aussitôt après la délivrance du mandat, le procureur général à la Cour de cassation saisirait le président de la Chambre compétente d'une demande d'autorisation de poursuites.

Au cas où la Chambre compétente refuserait cette autorisation, ce refus entraînerait automatiquement levée du mandat d'arrêt.

104. Dans les deux cas envisagés ci-avant (n^{os} 102 et 103), le conseiller instructeur pourrait, au cours de l'instruction et sur les conclusions conformes du procureur général à la Cour de cassation, donner *mainlevée du mandat d'arrêt* à charge pour l'inculpé de se représenter à tous les actes de procédure aussitôt qu'il en serait requis.

En cas de divergences entre le conseiller instructeur et le procureur général à la Cour de cassation, la décision appartiendrait à la seconde chambre de la Cour (voy. loi du 20 avril 1874 modifiée par la loi du 13 mars 1973, art. 6).

Indépendamment de cette possibilité de mainlevée du mandat d'arrêt par le conseiller instructeur ou par la seconde chambre de la Cour, la détention serait suspendue au cas où la Chambre législative compétente le requerrait.

b) *L'arrestation et la détention pendant la période où la Chambre compétente est saisie.*

105. Le premier cas à considérer est celui où, le ministre étant soupçonné d'avoir commis une *infraction dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*, la Chambre des représentants aurait décidé d'ouvrir une instruction au sujet des faits.

Si la Commission de la Chambre estimait qu'il s'impose de placer le ministre en détention préventive, elle en aviserait immédiatement le procureur général à la Cour de cassation. Celui-ci aurait à requérir le premier président de ladite Cour de désigner un conseiller instructeur, lequel déciderait si mandat d'arrêt doit être délivré.

A la deuxième chambre de la Cour seraient dévolues les attributions de la chambre du conseil en matière de détention préventive.

De même que dans le cas de l'arrestation et de la détention préventive après flagrant délit (supra n^o 104), le conseiller instructeur pourrait, au cours de l'instruction et sur les conclusions conformes du procureur général, donner *mainlevée du mandat d'arrêt*, à charge pour l'inculpé de se représenter à tous les actes de procédure aussitôt qu'il en serait requis.

La délivrance du mandat d'arrêt emporterait de plein droit dessaisissement du conseiller instructeur qui, à l'initiative de la Commission et sur désignation du premier président de la Cour d'appel, aurait été chargé de procéder à l'instruction (voy. supra n^o 33); l'instruction serait poursuivie par le conseiller à la Cour de cassation ayant délivré le mandat d'arrêt.

Dans l'hypothèse où, au cours de l'instruction confiée au conseiller instructeur désigné par le premier président de la Cour d'appel, il apparaîtrait nécessaire à ce conseiller de placer le ministre en détention préventive, le procureur général près la Cour d'appel en aviserait immédiatement la Commission de la Chambre; si celle-ci estimait que la détention préventive s'impose, il serait fait application des règles énoncées ci-avant.

106. Le second cas à envisager est celui où, le ministre étant soupçonné de s'être rendu coupable d'une *infraction non commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions*, une des Chambres aurait été saisie d'une demande d'autorisation de poursuites.

En ce cas, la Chambre compétente, ainsi qu'il a été suggéré plus haut (voy. supra n^o 54 b), le président de celle-ci ou la Commission chargée de l'examen de la demande pourraient inviter le procureur général près la Cour d'appel à interroger le ministre; mais ni la Chambre compétente, ni le président de celle-ci, ni la Commission n'auraient, en règle, le pouvoir de procéder ou de faire procéder à une instruction proprement dite.

Ce n'est que dans le cas où le ministre devrait être mis en détention préventive qu'une instruction pourrait être ouverte à ce stade de la procédure.

Si la Chambre compétente, le président de celle-ci ou la Commission chargée de l'examen de la demande estimait qu'il s'impose de mettre le ministre en détention préventive, le procureur général à la Cour de cassation en serait immédiatement avisé. Celui-ci, comme il est dit au n^o 105, aurait à requérir le premier président de la Cour de désigner un conseiller instructeur, lequel déciderait s'il y a lieu de délivrer mandat d'arrêt.

De tweede kamer van het Hof zou over de bevestiging van het bevel tot aanhouding en de handhaving van de voorlopige hechtenis uitspraak dienen te doen.

De instruerende raadsheer zou opheffing van het bevel tot aanhouding kunnen verlenen onder dezelfde voorwaarden als die welke hier te voren zijn aangeduid (n^o 105).

c) *Aanhouding en hechtenis na de beslissing van de bevoegde Kamer.*

107. Hier ook zou de procureur-generaal in het Hof van Cassatie de eerste voorzitter van het Hof ertoe dienen te vorderen een *instruerende raadsheer* aan te duiden, die zou beslissen of er termen zijn om een bevel tot aanhouding te verlenen.

De tweede kamer van het Hof zou uitspraak doen over de bevestiging van het bevel tot aanhouding alsmede over de handhaving van de hechtenis.

108. Ingeval de huidige tekst van artikel 11, § 2, zou behouden blijven, zou het in elk geval beter zijn :

a) de benaming « *instruerende raadsheer* » te stellen in de plaats van de woorden « *raadsheer-verslaggever* »;

b) niet alleen de bevestiging van het bevel tot aanhouding (art. 4 van de wet op de voorlopige hechtenis) te vermelden, maar ook de beslissingen tot *handhaving van de voorlopige hechtenis* (art. 5 van dezelfde wet).

109. Indien het hierboven (n^{os} 101 tot 107) voorgestelde systeem werd aangenomen, zouden de bepalingen betreffende de voorlopige hechtenis dienen te worden samengebracht in een hoofdstuk, afgescheiden van datgene waarin de procedure vóór het Hof van Cassatie wordt geregeld (zie infra, n^o 136).

II. *Memorie van toelichting.*

110. T.a.v. de *administratieve aanhouding*, zegt de memorie van toelichting, dat deze « aanhouding kan gebeuren bij ordeverstoring als louter tijdelijke maatregel van orde » (p. 20).

Bij deze commentaar behoren twee opmerkingen :

a) de uitdrukking, in de Franse tekst « *trouble apporté à l'action publique* » is niet geschikt en lijkt een onjuiste vertaling te zijn van de Nederlandse term « *ordeverstoring* » (het feit de orde te verstoren in openbare plaatsen);

b) de uitdrukking « *administratieve maatregel van korte duur* » is blijkbaar te verkiezen boven « *tijdelijke administratieve maatregel* » (Bijl. noot 38).

111. T.a.v. de *ontdekking op heterdaad*, rechtvaardigt de memorie van toelichting de regel, gegeven in artikel 11, § 1, van het voorontwerp o.m. door de overweging, dat « artikel 45 van de Grondwet zulke aanhouding zonder machtiging mogelijk (heeft) gemaakt t.a.v. de leden van de Wetgevende Kamers », en dat « voor de minister dezelfde regel dient te gelden ».

Wat de parlementsliden betreft geldt de heterdaaduitzondering zowel voor de vervolging als voor de aanhouding (Cass. 2 augustus 1886, Bull. et Pasic. 1886. I. 373 en de conclusie van het openbaar ministerie; Parl. handel. Kamer 1885-1886, p. 899 en volg.; R. Hayoit de Termicourt, *De parlementaire immuniteit*, Rechtskundig Weekblad 1955-1956, kol. 56 en noot 66).

Nu de memorie van toelichting het argument van de analogie met artikel 45 van de Grondwet bezigt, zou zij ongetwijfeld moeten zeggen dat, wat de ministers betreft, de uitzondering alleen voor de aanhouding en niet voor de vervolging zou gelden, en dat het alleen in de macht van de bevoegde Kamer zou liggen te beslissen, naargelang van het geval, ofwel dat er termen zijn tot onderzoek en tot inbesluidigingstelling, ofwel dat er termen zijn om verlof tot de vervolging te verlenen.

Artikel 12.

I. *Tekst.*

112. In de Franse tekst moet er gelezen worden « *réquisitions et requêtes* » i.p.v. « *réquisitions et enquêtes* ».

113. Inobservatiestelling kan in gemeen recht worden gelast *in alle fazen van de rechtspleging* en tot met de eindbeslissing. Het voornisgerecht kan aldus, evengoed als de onderzoeksgerechten, de inobservatiestelling gelasten.

Er is dienvolgens niet in te zien waarom de tekst van artikel 12 op algemene wijze beslist, dat de vordering en het verzoekschrift, strekkende tot de inobservatiestelling, altijd aan de tweede kamer van het Hof van Cassatie worden gericht, en dat alleen over de internering met verenigde kamers beslist wordt.

La deuxième chambre de la Cour aurait à statuer sur la confirmation du mandat d'arrêt et le maintien de la détention préventive.

Le conseiller instructeur pourrait donner mainlevée du mandat d'arrêt dans les mêmes conditions que celles qui ont été indiquées plus haut (n^o 105).

c) *L'arrestation et la détention postérieurement à la décision de la Chambre compétente.*

107. Ici encore, le procureur général à la Cour de cassation aurait à requérir le premier président de la Cour de désigner un *conseiller instructeur*, lequel déciderait s'il y a lieu de décerner mandat d'arrêt.

La deuxième chambre de la Cour statuerait sur la confirmation du mandat d'arrêt ainsi que sur le maintien de la détention.

108. Au cas où le texte actuel de l'article 11, § 2, serait maintenu, il vaudrait mieux de toute manière :

a) substituer l'expression « *conseiller instructeur* » aux mots « *conseiller rapporteur* »;

b) viser non pas seulement la confirmation du mandat d'arrêt (article 4 de la loi sur la détention préventive) mais aussi les décisions de *maintien de la détention préventive* (article 5 de la même loi).

109. Si le système proposé ci-dessus (n^{os} 101 à 107) était adopté, il conviendrait de réunir les dispositions relatives à la détention préventive dans un *chapitre distinct* de celui consacré à la procédure devant la Cour de cassation (voy. infra n^o 136).

II. *Exposé des motifs.*

110. A propos de l'*arrestation administrative*, l'exposé des motifs énonce que « cette arrestation peut se produire pour trouble apporté à l'action publique par une simple mesure administrative temporaire » (p. 13).

Ce commentaire appelle deux observations :

a) L'expression « *trouble apporté à l'action publique* » est inappropriée et semble être une traduction inexacte du terme néerlandais « *ordeverstoring* » (le fait de troubler l'ordre dans les lieux publics);

b) L'expression « *mesure administrative de courte durée* » serait préférable, semble-t-il, aux termes « *mesure administrative temporaire* » (Ann. note 38).

111. A propos du *flagrant délit*, l'exposé des motifs justifie la règle énoncée à l'article 11, § 1, de l'avant-projet, notamment par la considération que « l'article 45 de la Constitution permet dans ce cas l'arrestation des membres des Chambres législatives sans autorisation » et que « la même règle doit valoir pour les ministres ».

En ce qui concerne les parlementaires, l'exception du flagrant délit s'applique aussi bien à la poursuite qu'à l'arrestation (Cass. 2 août 1886, Bull. et Pasic. 1886. I. 373 et les conclusions du ministère public; Ann. parl. Chambre 1885-1886, pp. 899 et suiv.; R. Hayoit de Termicourt, *L'immunité parlementaire*, Journ. des trib. 1955, p. 616 et note 66).

Dès lors que l'exposé des motifs utilise l'argument de l'analogie avec l'article 45 de la Constitution, il devrait sans doute préciser qu'en ce qui concerne les ministres, l'exception ne s'appliquerait qu'à l'arrestation et non à la poursuite et que seule la Chambre compétente resterait maître de décider, selon les cas, soit s'il y a lieu à instruction et à mise en accusation, soit s'il y a lieu d'autoriser la poursuite.

Article 12.

I. *Texte.*

112. Il y a lieu de lire « *réquisitions et requêtes* » au lieu de « *réquisitions et enquêtes* ».

113. La mise en observation peut, en droit commun, être ordonnée à toutes les phases de la procédure et jusqu'à la décision définitive. Ainsi, la juridiction de jugement peut ordonner la mise en observation et non pas seulement les juridictions d'instruction.

On ne voit pas, dès lors, pourquoi le texte de l'article 12 décide d'une manière générale que les réquisitions et requêtes tendant à la mise en observation sont toujours adressées à la seconde chambre de la Cour de cassation et que ce n'est que sur l'internement que statuent les chambres réunies.

114. Gezien de hierboven gemaakte opmerkingen (supra, n^{rs} 94 tot 98) aangaande de rechten der *burgerlijke partij*, zou het laatste lid van artikel 12 oordeelkundig kunnen weggelaten worden.

115. Deze bepalingen betreffende de toepassing van de wet tot bescherming van de maatschappij zouden, net als die welke op de toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis betrekking hebben, in *afzonderlijke hoofdstukken* moeten staan (zie infra, n^r 136).

II. Memorie van toelichting.

116. Geen opmerkingen.

HOOFDSTUK VIII.

Burgerlijke aansprakelijkheid.

Artikel 13.

1. Tekst.

117. Er moge verwezen worden naar de opmerkingen die bij het onderzoek van artikel 8 werden gemaakt en waarvan de meeste eveneens gelden, *mutatis mutandis*, voor artikel 13 (zie supra, n^{rs} 59 tot 77).

118. Er zij aan herinnerd dat, volgens de hier te voren gedane voorstellen (n^{rs} 62 en 63), het stelsel dat zou kunnen aangenomen worden zeer eenvoudig zou wezen.

T.a.v. de niet op een misdrijf gesteunde burgerlijke vorderingen tot vergoeding van een schade, zou er *in geen dele afgeweken worden* van het op het Rijkspersoneel toepasselijke stelsel der burgerlijke aansprakelijkheid, noch van de wetten op de bevoegdheid en de rechtspleging: zowel de aansprakelijkheidsvordering tegen de minister en/of tegen de Staat als de regresvordering van de Staat tegen de minister zouden onder de gewone rechter ressorteren en zonder parlementair verloop kunnen worden ingesteld.

119. De navolgende beschouwingen, die een tegelijk *aanvullend en subsidiair* karakter dragen, betreffen respectievelijk:

- de vordering van de gelaedeerde tegen de minister (a);
- de vordering van de gelaedeerde tegen de Staat (b);
- de regresvordering van de Staat tegen de minister (c).

a) De vordering van de gelaedeerde tegen de minister.

120. Artikel 13 geeft *niet duidelijk* aan of, wanneer het een niet strafbaar feit betreft, de gelaedeerde partij nog over een vordering tegen de minister beschikt, onafhankelijk van de vordering waarin tegen de Staat of tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid voorzien is.

De commentaar van hetzelfde artikel houdt dienaangaande geen aanduiding in.

Men dient er de « hoofdbeginselen » van de memorie van toelichting op na te lezen, om te vernemen, dat « de vordering... enkel tegen de Staat of tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid (kan) worden ingesteld » (p. 51) (Bijl. noot 39).

121. Zo, gelijk de commentaar op pagina 51 te kennen geeft, het voorontwerp de minister vrijlaat van elke persoonlijke aansprakelijkheid jegens de getroffen ter zake van schuldige handelingen, in de uitoefening van het ministerieel ambt verricht, zal daaruit de volgende toestand voortvloeien:

In de onderstelling dat de minister, door een opzet of een zware schuld, en een ambtenaar van zijn departement, door een lichte schuld, in de uitoefening van hun respectieve functies ieder aan een ander een schade berokkenen, zal de minister jegens de getroffen ter zake van dat opzet en die zware schuld geen persoonlijke aansprakelijkheid behoeven te dragen, terwijl de ambtenaar persoonlijk aansprakelijk zal zijn wegens zijn lichte schuld...

b) De vordering van de gelaedeerde tegen de Staat (artikel 13, lid 1).

122. Met artikel 8, lid 1, dat betrekking heeft op de aansprakelijkheid van de openbare overheid, wegens de misdrijven die de minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt begaat, vertoont de tekst van artikel 13, lid 1, die betrekking heeft op de aansprakelijkheid van de openbare overheid ter zake van de door de minister in de uitoefening van zijn ambt begane schuldige handelingen, twee verschillen:

a) De openbare overheid is slechts aansprakelijk voor de feiten die plaats hebben gehad in de uitoefening van het ministerieel ambt, en niet ter gelegenheid van die uitoefening;

114. En raison des observations qui ont été formulées ci-dessus (supra n^{os} 94 à 98) quant aux droits de la *partie civile*, il paraîtrait judicieux de supprimer le dernier alinéa de l'article 12.

115. Ces dispositions relatives à l'application de la loi de défense sociale devraient, comme celles qui ont trait à l'application de la loi sur la détention préventive, figurer dans des *chapitres distincts* (voy. infra n^o 136).

II. Exposé des motifs.

116. Pas d'observations.

CHAPITRE VIII.

De la responsabilité civile.

Article 13.

1. Texte.

117. Il convient de se référer aux observations qui ont déjà été formulées lors de l'examen de l'article 8 et dont la plupart valent également *mutatis mutandis* pour l'article 13 (voy. supra n^{os} 59 à 77).

118. On rappellera que, suivant les propositions faites plus haut (n^{os} 62-63), le système qui pourrait être adopté serait fort simple.

En ce qui concerne les actions civiles en réparation d'un dommage non fondées sur une infraction, il ne serait *dérogé en rien* au régime de la responsabilité civile applicable aux agents de l'Etat ni aux lois de compétence et de procédure: tant l'action en responsabilité contre le ministre et/ou contre l'Etat que le recours de l'Etat contre le ministre relèveraient du juge ordinaire et ne seraient pas soumis à une autorisation parlementaire.

119. Les considérations ci-après, qui revêtent un caractère à la fois *complémentaire et subsidiaire*, concernent respectivement:

- l'action du préjudicié contre le ministre (a);
- l'action du préjudicié contre l'Etat (b);
- le recours de l'Etat contre le ministre (c).

a) L'action du préjudicié contre le ministre.

120. L'article 13 n'indique *pas clairement* si, lorsqu'il s'agit d'un fait non délictueux, la partie lésée dispose encore d'une action contre le ministre indépendamment de celle qui est prévue contre l'Etat ou contre l'administration personnalisée.

Le commentaire du même article ne contient pas d'indication à ce sujet.

Ce n'est qu'en lisant les « grandes lignes » de l'exposé des motifs, qu'on apprend que « l'action ne peut être dirigée que contre l'Etat ou l'administration personnalisée » (p. 51) (Ann. note 39).

121. Si, comme le commentaire l'indique à la page 51, l'avant-projet exonère le ministre vis-à-vis de la victime de toute responsabilité personnelle pour les fautes commises dans l'exercice des fonctions ministérielles, il en résultera la situation suivante:

A supposer que le ministre, par un dol ou une faute lourde, et un fonctionnaire de son département, par une faute légère, causent chacun un dommage à autrui, dans l'exercice de leurs fonctions respectives, le ministre n'aura à assumer vis-à-vis de la victime aucune responsabilité personnelle pour ce dol et cette faute lourde, alors que la responsabilité personnelle du fonctionnaire se trouvera engagée du fait de sa faute légère...

b) L'action du préjudicié contre l'Etat (art. 13, alinéa 1^{er}).

122. Par rapport à l'article 8, alinéa 1^{er}, qui se rapporte à la responsabilité de la puissance publique, en raison des infractions commises par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le texte de l'article 13, alinéa 1^{er}, qui a trait à la responsabilité de la puissance publique en raison des fautes commises par le ministre dans l'exercice de ses fonctions, présente deux différences:

a) La responsabilité de la puissance publique n'est engagée que pour les faits qui ont eu lieu dans l'exercice des fonctions ministérielles et non à l'occasion de l'exercice de ces fonctions;

b) de schuldige handeling kan de aansprakelijkheid met zich brengen van een ander openbaar persoon dan de Staat: het *bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid* dat onder de minister ressorteert.

Wat de redenen van deze twee verschillen zijn is niet in te zien. Zijn zij verantwoord en wordt het stelsel van het voorontwerp gehandhaafd, dan zou de commentaar de gronden daartoe moeten opgeven.

123. De uitdrukking « *bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid* » die in die wet niet nader is omschreven en over de betekenis waarvan de doctrine verdeeld is, zou tot verwarring kunnen leiden (Bijl. noot 40).

Blijkbaar zou het beter zijn te voorzien in een vordering « tegen de Staat of, bij voorkomend geval, tegen elke andere publiekrechtelijke rechtspersoon waarvan de minister het orgaan zou zijn geweest ».

124. Artikel 13 houdt geen aanduidingen in nopens de *gerechten*, bevoegd om kennis te nemen van de vorderingen die het bepaalt (vergl. artt. 8 en 14).

c) *De regresvordering van de Staat tegen de minister* (art. 13, lid 2).

125. In de Franse tekst zou de zin moeten beginnen met « *si* » of « *lorsque* ... ».

126. Men ziet niet in waarom een beraadslaging in de *ministerraad* in dit geval vereist wordt, terwijl dit niet zo is in het geval, bedoeld in artikel 8, leden 2 en 3.

127. Er moet op worden gelet, dat de aanneming van het in dit lid voorziene stelsel tot de *twee navolgende situaties* zal kunnen leiden :

a) In de onderstelling dat de minister en een ambtenaar van zijn departement, door handelingen verricht met het oogmerk om te schaden of met een bedrieglijk opzet, ieder in de uitoefening van zijn respectieve functie aan een ander een schade berokkenen :

— dan zal de minister niet persoonlijk aansprakelijk zijn voor de schade jegens de getroffene, maar de Staat die deze schadeloos zal hebben gesteld zal tegen hem een verhaal kunnen nemen;

— de ambtenaar zal jegens de getroffene voor de schade persoonlijk aansprakelijk zijn, en, daar hij zal geacht worden niet als orgaan te hebben gehandeld, zal de Staat niet aansprakelijk zijn.

b) In de onderstelling dat de minister en een ambtenaar van zijn departement, door zware of lichte schuldige handelingen, ieder in de uitoefening van zijn functies aan een ander een schade berokkenen :

— dan zal de minister jegens de getroffene niet persoonlijk aansprakelijk zijn voor de schade, en de Staat, die de getroffene schadeloos zal hebben gesteld, zal generlei verhaal tegen hem kunnen nemen : de minister zal een totale immuniteit genieten;

— de ambtenaar zal jegens de getroffene voor de schade persoonlijk aansprakelijk zijn; zo hij als orgaan gehandeld heeft, zal de Staat eveneens aansprakelijk zijn zodat, indien de getroffene door de Staat schadeloos gesteld wordt, de Staat zich zal kunnen keren tegen de ambtenaar, zelfs bij lichte schuld — volgens de jurisprudentie van het Hof van Cassatie en een deel der doctrine —, alleenlijk bij zware schuld — volgens een deel van de doctrine.

II. *Memorie van toelichting.*

128. De commentaar op pagina 7 van de memorie van toelichting luidt: « De schade welke door een minister, buiten elk misdrijf om, in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt zou zijn toegebracht, verbindt de aansprakelijkheid van de Staat of van het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, dat onder de minister ressorteert ».

Deze commentaar strookt :

— noch met de tekst van artikel 13, dat de aansprakelijkheid van de Staat of van het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid slechts voorziet indien de schuldige handeling door de minister is begaan in de uitoefening van zijn ambt (en niet ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt),

— noch met de commentaar bij dit artikel op pagina 22 van de memorie van toelichting.

Artikel 14.

I. *Tekst.*

129. Andermaal gelieve men acht te slaan op de opmerkingen die zijn gemaakt bij het onderzoek van de artikelen 8 (zie supra, n^{rs} 59 tot 77) en 9 (zie supra, n^{rs} 78, 79 en 80).

130. De Franse tekst van artikel 14 spreekt van « des fautes étrangères aux fonctions ministérielles ».

b) La faute est susceptible d'entraîner la responsabilité d'une personne publique autre que l'Etat : l'*administration personnalisée* placée sous la direction du ministre.

On n'aperçoit pas les motifs de ces deux différences. Si celles-ci se justifiaient et que le système de l'avant-projet était maintenu, le commentaire devrait en donner les raisons.

123. L'expression « *administration personnalisée* » qui n'est pas précisée par la loi et sur le sens de laquelle la doctrine est divisée, est susceptible de prêter à confusion (Note ann. 40).

Il vaudrait mieux, semble-t-il, prévoir une action « contre l'Etat ou, le cas échéant, contre toute autre personne morale de droit public dont le ministre aurait été l'organe ».

124. L'article 13 ne contient pas d'indications au sujet des *juridictions compétentes* pour connaître des actions qu'il prévoit (comp. art. 8 et 14).

c) *Le recours de l'Etat contre le ministre* (art. 13, alinéa 2).

125. La phrase devrait commencer par « *si* » ou « *lorsque*... ».

126. On n'aperçoit pas la raison pour laquelle une délibération du *conseil des ministres* est requise dans ce cas, alors qu'elle ne l'est pas dans le cas visé à l'article 8, alinéas 2 et 3.

127. Il importe d'être attentif à ce que l'adoption du système prévu par cet alinéa pourra donner lieu aux *deux situations ci-après* :

a) A supposer que le ministre et un fonctionnaire de son département, par des actes commis à dessein de nuire ou avec une intention frauduleuse, causent, chacun dans l'exercice de leurs fonctions respectives, un dommage à autrui :

— le ministre ne sera pas personnellement responsable du dommage vis-à-vis de la victime, mais l'Etat qui aura indemnisé celle-ci pourra exercer un recours contre lui;

— le fonctionnaire sera personnellement responsable du dommage vis-à-vis de la victime et, comme il sera réputé n'avoir pas agi en qualité d'organe, la responsabilité de l'Etat ne sera pas engagée.

b) A supposer que le ministre et un fonctionnaire de son département, par des fautes lourdes ou légères, causent, chacun dans l'exercice de ses fonctions, un dommage à autrui :

— le ministre ne sera pas personnellement responsable du dommage vis-à-vis de la victime et l'Etat qui aura indemnisé celle-ci ne pourra, en aucune façon, exercer de recours contre lui : le ministre bénéficiera d'une immunité totale;

— le fonctionnaire sera personnellement responsable du dommage vis-à-vis de la victime; s'il a agi en qualité d'organe, l'Etat sera également responsable de sorte que, si la victime est indemnisée par l'Etat, celui-ci pourra se retourner contre le fonctionnaire, même en cas de faute légère — suivant la jurisprudence de la Cour de cassation et une partie de la doctrine —, uniquement en cas de faute lourde — suivant une partie de la doctrine.

II. *Exposé des motifs.*

128. Le commentaire contenu à la page 6 de l'exposé des motifs indique que « le dommage causé par un ministre, sans infraction pénale, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, engage la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous la direction du ministre ».

Ce commentaire ne correspond :

— ni au texte de l'article 13, qui ne prévoit la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée que si la faute a été commise par le ministre dans l'exercice de ses fonctions (et non à l'occasion de l'exercice de ses fonctions);

— ni au commentaire de cet article à la page 15 de l'exposé des motifs.

Article 14.

I. *Texte.*

129. On se référera une nouvelle fois aux observations qui ont été formulées à l'occasion de l'examen des articles 8 (voy. supra n^{os} 59 à 77) et 9 (voy. supra n^{os} 78 à 80).

130. Le texte de l'article 14 vise « des fautes étrangères aux fonctions ministérielles ».

Wanneer in de andere bepalingen van het voorontwerp, de opstellers hiervan handelingen van de minister bedoelen die niet zijn verricht in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, gebruiken zij de uitdrukking « en dehors de l'exercice des fonctions », « buiten de uitoefening van het ambt » (zie betr. deze uitdrukking, de opmerking in nr 9).

Is er een reden om de in de andere artikelen gebezigde terminologie hier ter zijde te laten? En indien ja, zou die reden in de memorie van toelichting niet moeten worden vermeld?

II. Memorie van toelichting.

131. In de memorie van toelichting staat te lezen dat « vorderingen... dienen... overeenkomstig het principe dat het *berechtingsvoorrecht* verbonden is aan het ambt, tijdens de ambtsduur van de minister vóór het Hof van cassatie te worden gebracht ».

Deze commentaar vergt twee opmerkingen :

- a) het zou beter zijn geen beroep te doen op het begrip *berechtingsvoorrecht* (zie supra, nr 15);
- b) volgens de tekst van artikel 14 zou niet het Hof van Cassatie, maar de gewone rechter bevoegd zijn.

HOOFDSTUK IX.

Andere vorderingen.

Artikel 15.

I. Tekst.

132. In de Franse tekst dient er ongetwijfeld te worden gelezen : « tant en demandant qu'en défendant ».

133. De toepassing van de in artikel 15 gegeven regel zou moeilijkheden kunnen doen rijzen ingeval een minister, als aansteller, *penaal verantwoordelijk* zou zijn voor de daad van een aangestelde.

De overwogen hypothese is die waarin de minister, hoewel voor de daad van een ander slechts verantwoordelijk zijnde, deswege persoonlijk een straf zou kunnen oplopen.

Dit is het geval bv. met de misdrijven bepaald :

— in artikel 67 van het Boswetboek (zie o.m. Cass., 13 juni 1892, Bull. et Pasic., 1892, I, 101; 5 januari 1953, Arr. H. verbr., 1953, 268 en noot 2 op p. 269);

— in artikel 231 van de algemene wet van 26 augustus 1822 over de heffing der rechten van in-, uit- en doorvoer, van de accijnzen... (zie o.m. Cass., 4 oktober 1954, Arr. H. verbr., 1955, 52 en de noot 1).

De verantwoordelijkheid, welke die bepalingen ten laste van de aanstellers wegens de daad van hun aangestelden invoeren, is een strafrechtelijke verantwoordelijkheid (zie o.m. Cass., 31 mei 1954, Arr. H. verbr., 1954, 629).

Blijkbaar zou derhalve de vervolging, die eventueel uit dien hoofde tegen een minister wordt ingesteld, onderworpen moeten zijn aan hetzelfde stelsel als de vervolging wegens een misdrijf, door een minister begaan « buiten de uitoefening van zijn ambt », d.w.z. aan het in artikel 7 voorziene stelsel, en dient er bijgevolg in dat geval van de gewone regelen op de bevoegdheid te worden afgeweken (Bijl. noot 41).

134. Nog andere moeilijkheden zouden kunnen rijzen, ingeval een tegen de minister gerichte aansprakelijkheidsvordering zou gesteund zijn, niet op diens schuld doch op een *verbreking van het evenwicht tussen naburige erven*.

Sedert de arresten van het Hof van Cassatie van 6 april 1960 (Arr. H. verbr., 1960, 722, en de conclusie van de heer eerste advocaat-generaal Mahaux, toen advocaat-generaal in Bull. en Pasic., 1960, I, 915), wordt er aangenomen dat de eigenaar van een gebouw die, zonder een foutieve daad te begaan, het evenwicht tussen naburige erven verbreekt, rekening houdende met de normale, uit de nabuurschap voortspruitende lasten, en aan de naburige eigenaar een stoornis oplegt die de gewone burenstoornissen overschrijdt, o.a. door op zijn erf een werk uit te voeren, aan deze een rechtmatige en passende compensatie verschuldigd is waardoor het verbroken evenwicht zal worden hersteld.

Aan de hand van de commentaar, gegeven op pagina 51 van de memorie van toelichting, blijkt dat artikel 13 moet worden uitgelegd in deze zin dat in het stelsel van het voorontwerp geen enkel gerecht bevoegdheid zou hebben om kennis te nemen van de aansprakelijkheidsvordering, door een gelaedeerde tegen de minister ingesteld terzake van schuldige handelingen, door deze in de uitoefening van zijn ambt begaan.

Lorsque, dans les autres dispositions de l'avant-projet, les auteurs de celui-ci entendaient viser des actes du ministre qui n'avaient pas été accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, l'expression employée était « en dehors de l'exercice des fonctions » (voy., au sujet de cette expression, l'observation formulée au no 9).

Y a-t-il une raison de s'écarter de la terminologie utilisée dans les autres articles? Et dans l'affirmative, ne conviendrait-il pas de l'indiquer dans l'exposé des motifs?

II. Exposé des motifs.

131. On lit, dans l'exposé des motifs, que, « conformément au principe du *privilège de juridiction*, ces actions doivent être portées, pendant la durée des fonctions ministérielles, devant la Cour de cassation ».

Ce commentaire appelle deux observations :

- a) Il vaudrait mieux de ne pas se référer à la notion de *privilège de juridiction* (voy. supra no 15).
- b) D'après le texte de l'article 14, ce ne serait pas la Cour de cassation mais le juge ordinaire qui serait compétent.

CHAPITRE IX.

Des autres actions.

Article 15.

I. Texte.

132. Il faut lire sans doute : « tant en demandant qu'en défendant ».

133. L'application de la règle énoncée par l'article 15 pourrait donner lieu à des difficultés dans le cas où un ministre serait, en tant que *commettant, pénalement responsable* du fait d'un préposé.

L'hypothèse envisagée est celle où le ministre, tout en n'étant que responsable du fait d'autrui, pourrait encourir personnellement une peine de ce chef.

C'est le cas, par exemple, des infractions prévues :

— à l'article 67 du Code forestier (voy. notamment Cass., 13 juin 1892, Bull. et Pasic., 1892, I, 101; 5 janvier 1953, *ibid.*, 1953, I, 301 et note 5);

— à l'article 231 de la loi générale du 26 août 1822 concernant la perception des droits d'entrée... et des accises (voy. notamment Cass., 4 octobre 1954, Bull. et Pasic., 1955, I, 75 et note 3).

La responsabilité établie par ces dispositions à charge des commettants du fait de leurs préposés est une responsabilité pénale (voy. notamment Cass., 31 mai 1954, Bull. et Pasic., 1954, I, 839).

Il semble, dès lors, que la poursuite intentée éventuellement contre un ministre de ce chef devrait être soumise au même régime que la poursuite d'une infraction commise par un ministre « en dehors de l'exercice de ses fonctions », c'est-à-dire au régime prévu à l'article 7 et que, partant, il y a lieu de déroger dans ce cas aux règles ordinaires sur la compétence (Ann. note 41).

134. D'autres difficultés pourraient surgir dans le cas où une action en responsabilité dirigée contre le ministre serait fondée non sur la faute de celui-ci mais sur une *rupture de l'équilibre entre propriétés voisines*.

Depuis les arrêts de la Cour de cassation du 6 avril 1960 (Bull. et Pasic., 1960, I, 915 et les conclusions de M. le premier avocat général Mahaux, alors avocat général), il est admis que le propriétaire d'un immeuble qui, sans commettre un fait fautif, rompt l'équilibre établi entre les propriétés voisines, compte tenu des charges normales résultant du voisinage, et impose à un propriétaire voisin un trouble excédant la mesure des inconvénients ordinaires du voisinage, notamment en effectuant des travaux sur son fonds, lui doit une juste et adéquate compensation rétablissant l'égalité rompue.

A la lumière du commentaire contenu à la page 51 de l'exposé des motifs, il apparaît que l'article 13 doit être interprété en ce sens que, dans le système de l'avant-projet, aucune juridiction n'aurait compétence pour connaître de l'action en responsabilité introduite par un préjudicié contre le ministre en raison de fautes commises par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions.

Daarentegen blijkt uit de bepalingen van het voorontwerp of uit de memorie van toelichting niet, dat geen enkel gerecht bevoegdheid zou hebben om kennis te nemen van de aansprakelijkheidsvordering, door een gelaedeerde tegen de minister ingesteld terzake van de verbreking van het evenwicht tussen naburige eigendommen die zou hebben plaatsgegrepen tengevolge van daden welke de minister heeft verricht of doen verrichten in de uitoefening van zijn ambt. Dienvolgens zouden, bij gebreke van andersluidende aanduidingen en uit kracht van artikel 15, de gewone gerechten bevoegdheid hebben om van dergelijke vordering kennis te nemen, wat in het stelsel van het voorontwerp enigszins in strijd lijkt met de in artikel 13 gegeven regel.

II. *Memorie van toelichting.*

135. Geen opmerkingen.

Diverse opmerkingen.

I. *De structuur van het voorontwerp.*

136. De tekst van het voorontwerp zou blijkbaar aan helderheid winnen indien het plan hiervan beter ingericht werd.

De volgorde van de hoofdstukken en de bepalingen zou derwijze moeten worden veranderd dat een *duidelijker onderscheid wordt getrokken tussen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerlijke aansprakelijkheid* van de ministers (cfr. ontwerp van 1870).

Het voorontwerp zou dan ook volgens de onderstaande structuur kunnen opgebouwd worden :

Titel I. — *Strafrechtelijke verantwoordelijkheid.*

Hoofdstuk I. — *Misdrijven en straffen* = het huidig hoofdstuk II (art. 3).

Hoofdstuk II. — *Bevoegdheid* = het huidig hoofdstuk I (artt. 1 en 2).

Hoofdstuk III. — *Procedure.*

Afdeling I. — *Vóór de Kamer van Volksvertegenwoordigers.*

A. bij misdrijven, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt = het huidig hoofdstuk III (artt. 4 tot 6).

B. bij misdrijven, niet begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt = het huidig hoofdstuk IV (art. 7).

Afdeling II. — *Vóór het Hof van cassatie* = het huidig hoofdstuk VII, beperkt tot art. 10.

Hoofdstuk IV. — *Aanhouding en voorlopige hechtenis* (art. 11).

Hoofdstuk V. — *Toepassing van de wet tot bescherming van de maatschappij* (art. 12).

Titel II. — *Burgerlijke aansprakelijkheid.*

Hoofdstuk I. — *Burgerlijke aansprakelijkheid terzake van misdrijven.*

Afdeling I. — *Bij misdrijven, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt* = het huidig hoofdstuk V (art. 8).

Afdeling II. — *Bij misdrijven, niet begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt* = het huidig hoofdstuk VI (art. 9).

Hoofdstuk II. — *Burgerlijke aansprakelijkheid terzake van schuldige handelingen die geen misdrijven uitmaken* = het huidig hoofdstuk VIII (artt. 13 en 14).

Titel III. — *Diverse bepalingen (of : andere vorderingen, of : andere gevallen van aansprakelijkheid)* = het huidig hoofdstuk IX (art. 15).

II. *Verjaring van de strafvordering.*

137. De tekst die op 17 januari 1975 aan het Ministercomité werd voorgelegd omvatte een artikel 17 dat luidde : « De verwerping van een vraag tot inbeschuldigingstelling of van een vraag tot verlof om te vervolgen schorten de verjaring van de strafvordering op ».

Dit artikel werd geschrapt omdat het de verjaring voor altijd leek op te schorten (Bijl. noot 42).

Uit het oogpunt van de stuiting of de schorsing van de strafvordering zal de toestand, bij afwezigheid van een bijzondere bepaling in de tekst, de volgende zijn :

a) Wanneer de strafvordering ten doel zal hebben het bestraffen van misdrijven, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, zal deze vordering kunnen ingesteld worden door de overheid in welker handen zij door de Grondwet en de wet wordt gelegd — nl. de Kamer van Volksvertegenwoordigers — zonder voorafgaand verlof.

Il ne résulte pas, par contre, des dispositions de l'avant-projet ou de l'exposé des motifs qu'aucune juridiction n'aurait compétence pour connaître de l'action en responsabilité introduite par un préjudicié contre le ministre en raison de la rupture d'équilibre entre propriétés voisines qui se serait produite à la suite d'actes que le ministre a accompli ou fait accomplir dans l'exercice de ses fonctions. Par conséquent, à défaut d'indications contraires et en vertu de l'article 15, les juridictions ordinaires auraient qualité pour connaître d'une telle action, ce qui, dans le système de l'avant-projet, apparaît comme quelque peu contradictoire avec la règle énoncée à l'article 13.

II. *Exposé des motifs.*

135. Pas d'observations.

Observations diverses.

I. *La structure de l'avant-projet.*

136. Le texte de l'avant-projet gagnerait, semble-t-il, en clarté si le plan de celui-ci était amélioré.

L'ordre des chapitres et des dispositions devrait être modifié de manière à ce qu'une *distinction plus nette soit faite entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile* des ministres (cfr. projet de 1870).

L'avant-projet pourrait, dès lors, se structurer comme suit :

Titre I. — *De la responsabilité pénale.*

Chapitre I. — *Des infractions et des peines* = le chapitre II actuel (article 3).

Chapitre II. — *De la compétence* = le chapitre I actuel (articles 1^{er} et 2).

Chapitre III. — *De la procédure.*

Section I. — *Devant la Chambre des représentants.*

A. en cas d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions = le chapitre III actuel (articles 4 à 6);

B. en cas d'infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions = le chapitre IV actuel (article 7).

Section II. — *Devant la Cour de cassation* = le chapitre VII actuel, limité à l'article 10.

Chapitre IV. — *De l'arrestation et de la détention préventive* (article 11).

Chapitre V. — *De l'application de la loi de défense sociale* (article 12).

Titre II. — *De la responsabilité civile.*

Chapitre I. — *De la responsabilité civile résultant d'infractions.*

Section I. — *En cas d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions* = le chapitre V actuel (article 8).

Section II. — *En cas d'infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions* = le chapitre VI actuel (article 9).

Chapitre II. — *De la responsabilité civile résultant de fautes non constitutives d'infractions* = le chapitre VIII actuel (articles 13 et 14).

Titre III. — *Dispositions diverses (ou : des autres actions, ou : des autres cas de responsabilité)* = le chapitre IX actuel (article 15).

II. *La prescription de l'action publique.*

137. Le texte soumis le 17 janvier 1975 au Comité des Ministres comportait un article 17 prévoyant que « le rejet d'une demande de mise en accusation ou le refus d'une demande d'autorisation suspendent la prescription de l'action publique ».

Cet article a été supprimé au motif qu'il semblait suspendre la prescription à perpétuité » (Ann. note 42).

Du point de vue de l'interruption ou de la suspension de l'action publique, la situation, en l'absence de dispositions spéciales dans le texte, sera la suivante :

a) Lorsque l'action publique visera à réprimer des *infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions* ministérielles, cette action pourra être exercée par l'autorité à laquelle la Constitution et la loi la confient — à savoir la Chambre des représentants — sans autorisation préalable.

(Ter vereenvoudiging wordt aangenomen, dat het verlof van de Senaat niet vereist zou zijn ingeval de minister een senator zou wezen).

Als onderzoekshandelingen die de verjaring stuiten zullen bijgevolg kunnen worden beschouwd, o.m. de ondervragingen, verhoren, huiszoekingen, inbeslagnemingen en andere onderzoeksverrichtingen die de Commissie van de Kamer of de met het onderzoek belast instruerende raadsheer mochten bevelen.

Als een vervolgingshandeling die de verjaring stuit zal o.m. kunnen worden beschouwd het voorstel van de voorzitter van de Kamer, strekkende tot het instellen van een onderzoek.

Als een verjaringstuitende handeling zal insgelijks kunnen worden beschouwd de beslissing van de Kamer over de inbeschuldigingstelling van de minister (Bijl. noot 43).

In beginsel zal er geen wettelijk beletsel bestaan dat een schorsing van de verjaring tot gevolg zou kunnen hebben (Bijl. noot 44).

b) Wanneer de strafvordering ten doel zal hebben het bestraffen van *misdriven, niet begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt*, en de minister zijn ambt bekleedt, zal een verlof tot vervolging moeten worden gevraagd aan de Senaat indien de minister lid van deze vergadering is, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de andere gevallen.

Alsdan zal de verjaring van de strafvordering geschorst zijn vanaf het tijdstip dat het verlof zal zijn aangevraagd, en haar loop hervatten zodra het verlof is bekomen of, bij gebreke van een verlof, zodra het ministerieel ambt een einde genomen heeft (Bijl. noot 45).

De verjaring zal evenwel niet geschorst zijn zolang een rechterlijke overheid zou belast zijn met het verrichten van onderzoekshandelingen (informatiehandelingen daaronder begrepen) of van vervolgingshandelingen (bv. in geval van voorlopige hechtenis).

III. Gevolgen van de ontbinding van de Kamers.

138. In zijn vroegere versie bevatte het voorontwerp een artikel 5 dat luidde als volgt :

« Is de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontbonden op het ogenblik dat de vervolgingen dienen aanhangig te worden gemaakt, dan herneemt de oude Kamer voor de toepassing van artikel 4 van deze wet haar werkzaamheden totdat de Kamer die haar plaats moet innemen, bijeenkomt ».

Terecht werd deze bepaling geschrapt.

Het valt immers sterk te betwijfelen dat, *in constitutioneel opzicht*, ontbonden Kamers ertoe zouden gemachtigd kunnen worden hun werkzaamheden weer op te nemen buiten het geval, bepaald in artikel 79 van de Grondwet, of, althans, buiten hypothesen die daaraan nauw verwant zijn, bv. de troonsafstand van de Koning of de onmogelijkheid voor de Koning om te regeren (Bijl. noot 46).

Artikel 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, dat door artikel 4, § 3, van het voorontwerp toepasselijk wordt gemaakt op zogeheten procedure tot inbeschuldigingstelling vóór de Kamer van Volksvertegenwoordigers, bepaalt dat « de bevoegdheden der Commissie vervallen bij ontbinding der Kamer die het onderzoek heeft bevolen en dat « zij worden geschorst door de sluiting van het zittingsjaar, tenzij de Kamer anders beslist ».

Het lijkt noch onontbeerlijk, noch opportuun in dit opzicht andere bepalingen in het voorontwerp op te nemen : de verscheidenheid van de omstandigheden waaronder het probleem zou kunnen rijzen van de aanhouding of de vervolging van een minister buiten de tijd dat de Kamers kunnen bijeenkomen, is zodanig dat zulk probleem bezwaarlijk in de voorzieningen van de wet een gedetailleerde oplossing zou kunnen vinden : deed het zich in concreto voor, dan zou het moeten worden opgelost aan de hand van de algemene beginselen van ons publiek recht, o.m. van het beginsel van de continuïteit en de vastheid van de openbare diensten.

(On suppose, pour simplifier, que l'autorisation du Sénat ne devrait pas être requise au cas où le ministre serait sénateur.)

Par conséquent, pourront être considérés comme des actes d'instruction interrompant la prescription, notamment les interrogatoires, auditions, perquisitions, saisies et autres actes d'enquête qu'ordonnera la Commission de la Chambre ou le conseiller instructeur chargé de l'instruction.

Pourra être considéré comme acte de poursuite interrompant la prescription, notamment la demande du président de la Chambre tendant à l'ouverture d'une instruction.

Pourra être considérée également comme acte interruptif de la prescription la décision de la Chambre sur la mise en accusation du ministre (Ann. note 43).

Il n'existera pas en principe d'obstacle légal qui pourrait avoir pour effet de suspendre la prescription (Ann. note 44).

b) Lorsque l'action publique visera à réprimer des *infractions non commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions* et que le ministre sera en fonctions, une autorisation de poursuite devra être demandée au Sénat si le ministre est membre de cette assemblée, à la Chambre des représentants dans les autres cas.

La prescription de l'action publique sera suspendue à partir du moment où l'autorisation aura été sollicitée et reprendra son cours dès que l'autorisation aura été obtenue ou, à défaut d'autorisation, dès que les fonctions ministérielles auront pris fin (Ann. note 45).

La prescription ne sera pas suspendue toutefois pendant la période durant laquelle une autorité judiciaire serait chargée d'accomplir des actes d'instruction (en ce compris des actes d'information) ou des actes de poursuite (par exemple, en cas de détention préventive).

III. Effets de la dissolution des Chambres.

138. Dans sa version antérieure, l'avant-projet contenait un article 5 ainsi libellé :

« Si la Chambre des représentants est dissoute au moment où elle doit être saisie des poursuites, l'ancienne Chambre reprend ses fonctions en vue de l'application de l'article 4 de la loi jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer ».

C'est avec raison que cette disposition a été supprimée.

Il est fort douteux, en effet, que du *point de vue constitutionnel* des Chambres dissoutes puissent être autorisées à reprendre leurs fonctions en dehors de l'hypothèse visée à l'article 79 de la Constitution ou, à tout le moins, en dehors d'hypothèses fort proches de celle-ci : par exemple, l'abdication du Roi ou l'impossibilité de régner du Roi (Ann. note 46).

L'article 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, que l'article 4, § 3, de l'avant-projet rend applicable à la procédure dite de mise en accusation devant la Chambre des représentants, prévoit que « les pouvoirs de la Commission cessent en cas de dissolution de la Chambre qui a ordonné l'enquête » et qu'« ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement ».

Il ne paraît ni indispensable ni opportun d'insérer à ce sujet d'autres dispositions dans l'avant-projet : la diversité des circonstances dans lesquelles pourrait se poser le problème de l'arrestation ou de la poursuite d'un ministre en dehors du temps où les Chambres peuvent se réunir, fait qu'un tel problème saurait difficilement trouver une solution détaillée dans les prévisions de la loi : s'il se posait *in concreto*, il aurait à être résolu à la lumière des principes généraux de notre droit public, notamment le principe de la continuité et de la permanence des services publics.

NOTEN

waarnaar wordt verwezen in het advies van 3 maart 1975 van de Procureur-generaal in het Hof van cassatie over het voorontwerp van wet tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers.

Noot 1 (§ 4).

Er bestaan in dit opzicht drie stellingen :

1. Volgens een eerste stelling blijft artikel 45 van de Grondwet van toepassing in geval van vervolging van een minister, of zulks nu geschiedt op inbeschuldigingstelling door de Kamer ofwel na parlementair verlof.

Deze stelling wordt verdedigd, o.a. door graaf de Kerchove de Denterghem (De la responsabilité des ministres, 1867, p. 222) en door Mast (Overzicht van het grondwettelijk recht, 1972, n° 309, p. 288), en werd gehuldigd door de wet van 19 juni 1865.

In de optiek van deze stelling dienen de regels, respectievelijk gegeven door artikel 45 ten opzichte van de parlementsleden en door artikel 90 ten opzichte van de minister, cumulatief worden nagekomen omdat zij een fundamenteel verschillende juridische draagwijdte hebben.

De regels, gegeven door artikel 45, bepalen een voorwaarde tot ontvankelijkheid van de strafvordering.

« Krachtens artikel 45, verklaarde in 1955 de heer Procureur-generaal Hayoit de Termicourt, zijn de parlementsleden van vervolging niet vrijgesteld; zij blijven integendeel aan de strafwetten onderworpen, onder het voorbehoud evenwel dat, gedurende de zitting en behoudens het geval van betrapting op heterdaad, een aanvullende, d.w.z. niet in het gemeen recht bepaalde voorwaarde, namelijk de machtiging van de Kamer of de Senaat, vereist is, met betrekking tot de ontvankelijkheid van de publieke vordering. »

(R. Hayoit de Termicourt, De parlementaire immuniteit, redevoering gehouden op de plechtige openingszitting van het Hof van cassatie de 15^{de} september 1955, p. 17, n° 13; in Rechtsk. Weekblad 1955-1956, kol. 56.)

De toestand van het parlements lid kan aldus gezien worden in samenhang met de gevallen waarin de wet insgelijks van het gemeen recht afwijkend — de uitoefening van de strafvordering afhankelijk stelt hetzij van een klacht (bv. wet van 17 april 1878, art. 2), hetzij van een officieel bericht, door de vreemde overheid gegeven (bv. wet van 17 april 1878, art. 6, 3°, 7, § 2, en 10, 3°), hetzij van een aangifte of een verzoek door een openbare overheid gedaan (bv. Strafwetboek, artt. 275, lid 3, en 296; besluitwet van 4 juni 1946 betreffende de wisselcontrole, art. 3).

De in artikel 90 gegeven regels, daarentegen, beperken zich ertoe ten opzichte van de minister een stelsel van aan het gemeen recht derogerende bevoegdheden in te voeren, in deze zin dat de uitoefening van de strafvordering in handen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de berechting van de verdachte in handen van het Hof van cassatie wordt gelegd.

Bijgevolg, wanneer de minister een senator is, buiten het geval van ontdekking op heterdaad, is de strafvordering gedurende de parlementaire zitting onontvankelijk en kan zij niet worden uitgeoefend door welke overheid ook zolang de Senaat geen verlof tot vervolging heeft verleend.

2. De stelling, naar welke artikel 45 van de Grondwet niet behoeft toegepast te worden wanneer een minister, lid van een van beide Kamers, vervolgd wordt op de inbeschuldigingstelling door of met het verlof van de Kamer — stelling die in het voorontwerp bevestiging vindt — wordt verdedigd o.m. door P. De Visscher (noot met opmerkingen bij Hof van beroep, Brussel 1 februari 1950, Rev. crit. jur. belge, 1952, pp. 46 en volg., inz. p. 48).

De stelling steunt op drie argumenten :

a) Zij beroept zich in de eerste plaats op artikel 91 van de Grondwet, herwelk luidt : « De Koning kan aan een door het Hof van cassatie veroordeelde minister geen genade verlenen dan op verzoek van een van beide Kamers ».

« En adoptant l'article 91, schrijft P. De Visscher, le Congrès national a voulu que la grâce du ministre pût être sollicitée par celle des deux Chambres qui ne joue aucun rôle dans la mise en accusation, de manière telle que le jugement de cette Chambre ne fût en aucune façon lié par sa décision antérieure. Ce but serait déjoué si le Sénat devait autoriser la poursuite contre les ministres, membres de la Haute Assemblée. »

(Aangeh. studie, p. 48.)

NOTES

auxquelles se réfère l'avis du 3 mars 1975 du Procureur général à la Cour de cassation sur l'avant-projet de loi réglant la responsabilité juridique des ministres.

Note 1 (§ 4).

Il existe à cet égard trois thèses :

1. Suivant une première thèse, l'article 45 de la Constitution reste d'application en cas de poursuite d'un ministre que ce soit sur la mise en accusation par la Chambre ou après autorisation parlementaire.

Cette thèse est défendue notamment par le comte de Kerchove de Denterghem (De la responsabilité des ministres, 1867, p. 222) et par Mast (Overzicht van het Grondwettelijk recht, 1972, n° 309, p. 288) et a été consacrée par la loi du 19 juin 1865.

Dans l'optique de cette thèse les règles énoncées respectivement par l'article 45 à l'égard des parlementaires et par l'article 90 à l'égard des ministres doivent être observées cumulativement parce qu'ayant une portée juridique foncièrement différente.

Les règles énoncées par l'article 45 établissent une condition de recevabilité de l'action publique.

« En vertu de l'article 45, soulignait en 1955 M. le procureur général Hayoit de Termicourt, les membres du Parlement ne sont nullement soustraits à toute poursuite; ils demeurent au contraire soumis aux lois pénales, sous la seule réserve que, pendant la session et hormis le cas de flagrant délit, une condition supplémentaire, c'est-à-dire non prévue par le droit commun — l'autorisation de la Chambre ou du Sénat — est requise pour la recevabilité de l'action publique. »

(R. Hayoit de Termicourt, De parlementaire immuniteit, mercuriale prononcée à l'audience solennelle de la Cour de cassation le 15 septembre 1955, trad. in Journ. des Tribunaux 1955, p. 613 et suiv. spéc. pp. 615-616, n° 13.)

La situation du parlementaire est à rapprocher ainsi des cas où la loi — dérogeant également au droit commun — subordonne l'exercice de l'action publique soit à une plainte (par exemple, loi du 17 avril 1878, art. 2), soit à un avis officiel donné par l'autorité étrangère (par exemple, loi du 17 avril 1878, art. 6, 3°, 7, § 2, et 10, 3°) soit à une dénonciation ou à une requête faite par une autorité publique (par exemple, Code pénal, art. 275, al. 3, et 296; arrêté-loi du 4 juin 1946 relatif au contrôle des changes, art. 3).

Par contre, les règles énoncées par l'article 90 se limitent à établir à l'égard du ministre un régime de compétences dérogatoires au droit commun, en ce sens que l'exercice de l'action publique est confié à la Chambre des représentants et le jugement de l'accusé à la Cour de cassation.

Par conséquent, lorsque le ministre est sénateur, hors le cas du flagrant délit, l'action publique, pendant la période de la session parlementaire, est irrecevable et ne saurait être exercée par quelque autorité que ce soit tant que le Sénat n'a pas autorisé la poursuite.

2. La thèse suivant laquelle l'article 45 de la Constitution ne doit pas être appliqué lorsqu'un ministre, membre de l'une des deux Chambres, est poursuivi sur la mise en accusation ou avec l'autorisation de la Chambre — thèse consacrée par l'avant-projet — est défendue notamment par P. De Visscher (note d'observations sous Appel, Bruxelles 1^{er} février 1950, Rev. crit. jur. belge, 1952, pp. 46 et suiv., spéc. p. 48).

Cette thèse se fonde sur trois arguments :

a) Elle invoque tout d'abord l'article 91 de la Constitution aux termes duquel « le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation, que sur la demande de l'une des deux Chambres ».

« En adoptant l'article 91, écrit P. De Visscher, le Congrès national a voulu que la grâce du ministre pût être sollicitée par celle des deux Chambres qui ne joue aucun rôle dans la mise en accusation, de manière telle que le jugement de cette Chambre ne fût en aucune façon lié par sa décision antérieure. Ce but serait déjoué si le Sénat devait autoriser la poursuite contre les ministres, membres de la Haute Assemblée. »

(P. De Visscher, *ét. cit.*, p. 48.)

b) Zij doet vervolgens gelden, dat de hoedanigheid van minister de bovenhand heeft op die van parlements lid (« la qualité de ministre l'emporte sur celle de parlementaire »).

(P. De Visscher, aangeh. studie, p. 48.)

c) Zij overweegt tenslotte, dat het onlogisch zou zijn beide systemen van grondwettelijke immuniteiten met elkaar te combineren, wanneer deze verbinding moet leiden tot verlening van een ruimere bescherming aan de minister-senator dan aan de minister-volksvertegenwoordiger of aan de minister die geen parlements lid is.

« Le congrès national, schrijft P. De Visscher, a entendu soumettre tous les ministres au même régime de mise en accusation en reconnaissant à la Chambre la plus représentative de la Nation un monopole de poursuite que les dispositions constitutionnelles relatives aux immunités parlementaires ne sauraient enlever. »

(Aangeh. studie, p. 48.)

3. Volgens een derde stelling behoeft artikel 45 van de Grondwet niet te worden toegepast, wanneer de minister-parlements lid vervolgd wordt op de inbeschuldigingstelling door de Kamer, maar moet het toepassing krijgen wanneer een verlot tot vervolging vereist is.

Dit onderscheid zou zijn rechtvaardiging vinden in het doel van de regel, neergelegd in artikel 45 van de Grondwet.

De even aangehaalde regel is te verklaren door de zorg welke het Nationaal Congres koesterde de parlementsleden te beschermen tegen de regering die, om de werkzaamheid van de Kamers lam te leggen of eenvoudig te hinderen, aan de leden van het openbaar ministerie bevelen tot instelling van vervolgingen had kunnen geven.

De noodzakelijkheid van opheffing van de parlementaire immuniteit zou geen reden van bestaan hebben indien de vervolging beslist wordt door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Overigens heeft artikel 45 van de Grondwet niet tot doel aan het parlements lid de bescherming van de Kamer waartoe het speciaal behoort te bezorgen, doch enkel de vertegenwoordigers van de natie in staat te stellen een parlements lid te beschermen tegen strafvervolging. Gewis voorziet artikel 45 logischerwijze dat de opheffing van de parlementaire immuniteit beslist wordt, naargelang van het lidmaatschap, door de Senaat ofwel door de Kamer, omdat er op dit stuk van zaken geen reden is om aan een van beide Kamers de voorrang te geven.

Wanneer het echter op een inbeschuldigingstelling aankomt, verleent artikel 90 van de Grondwet uitsluitend aan de Kamer een opdracht die, enerzijds, het parlements lid-minister de bescherming laat genieten welke door artikel 45 essentieel wordt beoogd, en die anderzijds een beslissing welke de Senaat zou treffen niet in de weg mag staan. Oordeelde men, dat de Senaat de parlementaire immuniteit moet opheffen, dan zou een negatieve beslissing op dit punt de inbeschuldigingstelling beletten of lamleggen.

Wanneer de vervolging van een minister afhankelijk is gesteld van een verlot en niet van een inbeschuldigingstelling is de toestand anders: in dit geval berust de strafvordering bij het openbaar ministerie.

Wanneer tot instelling van de strafvordering eenmaal wordt besloten, niet door de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar door het openbaar ministerie, dringt de toepassing van artikel 45 van de Grondwet zich op.

Notie 2 (§ 5).

Immers, wat de vervolgingen die tegen magistraten worden ingesteld terzake van een misdrijf, begaan door middel van de pers, of van een politiek misdrijf betreft, wordt het grondwettelijk beginsel van de bevoegdheid van de jury inachtgenomen, hoewel de uitoefening van de strafvordering en de rechtspleging van de voorafgaande informatie onderworpen blijven aan de artikelen 479 en volgende van het Wetboek van strafvordering.

(Pand. b., i.v. Délit de presse, n° 367; Dalloz; Rép., i.v. Mise en jugement, n° 322; Schuermans, Code de la presse II, p. 307; Van Hauwaert, Quelques considérations au sujet du privilège de juridiction, Rev. dr. pén. et crim. 1965-1966, pp. 499 et suiv., inz. p. 507; Brussel, 2 april 1867, Belg. judic. 1867, 861.)

Er dient evenwel te worden aangenomen dat, wat de vervolging der ministers betreft, artikel 90 van de Grondwet een uitzondering op artikel 98 afkondigt (zie Pand. b., i.v. Délit de presse, n° 368).

Voorts maken de artikelen 1 en 2 van de besluitwet van 26 mei 1944 betreffende de bevoegdheid en de rechtspleging inzake misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat de militaire gerechten bevoegd om van de daarin omschreven misdaden en wanbedrijven kennis te nemen totdat het leger op voet van vrede wordt hersteld en ten laatste tot het verstrijken van de twaalf maanden die volgen op de totale bevrijding van het grondgebied.

Deze bepalingen zijn o.m. nagevolgd van artikel 7 van de besluitwet van 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg dat, naar luid van het verslag aan de Koning, voorzorg in de bevoegdheid van de militaire gerechten, « welke ook de hoedanigheid weze van de hoofddaders of van de medeplichtigen ».

b) Elle fait valoir ensuite que « la qualité de ministre l'emporte sur celle de parlementaire ».

(P. De Visscher, ét. cit., p. 48.)

c) Elle considère enfin qu'il serait illogique de combiner les deux systèmes d'immunités constitutionnelles, lorsque cette combinaison doit conduire à accorder une protection plus étendue au ministre sénateur qu'au ministre représentant ou au ministre non parlementaire.

« Le Congrès national, écrit P. De Visscher, a entendu soumettre tous les ministres au même régime de mise en accusation en reconnaissant à la Chambre la plus représentative de la Nation un monopole de poursuite que les dispositions constitutionnelles relatives aux immunités parlementaires ne sauraient enlever. »

(P. De Visscher, ét. cit., p. 48.)

3. Suivant une troisième thèse, l'article 45 de la Constitution ne doit pas être appliqué lorsque le ministre parlementaire est poursuivi sur la mise en accusation de la Chambre mais doit recevoir application lorsqu'une autorisation de poursuites est requise.

Cette distinction trouverait sa justification dans le but de la règle énoncée par l'article 45 de la Constitution.

La règle précitée s'explique par le souci que le Congrès national avait de protéger les parlementaires contre le gouvernement qui aurait pu, afin de paralyser, ou simplement de gêner l'activité des Chambres, donner des ordres de poursuites aux membres du ministère public.

La nécessité de lever l'immunité parlementaire n'aurait pas de raison d'être lorsque les poursuites sont décidées par la Chambre des représentants.

Par ailleurs, l'article 45 de la Constitution n'a pas pour objet d'assurer au parlementaire la protection de la Chambre à laquelle il appartient spécialement, mais uniquement de permettre à la représentation nationale de protéger un parlementaire contre des poursuites répressives. Certes, l'article 45 décide logiquement que la levée de l'immunité parlementaire est décidée, selon la qualité du parlementaire, tantôt par le Sénat, tantôt par la Chambre parce qu'en cette matière, il n'y a pas de raison de donner une prééminence à l'une des deux Chambres.

Mais lorsqu'il s'agit d'une mise en accusation, l'article 90 de la Constitution attribue une mission exclusive à la Chambre qui, d'une part, assure au parlementaire-ministre la protection que vise essentiellement l'article 45 et qui, d'autre part, ne peut être tenue en échec par une décision que prendrait le Sénat. Si on devait estimer que le Sénat doit lever l'immunité parlementaire, une décision négative à ce sujet empêcherait ou paralyserait la mise en accusation.

Quand la poursuite d'un ministre est subordonnée à une autorisation et non à une mise en accusation, la situation est différente: en ce cas, l'action publique appartient au ministère public.

Dès lors que la mise en mouvement de l'action publique est décidée, non par la Chambre des représentants mais par le ministère public, l'application de l'article 45 de la Constitution s'impose.

Note 2 (§ 5).

En effet, en ce qui concerne les poursuites dirigées contre des magistrats, lorsqu'il s'agit d'une infraction commise par la voie de la presse ou d'un délit politique, le principe constitutionnel de la compétence du jury est observé bien que l'exercice de l'action publique et la procédure de l'information préliminaire restent régis par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle.

(Pand. b., v° Délit de presse n° 367; Dalloz; Rép., v° Mise en jugement n° 322; Schuermans, Code de la presse II, p. 307; Van Hauwaert, Quelques considérations au sujet du privilège de juridiction, Rev. dr. pén. et crim. 1965-1966, pp. 499 et suiv. spéc. p. 507; Bruxelles, 2 avril 1867, B. J. 1867, 861.)

Il y a lieu d'admettre toutefois qu'en ce qui concerne la poursuite des ministres, l'article 90 de la Constitution décrète une exception à l'article 98 (voy. Pand. b., v° Délit de presse, n° 368).

D'autre part, les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté-loi du 26 mai 1944 relatif à la compétence et à la procédure en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat établissent la compétence des juridictions militaires pour connaître des crimes et délits qu'ils visent, jusqu'à la remise de l'armée sur pied de paix et au plus tard jusqu'à l'expiration des douze mois qui suivent la libération totale du territoire.

Ces dispositions s'inspirent notamment de l'article 7 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège qui, suivant les termes du rapport au Roi, prévoyait la compétence des juridictions militaires « quelle que soit la qualité de l'auteur ou du complice ».

Er wordt derhalve doorgaans aangenomen, dat de magistraten op het stuk van misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat, gepleegd in oorlogstijd, niet justitiabel zijn van het hof van beroep.

(Van Hauwaert, *Quelques considérations...*, aangeh. studie, pp. 507 en 508; Cass. 17 mei 1945, Arr. H. verbr. 1945, 154; Krijgsraad Namen, 27 maart 1945, Pasic. 1946, III, 60 en de noot.)

Hier ook behoort blijkbaar overwogen te worden, dat artikel 90 van de Grondwet zich ertegen verzet dat de ministers door de militaire gerechten kunnen worden berecht voor misdrijven tegen de veiligheid van de Staat, in oorlogstijd gepleegd.

Noot 3 (§ 6).

Noch in de tekst van het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting staat aangeduid wat voor de toepassing van die tekst moet worden verstaan onder « minister ».

Het zou nuttig wezen, dat althans de memorie van toelichting aangeeft dat de term « ministers » slaat op :

- de ministers, bedoeld in de artikelen 63, 64, 65 en 86 tot 91 van de Grondwet;
- de staatssecretarissen, bedoeld in artikel 91bis van de Grondwet.

Zoniet zou er twijfel kunnen rijzen wat het stelsel is dat geldt voor :

- de ministers van Staat of de ministers of staatssecretarissen van het Huis van de Koning;
- de staatssecretarissen.

Voorzeker zou men kunnen doen gelden, dat naar luid van artikel 91bis, lid 4, van de Grondwet, « de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers op de staatssecretarissen toepasselijk zijn, met uitzondering van de artikelen 79, derde lid, 82 en 86bis », en dat bijgevolg de bepalingen van de artikelen 90 en 134 te hunnen opzichte van toepassing zijn (zie de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting, p. 8). Maar tegen deze overweging kan opgeworpen worden, dat artikel 91bis, lid 4, op de staatssecretarissen alleen de grondwettelijke bepalingen die de ministers betreffen toepasselijk maakt, en niet de wettelijke of reglementaire bepalingen.

Bovendien hebben de staatssecretarissen niet noodzakelijk de macht de besluiten van de Koning te contrasigneren. Artikel 91bis, van de Grondwet luidt in lid 3 : « De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening kunnen krijgen ». Bij gebreke van ruimere aanduidingen in de memorie van toelichting, zou men kunnen betogen dat, voor de toepassing van de overwogen wet, onder minister moet worden verstaan elke persoon die bekleed is met de macht van medeondertekening van de akten des Konings (« ... toute personne investie du pouvoir de contresigner les actes du Roi », cfr. ontwerp van 1971, art. 1), en dat derhalve een staatssecretaris die geen contraseign heeft gekregen niet in het toepassingsgebied van de tekst valt.

Noot 4 (§ 7).

De memorie van toelichting wijst erop dat, wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van een misdrijf, door een minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt gepleegd, het de berechting betreft « van een misdrijf dat in rechtstreeks verband staat met het ministeriële ambt » (p. 5).

Deze overweging kan verwarring stichten.

Het onderscheid dat kan gemaakt worden tussen de misdrijven waaraan een minister zich schuldig maakt, naargelang zij in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt gepleegd worden of niet, lijkt zich niet noodzakelijkerwijze te moeten vereenzelvigen met de onderscheiding die mogelijk is tussen de misdrijven welke met het ministerieel ambt in verband staan en die welke zulk verband niet vertonen.

Gelijk werd gezegd in de memorie van toelichting van het wetsontwerp van 1870, kunnen de ministers, als alle ambtenaars, zich in de uitoefening van hun ambt schuldig maken aan misdrijven die met dat ambt generlei verband houden, waardoor de personen of de goederen worden geschaad, de veiligheid of de openbare zedelijkheid, jazelfs de veiligheid van de Staat worden aangetast, kortom die gewone misdrijven zijn.

(Parl. stukken Kamer, zitting 1869-1870, nr 100, p. 315.)

Een vrijwel identieke opmerking lijkt geboden n.a.v. een andere passage van de memorie van toelichting :

« De misdrijven welke naar hun aard verbonden zijn aan het ministeriële ambt kunnen grondwettelijk niet worden vervolgd dan op inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dezelfde regel zal van toepassing zijn op de misdrijven die worden gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt » (p. 7).

Il est dès lors généralement admis que les magistrats ne sont pas justiciables de la cour d'appel en matière d'infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat commises en temps de guerre.

(Van Hauwaert, *Quelques considérations...*, ét. cit., pp. 507-508; Cass. 17 mai 1945, Pasic. 1945, I, 165; Conseil de guerre Namur, 27 mars 1945, Pasic. 1946, III, 60 et la note.)

Ici aussi il convient, semble-t-il, de considérer que l'article 90 de la Constitution s'oppose à ce que les ministres puissent être jugés par des juridictions militaires pour des infractions à la sûreté de l'Etat commises en temps de guerre.

Note 3 (§ 6).

Ni le texte de l'avant-projet, ni l'exposé des motifs n'indiquent ce qu'il faut entendre par « ministre » pour l'application de ce texte.

Il serait utile, qu'à tout le moins, l'exposé des motifs précise que le terme « ministres » s'applique :

- aux ministres visés aux articles 63 à 65 et 86 à 91 de la Constitution;
- aux secrétaires d'Etat visés à l'article 91bis de la Constitution.

Des doutes pourraient, sinon, surgir en ce qui concerne le régime applicable :

- aux ministres d'Etat ou aux ministres ou secrétaires d'Etat de la Maison du Roi;
- aux secrétaires d'Etat.

Sans doute pourrait-on faire valoir qu'aux termes de l'article 91bis, al. 4, de la Constitution « les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres sont applicables aux secrétaires d'Etat, à l'exception des articles 79, troisième alinéa, 82 et 86bis » et que, partant, les dispositions des articles 90 et 134 sont d'application à leur égard. (voy. texte néerlandais de l'exposé des motifs, p. 8). Mais on pourrait opposer à cette considération que l'article 91bis, al. 4, ne rend applicables aux secrétaires d'Etat que les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres et non les dispositions légales ou réglementaires.

De plus, les secrétaires d'Etat n'ont pas nécessairement le pouvoir de contresigner les arrêtés du Roi. L'article 91bis de la Constitution prévoit, en son alinéa 3, que « Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contresign ». A défaut de plus amples précisions, dans l'exposé des motifs, on pourrait soutenir que, pour l'application du texte de la loi envisagée, il faut entendre par ministre « toute personne investie du pouvoir de contresigner les actes du Roi » (cfr. projet de 1971, art. 1^{er}) et que, dès lors, un secrétaire d'Etat qui n'a pas reçu le contresign ne tombe pas dans le champ d'application du texte.

Note 4 (§ 7).

L'exposé des motifs relève que, lorsque la Cour de cassation connaît d'une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, « s'il s'agit ... de le juger pour une infraction qui a un lien avec la fonction ministérielle » (p. 5).

Cette dernière considération est de nature à prêter à confusion.

La distinction que l'on peut établir entre les infractions dont un ministre se rend coupable, selon qu'elles sont ou ne sont pas commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, ne semble pas devoir coïncider nécessairement avec la distinction susceptible d'être faite entre les infractions qui ont un lien avec les fonctions ministérielles et celles qui n'en ont pas.

Comme le faisait observer l'exposé des motifs du projet de loi de 1870, « les ministres, comme tous les fonctionnaires, peuvent se rendre coupables, dans l'exercice de leurs fonctions, de délits qui n'ont aucun rapport avec celles-ci, qui sont attentatoires aux personnes ou aux propriétés, à la sécurité ou à la moralité publique, voire même à la sûreté de l'Etat, en un mot qui constituent des infractions ordinaires ».

(Doc. parl. Ch. session 1869-1870, n° 100, p. 315.)

Une observation à peu près identique paraît devoir être formulée à propos d'un autre passage de l'exposé des motifs :

« Les infractions dont la nature est liée notamment à la fonction ministérielle ne peuvent constitutionnellement être poursuivies que sur une mise en accusation de la Chambre des représentants. La même règle sera appliquée aux infractions commises à l'occasion des fonctions » (p. 7).

Daar de tekst van artikel 1 spreekt van de misdrijven « gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt », roept de commentaar de gedachte op dat er identiteit bestaat tussen het begrip « misdrijf gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt » en het begrip « misdrijf dat naar zijn aard aan het ministerieel ambt verbonden is ».

Welnu, zoals hierboven werd gereleveerd, kan het best gebeuren dat een misdrijf, dat uiteraard van de uitoefening van een openbaar ambt losstaat, is gepleegd « in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt ».

Noot 5 (§ 16).

De tekst lijkt in ieder geval in te algemene termen opgesteld, want er zijn talrijke bepalingen in het Strafwetboek en de bijzondere wetten die, als zodanig, niet toepasselijk zijn op de door de ministers begane inbreuken op dat wetboek en die bijzondere wetten.

Bij voorbeeld :

a) Naar luid van artikel 89 van de Grondwet kan in geen geval een mondeling of schriftelijk bevel van de Koning een minister van zijn verantwoordelijkheid ontheffen.

De minister zou dus niet kunnen aanvoeren, dat hij op het bevel van de Koning gehandeld heeft en betogen, op grond van artikel 70 of van artikel 260 van het Strafwetboek, dat er geen misdrijf aanwezig is.

b) Krachtens artikel 91 van de Grondwet, kan de Koning aan een door het Hof van cassatie veroordeelde minister geen genade verlenen dan op verzoek van een van beide Kamers.

Dir brengt mee, dat niet zonder meer op de ministers toepasselijk is artikel 87 van het Strafwetboek, uit kracht waarvan onbekwaamheden, door de rechter uitgesproken of door de wet aan sommige veroordelingen verbonden, ophouden door kwijtschelding, die de Koning daarvan kan verlenen krachtens het recht van genade (zie ook de artt. 89 en 90 van hetzelfde wetboek).

c) Hetzelfde geldt voor de bepalingen van het Strafwetboek en de bijzondere wetten waarin sprake is van het Hof van assisen (o.m. art. 32 van het Strafwetboek).

Noot 6 (§ 17).

Immers, zo aangenomen wordt dat paragraaf 2 van artikel 3 slechts een interpretatieve waarde heeft, zullen de artikelen 66 tot 69 en 85 van het Strafwetboek toepasselijk zijn t.a.v. misdrijven, in hetzelfde wetboek omschreven, maar het niet zijn t.a.v. misdrijven, in de bijzondere wetten en verordeningen omschreven, behoudens bij andersluidende bepalingen in die wetten en verordeningen.

Overweegt men, integendeel, dat deze paragraaf geen interpretatief karakter draagt, dan vormt hij een nieuwe bijzondere wetsbepaling en dan zullen bij gebreke van een tegengestelde aanduiding, de even genoemde artikelen niet toepasselijk zijn.

Noot 7 (§ 18).

Hoewel het Strafwetboek een zestigtal bepalingen bevat die misbruiken van ambt strafbaar stellen, heeft het blijkbaar de uitdrukking niet gebezigd.

Artikel 66 van het Strafwetboek spreekt van « misbruik van gezag van macht. Het luidt : « Als daders van een misdaad of een wanbedrijf worden gestraft :

... lid 3. Zij die, door giften, beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of van macht, misdadige kuiperijen of arglistigheden, de misdaad of het wanbedrijf rechtstreeks hebben uitgelokt ».

Deze bepaling staat in het hoofdstuk van het Strafwetboek dat handelt over de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf.

« Dans le sens que lui donne l'article 66, is er in de Pandectes te lezen, l'abus d'autorité ou l'abus de pouvoir consiste dans l'ordre de commettre une action qualifiée crime ou délit ; ce qui implique l'idée de supériorité et d'autorité, d'une part, d'infériorité et du devoir d'obéir, d'autre part. Si cette autorité n'existe pas, l'ordre n'a pu être la cause déterminante du crime ; ce n'est plus qu'un simple mandat ou un conseil, et la responsabilité du fait punissable pèsera entièrement sur celui qui l'a exécuté » (Pand. b., i.v. Abus d'autorité, n° 3, Nypels, Code pénal interprété, t. I, p. 127, n° 12).

Haus maakt tussen het misbruik van gezag en het misbruik van ambt het volgende onderscheid :

Onder gezag verstaat het Strafwetboek in deze materie het gebiedend vermogen dat particuliere personen over andere personen bezitten ; onder macht, het gebiedend vermogen dat de burgerlijke of militaire ambtenaars en bedienaars van de eredienst over hun ondergeschikten uitoefenen (Haus, Principes du droit pénal, t. I, n° 492).

Comme le texte de l'article 1^{er} vise les infractions commises « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions », le commentaire suggère qu'il y a identité entre la notion d'« infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions » et la notion d'« infraction dont la nature est liée notamment à la fonction ministérielle ».

Or, comme on vient de le relever plus haut, une infraction qui, par sa nature, est indépendante de l'exercice d'une fonction publique peut très bien avoir été commise « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la fonction ».

Note 5 (§ 16).

Le texte paraît en tout cas rédigé en termes trop généraux car il est de nombreuses dispositions du Code pénal et des lois particulières qui ne sont pas applicables telles quelles aux infractions au Code pénal et aux lois particulières commises par les ministres.

Par exemple :

a) Aux termes de l'article 89 de la Constitution en aucun cas l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

Le ministre ne pourrait donc pas invoquer qu'il a agi sur l'ordre du Roi et soutenir, en se fondant sur l'article 70 ou l'article 260 du Code pénal, qu'il n'y a pas d'infraction.

b) En vertu de l'article 91 de la Constitution, le Roi ne peut faire grâce à un ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Par conséquent, l'article 87 du Code pénal, en vertu duquel les incapacités prononcées par les juges ou attachées par la loi à certaines condamnations cessent par la remise que le Roi peut en faire, en vertu du droit de grâce, n'est pas en principe applicable tel quel aux ministres (voy. aussi les articles 89 et 90 du même Code).

c) Il en est de même des dispositions du Code pénal et des lois particulières qui visent la Cour d'assises (notamment l'article 32 du Code pénal).

Note 6 (§ 17).

En effet, si l'on considère que le paragraphe 2 de l'article 3 n'a qu'une valeur interprétative, les articles 66 à 69 et 85 du Code pénal seront applicables s'il s'agit d'infractions prévues par le même code, mais ne le seront pas s'il s'agit d'infractions prévues par des lois et règlements particuliers, sauf disposition contraire dans ces lois et règlements.

Si l'on considère, au contraire, que ce paragraphe ne revêt pas un caractère interprétatif, il constitue une disposition légale particulière nouvelle et, à défaut d'indication contraire, les articles précités ne seront pas applicables.

Note 7 (§ 18).

Si le Code pénal contient une soixantaine de dispositions sanctionnant des abus de fonction, il n'a pas, semble-t-il, utilisé l'expression.

L'article 66 du Code pénal parle « d'abus d'autorité ou de pouvoir ». Il porte : « Seront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit :

... al. 3. Ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit. »

Cette disposition est contenue dans le chapitre du Code pénal qui traite de la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit.

« Dans le sens que lui donne l'article 66, lit-on dans les Pandectes, l'abus d'autorité ou l'abus de pouvoir consiste dans l'ordre de commettre une action qualifiée crime ou délit : ce qui implique l'idée de supériorité et d'autorité, d'une part, d'infériorité et du devoir d'obéir, d'autre part. Si cette autorité n'existe pas, l'ordre n'a pu être la cause déterminante du crime ; ce n'est plus qu'un simple mandat ou un conseil, et la responsabilité du fait punissable pèsera entièrement sur celui qui l'a exécuté » (Pand. b., v° Abus d'autorité, n° 3; Nypels, Code pénal interprété, t. I, p. 127, n° 12).

Haus fait entre l'abus d'autorité et l'abus de fonction la distinction suivante :

Par autorité, le Code pénal entend en cette matière la puissance que des personnes privées ont sur d'autres personnes ; par pouvoir, la puissance que les fonctionnaires civils ou militaires et les ministres du culte exercent sur leurs subordonnés (Haus, Princ. du droit pénal, t. I, n° 492).

Dit onderscheid gaat slechts op wanneer het de toepassing van de regelen van het Strafwetboek over de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf betreft.

Het werd niet inachtgenomen in de bepalingen van het Strafwetboek die het misbruik van gezag als hoofdmisdrijf aanmerken : hoofdstuk V van titel IV van het Strafwetboek, met het opschrift « Misbruik van gezag », bedoelt alleen misdrijven, gepleegd door personen die bekleed zijn met een openbaar gezag waarvan zij een onrechtmatig gebruik hebben gemaakt of waarvan zij geweigerd hebben gebruik te maken wanneer zij wettelijk waren gevorderd (Pand. b., i.v. Abus d'autorité, n° 5).

De terminologie van het Strafwetboek biedt dus voor het oplossen van deze vraag weinig gegevens.

Blijkbaar is een eerste te bepalen punt, of, in de zin van artikel 3, § 3, het misdrijf bestaat door het enkele feit dat het handelen of niet-handelen, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt, plaats hadden met een bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, dan wel of zij bovendien een misbruik van ambt of van hoedanigheid impliceren dat onafhankelijk is van dit intentioneel element.

Er zou inderdaad kunnen betoogd worden dat, evenals een particulier die van zijn recht gebruik maakt en moedwillig of met het oogmerk om te schaden aan een ander een schade toebrengt, van dit recht misbruik maakt, de openbare overheid die haar macht uitoefent en aan een ander moedwillig of met het oogmerk om te schaden een schade berokkent misbruik maakt van haar ambt (verg. conclusie van de heer procureur-generaal Ganshof van der Meersch vóór Cass., 10 september 1971, Arr. Cass. 1972, 31, inz. p. 35).

De tekst van artikel 3, § 3, laat ruimte voor twijfel.

De memorie van toelichting harerzijds zegt dat het misbruik van ambt of van hoedanigheid « alleen dan (zal) worden vervolgd wanneer het werd gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden » (p. 52).

Uit deze commentaar valt af te leiden, dat het misdrijf niet verwezenlijkt zou zijn door het enkele feit dat de handeling of de nalating ontspruit aan een bedrieglijk opzet of een oogmerk om te schaden. Vereist zou zijn dat, onafhankelijk van dit intentioneel element, een misbruik van ambt of van hoedanigheid zou zijn begaan.

Is dit inderdaad de wil van de opstellers van het voorontwerp en wordt het stelsel van dit ontwerp gehandhaafd, dan zou de memorie van toelichting dit punt duidelijker dienen te stellen.

Vormt het misbruik een bestanddeel van het misdrijf, dat onderscheiden is van het intentioneel element, dan lijkt het begrip van misbruik van ambt of van hoedanigheid op drieërlei manieren te kunnen worden begrepen :

— In de ruimste zin zou een misbruik van ambt of hoedanigheid kunnen voortvloeien uit de uitoefening van het ambt of het gebruik van de hoedanigheid derwijze dat de grenzen van de normale uitoefening van het ambt of van het normaal gebruik van de hoedanigheid, door een voorzichtig en diligent minister, overschreden worden.

Deze brede opvatting van het misbruik van ambt of hoedanigheid zou overeenstemmen met de betekenis die de huidige rechtspraak aan de uitdrukking « rechtsmisbruik » hecht.

Het misbruik van recht kan blijken, niet alleen uit de uitoefening van een recht met het enkele oogmerk te schaden, doch ook uit de uitoefening van dat recht op een wijze die de grenzen van de normale uitoefening daarvan door een voorzichtig en bedachtzaam mens te buiten gaat.

(Cass. 10 september 1971, Arr. Cass. 1972, 31 en de conclusie van de heer procureur-generaal Ganshof van der Meersch vóór dit arrest, pp. 31 tot 42.)

— In een engere zin, zou het misbruik van ambt of van hoedanigheid gelijkstaan met het begrip machtsoverschrijding in de betekenis die aan deze uitdrukking door de Raden van State in België en Frankrijk wordt gegeven; misbruik zou alleen aanwezig zijn, indien de handeling of de nalating een wettige grondslag kan opleveren voor een beroep tot nietig-verklaring (onbevoegdheid, overtreding van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, afwijking van macht, schending van de wet).

— In een volstrekt enge zin tenslotte, zou het misbruik van ambt of van hoedanigheid gelijkstaan met het begrip aanmatiging van macht, herwelk overeenstemt met een andere betekenis van de machts-overschrijding : het treden door een overheid op het gebied van de attributies van een onder een andere macht ressorterende overheid, of het feit zich een macht toe te eigenen die de wet aan geen enkele overheid toekent.

Hoe dan ook, ingeval het stelsel van het voorontwerp werd gehandhaafd, zou de memorie van toelichting de betekenis moeten nader omschrijven die dient te worden gegeven aan de uitdrukking « misbruik van ambt of van hoedanigheid ».

Noot 8 (§ 18).

Op de Ministerraad van 17 januari 1975 werd de wens uitgesproken dat het advies van de procureur-generaal o.m. zou handelen over de begrippen « bedrieglijk opzet » en « oogmerk om te schaden ».

Cette distinction n'est vraie que lorsqu'il s'agit de l'application des règles du Code pénal relatives à la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit.

Elle n'a pas été observée dans les dispositions du Code pénal qui érigent en infraction principale l'abus d'autorité : le chapitre V du titre IV du Code pénal, intitulé « des abus d'autorité », ne vise que des infractions commises par des personnes revêtues d'une autorité publique, dont elles ont fait un usage abusif ou dont elles ont refusé de faire usage quand elles en étaient légalement requises (Pand. b., v° Abus d'autorité, n° 5).

La terminologie du Code pénal n'offre donc pour la solution de la question envisagée, que peu d'éléments.

Un premier point à déterminer, semble-t-il, est de savoir si, au sens de l'article 3, § 3, l'infraction existe par le seul fait que l'acte ou l'omission, commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, l'ont été dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ou s'ils impliquent en outre un abus de fonction ou de qualité indépendant de cet élément intentionnel.

On pourrait soutenir en effet que, de même qu'un particulier qui use de son droit et cause à autrui un dommage par malice ou dans le dessein de nuire abuse de son droit, l'autorité publique qui exerce son pouvoir et cause à autrui un dommage par malice ou dans le dessein de nuire, abuse de sa fonction (comp. note signée W. G. sous Cass., 10 septembre 1971, Bull. et Pasic. 1972, I, 28, spéc. p. 30).

Le texte de l'article 3, § 3, permet le doute.

Quant à l'exposé des motifs, il souligne que l'abus de fonction ou de qualité « ne seront poursuivis que s'ils ont été commis avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire » (p. 52).

On peut déduire de ce commentaire que l'infraction ne serait pas réalisée par le seul fait que l'acte ou l'omission procède d'une intention frauduleuse ou d'un dessein de nuire. Il faudrait qu'indépendamment de cet élément intentionnel un abus de fonction ou de qualité eût été commis.

Si telle est bien la volonté des auteurs de l'avant-projet et si le système de cet avant-projet est maintenu, il conviendrait que l'exposé des motifs précise ce point.

Dès lors que l'abus constitue un élément de l'infraction, distinct de l'élément intentionnel, il semble que la notion d'abus de fonction ou de qualité est susceptible d'être comprise de trois manières différentes.

— Au sens le plus large, un abus de fonction ou de qualité pourrait résulter de l'exercice de la fonction ou de l'usage de la qualité, d'une manière qui dépasse les limites de l'exercice normal de la fonction ou de l'usage normal de la qualité, par un ministre prudent et diligent.

Cette conception large de l'abus de fonction ou de qualité correspondrait à la signification que la jurisprudence actuelle attache à l'expression « abus de droit ».

L'abus de droit peut résulter non seulement de l'exercice d'un droit avec la seule intention de nuire mais aussi de l'exercice de ce droit d'une manière qui dépasse les limites de l'exercice normal de celui-ci par une personne prudente et diligente.

(Cass. 10 septembre 1971, Bull. et Pasic. 1972, I, 28 et la note signée W. G., pp. 28 à 38.)

— Dans un sens plus restreint, l'abus de fonction ou de qualité équivaldrait à la notion d'excès de pouvoir dans le sens que donnent à cette dernière expression les Conseils d'Etat de Belgique et de France : il n'y aurait d'abus que si l'acte ou l'omission pouvait légalement justifier un recours en annulation (incompétence, violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, détournement de pouvoir, violation de la loi).

— Enfin, dans un sens tout à fait restreint, l'abus de fonction ou de qualité équivaldrait à la notion d'usurpation de pouvoir, notion qui correspond à une autre acception de l'excès de pouvoir : l'empiètement d'une autorité sur les attributions d'une autorité relevant d'un autre pouvoir ou le fait de s'arroger un pouvoir que la loi ne reconnaît à aucune autorité.

En tout état de cause, au cas où le système de l'avant-projet serait maintenu, l'exposé des motifs devrait préciser le sens qu'il convient d'attacher à l'expression « abus de fonction ou de qualité ».

Note 8 (§ 18).

Lors du Conseil des Ministres du 17 janvier 1975, le vœu a été exprimé que l'avis du procureur général porte notamment sur les notions d'intention frauduleuse et de dessein de nuire.

1. Het bedrieglijk opzet dat als moreel bestanddeel van bepaalde misdrijven vereist is, wordt over het algemeen gedefinieerd als het opzet om zichzelf of een ander een profijt of een onrechtmatig voordeel te verschaffen (Cass. 26 februari 1968, Arr. Cass. 1968, 847, en 20 november 1973, *ibid.* 1974, 325).

De persoon die met een bedrieglijk opzet handelt heeft niet rechtstreeks en hoofdzakelijk het nadeel op het oog dat hij aan een ander kan toebrengen.

« Ce n'est pas, schrijft Haus, le désir de faire du mal qui le détermine à agir; son but immédiat et direct est de s'enrichir aux dépens d'autrui ou de se procurer tout autre avantage illicite, par exemple, de se soustraire à une obligation imposée par la loi, à un service dû légalement, d'échapper à l'action de la police ou à l'action de l'autorité. Il ne faut pas, du reste, que l'agent ait l'intention de recueillir lui-même les avantages qui pourront résulter de l'infraction; il suffit qu'il ait le dessein d'en faire jouir des tiers sans vouloir en profiter lui-même. »

(Haus, Principes généraux du droit pénal, 2^e éd., t. I, n^o 297.)

Misbruik van ambt of van hoedanigheid zou dus strafbaar zijn ingeval de minister zonder persoonlijk belang had gehandeld, mits hij het oogmerk zou gehad hebben aan anderen een profijt of een onrechtmatig, geldelijk of moreel voordeel te bezorgen.

2. Het oogmerk om te schaden onderstelt niet noodzakelijk het oogmerk om zichzelf of een ander een profijt of een onrechtmatig voordeel te bezorgen.

« L'homme qui agit méchamment ou à dessein de nuire, schrijft Haus, a l'intention de faire du mal, de porter atteinte aux droits de la société ou des particuliers et, spécialement, en ce qui concerne ces derniers, d'attenter à leur personne ou à leur liberté, de les attaquer dans leur honneur ou leur considération, de détruire ou de dégrader leurs biens. »

(Haus, Principes généraux du droit pénal belge, 3^e éd., t. I, n^o 306; Constant, Tr. élém. de dr. pén., 1965, t. I, n^o 127, p. 182.)

Hij kan handelen uit haat of wraakzucht. De belangen die hij wil schaden kunnen openbare of privé belangen zijn.

(Nypels et Servais, art. 193, n^o 14; Rép. pr. dr. b., i.v. Faux, n^{os} 21, 41 en 46; Constant, Man. de dr. pén., z.d., 2^e partie, t. I, n^o 348, p. 227.)

Onder toepassing van de besproken bepaling zou bv. vallen het misbruik van ambt of van hoedanigheid dat wordt gepleegd met het opzet aan de goede rechtsbedeling afbreuk te doen.

Noot 9 (§ 18).

Bij afwezigheid van bedrieglijk opzet of van oogmerk om te schaden, zouden niet strafbaar zijn de onderstaande feiten die de ontwerpen van 1870 of 1971 als misdrijf aanmerkten :

a) misbruiken m.b.t. de uitwendige betrekkingen, zoals het door een inbreuk op de verdragen of door enige andere schending van het internationaal recht veroorzaken van vijandelijkheden tegen de Staat, van de zijde van een buitenlandse mogendheid (ontwerp 1870, art. 4);

b) misbruiken die vergripen tegen de Grondwet vormen :

— het contrasigneren van een koninklijk besluit :

waarbij de Grondwet geheel of ten dele wordt geschorst; waarbij een wet geschorst of van de uitvoering daarvan vrijgesteld wordt;

waarbij de vervolging wegens bepaalde misdaden of wanbedrijven of de uit hoofde van die misdaden of die wanbedrijven uitgesproken veroordelingen worden opgeheven;

waarbij wordt ingevoerd, hetzij ten behoeve van de Staat een door een wet niet afgekondigde belasting, hetzij ten behoeve van een provincie of een gemeente een last of belasting zonder de toestemming van de provincieraad of de gemeenteraad;

waarbij een vrijstelling of vermindering van belasting wordt verleend die de wet niet heeft ingevoerd;

waarbij het legercontingent wordt vastgesteld zonder de medewerking van de Kamers;

waarbij, zonder dat de wet daartoe machtiging heeft verleend, vreemde troepen tot de dienst van de Staat worden toegelaten of aan zulke troepen wordt toegestaan het grondgebied te bezetten of er doorheen te trekken;

(Ontwerp 1870, artt. 5 en 6.)

1. L'intention frauduleuse requise comme élément moral de certaines infractions est généralement définie comme étant l'intention de procurer à soi-même ou à autrui un profit ou un avantage illicite (Cass. 26 février 1968, Bull. et Pas. 1968, I, 796, et 20 novembre 1973, *ibid.* 1974, I, 310).

L'homme qui agit dans une intention frauduleuse n'a pas directement et principalement en vue le préjudice qu'il peut causer à autrui.

« Ce n'est pas, écrit Haus, le désir de faire du mal qui le détermine à agir; son but immédiat et direct est de s'enrichir aux dépens d'autrui ou de se procurer tout autre avantage illicite, par exemple, de se soustraire à une obligation imposée par la loi, à un service dû légalement, d'échapper à l'action de la police ou à l'action de l'autorité. Il ne faut pas, du reste, que l'agent ait l'intention de recueillir lui-même les avantages qui pourront résulter de l'infraction; il suffit qu'il ait le dessein d'en faire jouir des tiers sans vouloir en profiter lui-même. »

(Haus, Principes généraux du droit pénal, 2^e éd., t. I, n^o 297.)

L'abus de fonction ou de qualité serait donc punissable si le ministre avait agi sans intérêt personnel du moment qu'il aurait eu l'intention de procurer à d'autres un profit ou un avantage illicite, pécuniaire ou moral.

2. Le dessein de nuire ne suppose pas nécessairement l'intention de procurer à soi-même ou à autrui un profit ou un avantage illicite.

« L'homme qui agit méchamment ou à dessein de nuire, écrit Haus, a l'intention de faire du mal, de porter atteinte aux droits de la société ou des particuliers et, spécialement, en ce qui concerne ces derniers, d'attenter à leur personne ou à leur liberté, de les attaquer dans leur honneur ou leur considération, de détruire ou de dégrader leurs biens. »

(Haus, Principes généraux du droit pénal belge, 3^e éd., t. I, n^o 306; Constant, Tr. él. de dr. pén., 1965, t. I, n^o 127, p. 182.)

Il peut agir dans un but de haine ou de vengeance. Les intérêts auxquels il veut porter atteinte peuvent être des intérêts publics ou privés.

(Nypels et Servais, art. 193, n^o 14; Rép. prat. dr. b., v^o Faux, n^{os} 21, 41, 46; Constant, Man. de dr. pén., s.d., 2^e partie, t. I, n^o 348, p. 227.)

Tomberait, par exemple, sous l'application de la disposition considérée l'abus de fonction ou de qualité commis dans l'intention de nuire à la bonne administration de la justice.

Note 9 (§ 18).

En l'absence d'intention frauduleuse ou de dessein de nuire, ne seraient pas punissables les faits ci-après que les projets de 1870 ou de 1971 érigaient en infraction :

a) des abus relatifs aux relations extérieures tels que le fait, par une infraction aux traités ou par toute autre violation du droit international, de provoquer de la part d'une puissance étrangère, des hostilités contre l'Etat (projet 1870, art. 4);

b) des abus constitutifs d'atteintes à la Constitution :

— le fait de contresigner un arrêté royal :

qui suspend la Constitution en tout ou en partie;

qui suspend une loi ou dispense de son exécution;

qui abolit la poursuite de certains crimes ou délits ou les condamnations prononcées à raison de ces crimes ou de ces délits; *

qui établit, soit au profit de l'Etat, un impôt non décrété par une loi, soit au profit d'une province ou d'une commune, une charge ou une imposition sans le consentement du conseil provincial ou du conseil communal;

qui accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie;

qui fixe le contingent de l'armée sans le concours des Chambres;

qui, sans que la loi l'ait autorisé, admet au service de l'Etat une troupe étrangère ou permet à celle-ci d'occuper ou de traverser le territoire;

(Projet 1870, art. 5 et 6.)

— het uitvoeren of doen uitvoeren van een besluit of enige andere akte die van de Koning uitgaat en niet medeondertekend is door het hoofd van een ministerieel departement;

(Ontwerp 1870, art. 7.)

— het opheffen, bij wege van algemene en als regel geldende beschikkingen, van de wegens misdaden en wanbedrijven uitgesproken veroordelingen;

(Ontwerp 1971, art. 6.)

c) allerlei misbruiken, als :

— het bevelen van de uitlevering van een vreemdeling die wegens een politiek misdrijf of een met een dergelijk misdrijf samenhangend feit wordt vervolgd;

(Ontwerp 1870, art. 8.)

— het verrichten of bevelen van een daad waardoor aan de Grondwet of de wetten van het koninkrijk afbreuk wordt gedaan en het weigeren of nalaten zulks te herstellen na het bezwaar dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers tegen die daad heeft gemaakt;

(Ontwerp 1870, art. 9, leden 1 en 2.)

— het nalaten de voorschriften van de Grondwet, een wet of een koninklijk besluit uit te voeren of te doen uitvoeren waarvan de uitvoering hem uitdrukkelijk was opgedragen, en het weigeren of nalaten gevolg te geven aan het bezwaar dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers tegen dat niet-handelen heeft gemaakt;

(Ontwerp 1870, art. 9, leden 1 en 3.)

— het nemen van een beslissing die de Grondwet of een wet schendt, en het weigeren of verzuimen, na de vaststelling van dit feit door de stemming van een bijzondere motie in een van beide wetgevende kamers, die beslissing binnen de toegewezen tijdsruimte in te trekken of te wijzigen;

(Ontwerp 1971, art. 5, 1^o.)

— het nalaten door de minister de tot zijn bevoegdheid behorende bepalingen van de Grondwet, een wet of een koninklijk besluit uit te voeren of te doen uitvoeren, en te weigeren of te verzuimen binnen de toegewezen tijdsruimte gevolg te geven aan het verzoek dat daartoe wordt gedaan door de stemming van een bijzondere motie in een van beide wetgevende kamers;

(Ontwerp 1971, art. 5, 2^o.)

— het onthullen aan derden, buiten de gevallen in hoofdstuk II van titel I van boek II van het Strafwetboek bepaald, van geheime inlichtingen waarvan de minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt kennis heeft gekregen, wanneer die onthulling van zulke aard is dat zij een nationaal belang kan schaden;

(Ontwerp 1971, art. 7.)

— het verkrijgen, door bedrieglijke middelen, van een beslissing van de regering of van de wetgevende kamers;

(Ontwerp 1971, art. 8.)

Onder toepassing van artikel 3, § 3, zouden echter ongetwijfeld kunnen vallen, mits er geen twijfel zou bestaan nopens de aanwezigheid van het vereiste bijzonder opzet;

— het samenspannen of verrichten van kuiperijen die de onafhankelijkheid der Natie of de integriteit van het grondgebied aantasten;

(Ontwerp 1870, art. 3.)

— het verrichten van een daad met het doel de Grondwet of een wet geheel of ten dele te schorsen of van de naleving van een wet vrij te stellen, om de regeringsvorm of de volgorde in de troonsopvolging te vernietigen ofwel te wijzigen;

(Ontwerp 1971, art. 4.)

— het met een wederrechtelijk doel verbieden of belemmeren van, of zich inmengen in de uitoefening van de vervolging wegens misdaden of wanbedrijven;

(Ontwerp 1971, art. 6.)

— het op onrechtmatige wijze begunstigen van een natuurlijk persoon of van een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk rechtspersoon, het aldus beslissen of doen beslissen tot verlening van toelagen of materiële voordelen;

— het nemen of ontvangen van enigerlei belang, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenpersonen of door een gesimuleerde akte.

(Ontwerp 1971, art. 9.)

— le fait d'exécuter ou de faire exécuter un arrêté ou tout autre acte émané du Roi et non contresigné par le chef d'un département ministériel;

(Projet 1870, art. 7.)

— le fait d'abolir, par voie de dispositions générales ou réglementaires, les condamnations prononcées pour crimes et délits;

(Projet 1971, art. 6.)

c) des abus divers tels que :

— le fait d'ordonner l'extradition d'un étranger poursuivi pour délit politique ou pour un fait connexe à un semblable délit;

(Projet 1870, art. 8.)

— le fait d'exécuter ou d'ordonner un acte attentatoire à la Constitution et aux lois du royaume et de refuser ou de négliger de le réparer, après la réclamation élevée par la Chambre des représentants contre cet acte;

(Projet 1870, art. 9, al. 1 et 2.)

— le fait de s'abstenir d'exécuter ou de faire exécuter les prescriptions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal dont l'exécution lui était expressément confiée et de refuser ou de négliger de déférer à la réclamation élevée contre cette décision par la Chambre des représentants;

(Projet 1870, art. 9, al. 1 et 3.)

— le fait de prendre une décision violant la Constitution ou une loi et de refuser ou de négliger, après la constatation de ce fait par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des Chambres législatives, de rapporter ou de modifier cette décision dans le délai imparti;

(Projet 1971, art. 5, 1^o.)

— le fait de s'abstenir d'exécuter ou de faire exécuter les dispositions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal relevant de sa compétence et de refuser ou de négliger de déférer dans le délai imparti à l'invitation qui en est faite par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des Chambres législatives;

(Projet 1971, art. 5, 2^o.)

— le fait de divulguer à des tiers, hors les cas prévus au chapitre II du titre I^{er} du livre II du Code pénal, des informations secrètes, dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, lorsque cette divulgation est de nature à porter atteinte à un intérêt national;

(Projet 1971, art. 7.)

— le fait d'emporter, par des moyens frauduleux, une décision du gouvernement ou des Chambres législatives;

(Projet 1971, art. 8.)

Mais pourraient tomber sans doute sous l'application de l'article 3, § 3, pour autant qu'il n'y ait pas de doute quant à l'existence du dol spécial requis;

— le fait d'entretenir des intelligences ou de pratiquer des machinations attentatoires à l'indépendance de la Nation ou à l'intégrité du territoire;

(Projet 1870, art. 3.)

— le fait d'accomplir un acte ayant pour objet de suspendre en tout ou en partie la Constitution ou une loi ou de dispenser de l'exécution d'une loi en vue soit de détruire soit de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône;

(Projet 1971, art. 4.)

— le fait dans un but illicite d'interdire, d'entraver ou de s'immiscer dans l'exercice de la poursuite des crimes ou des délits;

(Projet 1971, art. 6.)

— le fait de favoriser de manière illicite soit une personne physique, soit une personne morale de droit public ou privé, de décider ou de faire décider l'attribution de subsides ou d'avantages matériels;

— le fait de prendre ou de recevoir quelque intérêt que ce soit directement, par interposition de personnes ou par acte simulé.

(Projet 1971, art. 9.)

Noot 10 (§ 18).

In dezelfde gedachtegang dient te worden opgemerkt dat artikel 3, § 3, van het voorontwerp in werkelijkheid een wijze van machtsafwijding strafbaar stelt, deze uitdrukking hier de betekenis hebbende die het administratief recht daaraan geeft, nl. het gebruiken door een overheid van haar macht tot andere doeleinden dan het doel waartoe de wet haar die macht heeft gegeven (1).

In administratief recht nu, wordt doorgaans aangenomen, dat machtsafwijding slechts aanwezig is, indien hij die de daad verricht zich alleen heeft laten leiden door overwegingen, los van die waarmee de wergever hem zijn machts heeft verleend, m.a.w. zulke afwijding impliceert tegelijk de aanwezigheid van een onrechtmatig en de afwezigheid van een rechtmatig doel.

Volgens de bestuurlijke jurisprudentie, is machtsafwijding niet gebleken, wanneer het bewijs niet is geleverd dat uitsluitend het nastreven van het onrechtmatig doel het oogmerk van de bestuurlijke overheid is geweest.

Onder deze voorwaarden mag men zich afvragen, of het Hof, op deze bestuurlijke jurisprudentie lettende, niet zou overwegen dat het in artikel 3, § 3, omschreven misdrijf niet bewezen is wanneer de minister twee of meer doeleinden heeft nagestreefd waarvan het ene het oogmerk om te schaden of het bedrieglijk opzet was en het of de andere rechtmatige doeleinden waren.

Het openbaar ministerie zou dienvolgens moeten aannemelijk maken, niet enkel dat een oogmerk om te schaden of een bedrieglijk opzet aanwezig, doch tevens dat een rechtmatig doel afwezig was.

Als de minister aanvoerde dat hij o.m. met een rechtmatig doel gehandeld heeft, en deze bewering niet ontbloeit zou zijn van elk element dat ze geloofwaardig maakt, zou het openbaar ministerie moeten bewijzen dat deze bewering niet met de waarheid strookt.

Noot 11 (§ 18).

Voorbeelden hiervan zijn :

1. Artikel 151 van het Strafwetboek, dat gevangenisstraf stelt op « elke ... daad van willekeur die inbreuk maakt op de door de Grondwet gewaarborgde vrijheden en rechten en die bevolen of uitgevoerd wordt door een openbaar officier of ambtenaar, door een drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht ».

2. Artikel 245, lid 1, incrimineert in beginsel (2) :

a) het feit, voor een ambtenaar, een openbaar officier of een met een openbare dienst belast persoon, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenpersonen, enig belang, welk het ook zij, te nemen of te aanvaarden in de verrichtingen, aanbestedingen, aannemingen of werken in regie waarover hij ten tijde van de handeling geheel of ten dele het beheer of het toezicht had;

b) het feit, voor een ambtenaar, een openbaar officier of een met een openbare dienst belast persoon, op wie de ordonnancering van de betaling of de vereffening van een zaak rust, daarin enig belang te nemen.

Het misdrijf bestaat door het enkele feit van de inmenging van de ambtenaar in zaken die met zijn ambt onverenigbaar zijn, ongeacht de gevolgen van deze inmenging (cass. 28 februari 1955, Arr. H. Verbr. 1955, 551; cass. 27 mei 1963, Bull. en Pasic. 1963, I, 1029), en zelfs zo de ambtenaar zonder bedrieglijk opzet heeft gehandeld (Luik, 8 juli 1936, J. Trib. p. 472). Het volstaat dat hij door zijn daad in de mogelijkheid heeft verkeerd zijn private belangen te bevorderen (Cass. 19 mei 1936, Bull. en Pasic. 1936, I, 262).

Noot 12 (§ 20).

Artikel 7, § 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uit-

(1) De gevallen van machtsafwijding worden over het algemeen in drie categorieën ingedeeld :

— de daad is verricht met het oogmerk iemand te schaden;
— de daad is verricht met het oogmerk één of meer personen te begunstigen, zonder inachtneming van het algemeen belang;
— de daad is verricht met een ander doel van algemeen belang dan datgene waartoe hij die handelde moest optreden.

Alleen de eerste twee categorieën zouden onder de voorziene incriminatie vallen.

(2) Krachtens artikel 245, lid 2, zijn deze incriminaties niet toepasselijk op hem die in de gegeven omstandigheden zijn private belangen door zijn betrekking niet kon bevorderen en openlijk heeft gehandeld.

Note 10 (§ 18).

Dans le même ordre d'idées, il convient d'observer que l'article 3, § 3, de l'avant-projet sanctionne en réalité un mode de détournement de pouvoir, cette expression étant entendue ici dans le sens que lui donne le droit administratif à savoir : le fait d'une autorité qui use de son pouvoir à des fins autres que celle en vue de laquelle la loi le lui a conféré (1).

Or en droit administratif, il est généralement admis que le détournement de pouvoir n'existe que si l'auteur de l'acte s'est inspiré uniquement de considérations étrangères à celles que le législateur avait eues en vue en lui attribuant son pouvoir : autrement dit, il implique à la fois l'existence d'un but illicite et l'absence de but licite.

Suivant la jurisprudence administrative, le détournement de pouvoir n'est pas établi lorsque n'est pas rapportée la preuve de ce que la recherche du but illicite a été l'intention exclusive de l'autorité administrative.

Dans ces conditions, on peut se demander si la jurisprudence de la Cour, s'inspirant de cette jurisprudence administrative, ne considérerait pas que l'infraction prévue à l'article 3, § 3, n'est pas établie lorsque le ministre a poursuivi deux ou plusieurs buts dont l'un était le dessein de nuire ou l'intention frauduleuse et l'autre ou les autres des buts licites.

Le ministère public aurait dès lors à démontrer non seulement l'existence d'un dessein de nuire ou d'une intention frauduleuse mais aussi l'absence de but licite.

Lorsque le ministre invoquerait qu'il a agi notamment dans un but licite et que son allégation ne serait pas dépourvue de tout élément de nature à lui donner crédit, il incomberait au ministère public à prouver l'inexactitude de cette allégation.

Note 11 (§ 18).

Ainsi :

1. En vertu de l'article 151 de Code pénal, est punissable d'une peine d'emprisonnement « tout acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution, ordonné ou exécuté par un fonctionnaire ou officier public, par un dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique ».

2. L'article 245, alinéa 1^{er}, incrimine en principe (2) :

a) le fait pour un fonctionnaire, un officier public ou une personne chargée d'un service public de prendre ou de recevoir, soit directement soit par interposition de personnes ou par actes simulés, quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie l'administration ou la surveillance;

b) le fait pour un fonctionnaire, un officier public ou une personne chargée d'un service public ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, d'y prendre un intérêt quelconque.

L'infraction existe par le seul fait de l'immixtion du fonctionnaire dans les affaires incompatibles avec sa fonction quelles que soient les suites de cette immixtion (cass. 28 février 1955, Bull. et Pasic. 1955, I, 714; cass. 27 mai 1963, *ibid.* 1963, I, 1029) et même si le fonctionnaire a agi sans intention frauduleuse (Liège, 8 juillet 1936, J. T., p. 472). Il suffit que par son acte celui-ci se soit trouvé dans la possibilité de favoriser ses intérêts privés (cass. 19 mai 1936, Bull. et Pasic. 1936, I, 262).

Note 12 (§ 20).

L'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infrac-

(1) Les cas de détournement de pouvoir sont généralement groupés en trois catégories :

— l'acte a été accompli avec l'intention de nuire à quelqu'un;
— l'acte a été accompli avec l'intention de favoriser une ou plusieurs personnes, sans égard à l'intérêt public;
— l'acte a été accompli dans un but d'intérêt public différent de celui en vue duquel son auteur devait agir.

Seules, les deux premières catégories seraient couvertes par l'incrimination prévue.

(2) En vertu de l'article 245, alinéa 2, ces incriminations ne s'appliquent pas à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui agit ouvertement.

maakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Het enkele feit van de discretionaire inbeschuldigingstelling van een minister door de Kamer van volksvertegenwoordigers zou dus geen schending van het Verdrag opleveren. In strijd met het Verdrag zou in beginsel wel zijn het uitspreken van een discretionaire veroordeling door het Hof van cassatie.

Evenwel preciseert artikel 7 van het Verdrag in § 2 : « Dit artikel staat niet in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk, ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend ».

Met het Verdrag niet onverenigbaar zou dus een wetsbepaling zijn die aan het Hof van cassatie een ruime beoordelingsmarge zou laten bij het karakteriseren van het misdrijf en het bepalen van de toepasselijke straf, wanneer het Hof zou besluiten tot veroordeling van een minister wegens feiten die, toen zij werden begaan, misdrijven waren overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend.

Noot 13 (§ 21).

Aangaande de betekenis van de uitdrukkingen « misbruik van het ambt en de hoedanigheid », zie supra noot 7;

aangaande de betekenis van de uitdrukkingen « bedrieglijk opzet » en « oogmerk om te schaden », zie supra noot 8.

Noot 14 (§ 22).

Aangaande de toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek staat in de memorie van toelichting te lezen :

« Het algemene misdrijf omschreven in § 3 (zal) van suppletieve toepassing zijn, d.w.z. dat die bepaling alleen dan zal worden toegepast wanneer het te betugelen feit door geen enkele andere wetsbepaling strafbaar is gesteld.

« Zulks houdt in dat de bepaling van § 3 in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot de toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek luidens welk wanneer eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken » (p. 11).

Deze regel volgt niet uit de tekst van artikel 3, § 3. Hij lijkt integendeel door die tekst te worden tegengesproken, nu daarin is voorzien dat « de bepalingen van boek I van het Strafwetboek van toepassing (zijn), de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd », hetgeen artikel 65 toepasselijk maakt.

De commentaar is hoe dan ook in te algemene bewoordingen gesteld.

Zo een minister een feit A van diefstal pleegt in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt, en een week later een feit B, dat misbruik van ambt met bedrieglijk opzet vormt, zou het Hof, van deze feiten kennis nemende, bij schuldigverklaring niet mogen beslissen dat er een enig strafbaar opzet is geweest en artikel 65 toepassen.

Noot 15 (§ 26).

In gemeen recht is de inbeschuldigingstelling de verwijzing vóór zijn rechters, door de bevoegde overheid, van de persoon tegen wie er gewichtige vermoedens bestaan dat hij zich aan een door de strafwet misdaad geheten feit heeft schuldig gemaakt. Aan deze fase van de rechtspleging gaan één of twee andere fazen vooraf : het onderzoek in de loop waarvan tegen de verdachte de telastlegging is uitgebracht, en dat soms volgt op een door het parket gevoerde informatie.

Nog steeds in gemeen recht, lijkt de beschuldiging dus de eindfase van de rechtspleging die aan de aanhangigmaking bij het vonnisgerecht voorafgaat : zij wordt door het openbaar ministerie pas gevraagd na de voltooiing van het onderzoek.

Noot 16 (§ 27).

De term « consulter » komt inderdaad voor in artikel 50, § 5, van het reglement van de Kamer (« overleg plegen » in de Nederlandse tekst van dit reglement), maar ter zake van wetsontwerpen en -voorstellen is het de voorzitter die over de verwijzing naar de commissies beslist.

Noot 17 (§ 38).

Krachtens artikel 38 van de Grondwet :

— wat het quorum betreft : kan de Kamer geen besluit nemen indien niet de meerderheid van haar leden vertegenwoordigd is; bij de stemming over het besluit moeten er dus tenminste 107 volksvertegenwoordigers tegenwoordig zijn;

tion d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

Le simple fait de la mise en accusation discrétionnaire d'un ministre par la Chambre des représentants ne constituerait donc pas une violation de la Convention. Ce qui, en principe, serait contraire à la Convention, ce serait le fait d'une condamnation discrétionnaire par la Cour de cassation.

Toutefois, l'article 7 de la Convention, en son § 2, précise que cet article « ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».

Ne serait donc pas incompatible avec la Convention une disposition légale qui laisserait à la Cour de cassation une large marge d'appréciation pour caractériser l'infraction et déterminer la peine applicable lorsqu'elle estimerait devoir condamner un ministre en raison de faits qui, au moment où ils ont été commis, étaient criminels d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

Note 13 (§ 21).

Sur le sens des expressions « abus de fonction et de qualité », voy. supra la note 7;

sur le sens des expressions « intention frauduleuse » et « dessein de nuire », voy. supra la note 8.

Note 14 (§ 22).

A propos de l'application de l'article 65 du Code pénal, on lit dans l'exposé des motifs :

« Le délit général formulé au paragraphe 3 sera d'application suppletive, c'est-à-dire qu'il n'y aura lieu d'avoir recours à cette disposition que dans le cas où le fait incriminé n'est rendu punissable par aucune autre disposition légale.

Ceci implique que la disposition reprise au § 3 ne pourra jamais donner lieu à l'application de l'article 65 du Code pénal, aux termes duquel, lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée » (p. 8-9).

Cette règle ne résulte pas du texte de l'article 3, § 3. Au contraire, elle paraît bien contredite par ce texte puisqu'il est prévu que « les dispositions du livre I^{er} du Code pénal, sans exception des articles 66, 67 et 69 et 85, sont applicables », ce qui rend applicable l'article 65.

Le commentaire est de toute manière libellé en des termes trop généraux.

Si un ministre commet un fait A de vol dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, puis une semaine après un fait B constitutif d'abus de fonction avec intention frauduleuse, la Cour, saisie des faits, ne pourrait pas décider, en cas de déclaration de culpabilité, qu'il y a eu intention délictueuse unique et appliquer l'article 65.

Note 15 (§ 26).

En droit commun, la mise en accusation est le renvoi devant ses juges, par l'autorité compétente, de la personne contre laquelle existent des présomptions graves qu'elle s'est rendue coupable d'un fait qualifié crime par la loi pénale. Cette phase de la procédure est précédée d'une ou de deux autres phases : l'instruction au cours de laquelle l'inculpé a été mis en prévention, cette instruction faisant suite parfois à une information menée par le parquet.

Toujours en droit commun, l'accusation apparaît donc comme la phase terminale de la procédure antérieure à la saisine de la juridiction de jugement : elle n'est demandée par le ministère public qu'après l'achèvement de l'instruction.

Note 16 (§ 27).

Sans doute ce terme figure-t-il à l'article 50, § 5, du règlement de la Chambre, mais en matière de projets et de propositions de loi, c'est le président qui décide du renvoi aux commissions.

Note 17 (§ 38).

En vertu de l'article 38 de la Constitution :

— en ce qui concerne le quorum : la Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie; il faut donc qu'au moins 107 députés soient présents au moment du vote de la résolution;

— wat de meerderheid betreft : elk besluit moet bij volstrekte meerderheid van stemmen worden genomen, behoudens hetgeen door het reglement van de Kamer wordt bepaald wat betreft verkiezingen en voordrachten; de volstrekte meerderheid moet dus worden berekend op de uitgebrachte stemmen en niet op het aantal leden die de Kamer vormen.

Sedert 1969 bepaalt het reglement van de Kamer in artikel 41, lid 2, dat voor de toepassing van artikel 38 zowel als van artikel 131 van de Grondwet, de onthoudingen meetellen bij het aantal aanwezige leden, maar niet worden meegerekend om de meerderheid vast te stellen.

Als deze reglements bepaling op de besluiten tot inbeschuldigingstelling van ministers werd toegepast, zou de mogelijkheid bestaan dat zulk besluit zou worden aangenomen, op 107 tegenwoordige volksvertegenwoordigers, met twee stemmen tegen één bij 104 onthoudingen.

Noot 18 (§ 39).

De regel dat, bij ontdekking van nieuwe bewijselementen tegen een verdachte jegens wie een beslissing van buitenvervolginstelling is gegeven, het onderzoek mag worden heropend, is afgeleid uit de artikelen 246 en 247 van het Wetboek van strafvordering.

Artikel 246 van dit wetboek luidt : « De verdachte te wiens aanzien het hof van beroep beslist heeft dat er geen grond is om hem naar het hof van assisen (...) te verwijzen, kan wegens hetzelfde feit niet meer voor dat hof worden gebracht, tenzij nieuwe bezwaren zijn ingekomen ».

Artikel 247 bepaalt : « Als nieuwe bezwaren worden beschouwd de verklaringen van getuigen, de stukken en de processen-verbaal, die niet konden worden onderworpen aan het onderzoek van het hof van beroep en toch geschikt zijn om de bewijzen te versterken die het hof te zwak heeft bevonden, of om aangaande de feiten nadere gegevens te verstrekken die het vinden van de waarheid kunnen bevorderen ».

Hoewel deze twee artikelen deel uitmaken van titel II van boek II van het Wetboek van strafvordering — titel gewijd aan de « zaken die aan de jury moeten worden onderworpen » — heeft de jurisprudentie analogisch de daarin gegeven regels steeds toegepast ingeval nieuwe bezwaren aan het licht treden na beslissingen van buitenvervolginstelling m.b.t. misdrijven waarvan de berechting niet aan het hof van assisen staat.

De jurisprudentie heeft insgelijks overwogen, dat deze regels van toepassing waren wanneer de beslissing van buitenvervolginstelling, hoewel niet door een onderzoeksgerecht verleend, niettemin het karakter droeg van de beslissing, bedoeld in artikel 128 van het Wetboek van strafvordering.

Aldus is er vaak aangenomen, dat een beschikking van buitenvervolginstelling, conform artikel 3 van de besluit-wet van 26 mei 1944 verleend, dezelfde gevolgen had als de beschikking, bedoeld door artikel 128 van het Wetboek van strafvordering, en dat bijgevolg de verdachte, krachtens artikel 246 van dit wetboek, niet meer mocht worden vervolgd « wegens dezelfde feiten » zonder dat nieuwe bezwaren waren ingekomen.

(Cass. 22 mei 1950, Arr. H. verbr. 1950, 591; raadpl. cass. 5 maart 1951, *ibid.* 1951, 384.)

De beslissing waarbij de Kamer verklaart dat er geen grond is om een minister in beschuldiging te stellen of dat er geen grond is om verlot tot vervolging tegen hem te verlenen, zal niet noodzakelijk berusten op de ontoereikendheid van de bezwaren of op andere overwegingen van juridische aard.

Derhalve zou zij niet noodzakelijk moeten worden beschouwd als het karakter van de beslissing waarin meergenoemd artikel 128 voorziet hebbende.

Dat is de reden waarom het raadzaam lijkt te zorgen voor een tekst.

Noot 19 (§ 40).

Blijkbaar zou de Kamer, ingeval het onderzoek tegen andere personen dan de minister bezwaren aan het licht had gebracht en indien zij besliste de minister niet in beschuldiging te stellen, het dossier dienen over te zenden aan de procureur-generaal bij het hof van beroep zodat deze magistraat jegens die personen zulke maatregelen zou kunnen nemen als hij tot een degelijke uitoefening van de strafvordering geschikt mocht achten.

Ingeval de Kamer de minister in beschuldiging stelde, zou het op de procureur-generaal in het Hof van cassatie rusten op te treden als vereist, ter vervolging van die personen.

Noot 20 (§ 41).

Bij ervaring weet men dat in de meeste gewone strafzaken, een voorafgaand onderzoek dikwijls nuttig, ja zelfs nodig is.

Des te meer is zulke informatie ten deze geboden, daar, nu het gaat over feiten waarbij één of meer ministers kunnen betrokken

— en ce qui concerne la majorité : toute résolution doit être prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce que le règlement de la Chambre peut prévoir à l'égard des élections et présentations; la majorité absolue doit donc être calculée par rapport aux suffrages et non par rapport au nombre de membres qui composent la Chambre.

Depuis 1969, le règlement de la Chambre prévoit en son article 41, alinéa 2, que tant pour l'application de l'article 38 que de l'article 131 de la Constitution, les abstentions sont comptées dans le nombre des membres présents, mais n'interviennent pas pour déterminer la majorité.

Si cette disposition réglementaire était appliquée aux résolutions de mise en accusation d'un ministre, elle permettrait qu'une telle résolution soit prise, sur 107 députés présents, par deux voix contre une et 104 abstentions.

Note 18 (§ 39).

La règle suivant laquelle la découverte, à charge d'un inculpé ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de nouveaux éléments de preuve, autorise la réouverture de l'instruction, est déduite des articles 246 et 247 du Code d'instruction criminelle.

Aux termes de l'article 246 de ce code, « l'inculpé à l'égard duquel la cour d'appel aura décidé qu'il n'y a pas lieu au renvoi à l'une de ces cours (cours d'assises) ne pourra plus y être traduit à raison du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges ».

L'article 247 prévoit que « sont considérées comme charges nouvelles les déclarations de témoins, pièces et procès-verbaux qui, n'ayant pu être soumis à l'examen de la cour d'appel, sont cependant de nature, soit à fortifier les preuves que la cour aurait trouvées trop faibles, soit à donner aux faits de nouveaux développements utiles à la manifestation de la vérité ».

Bien que ces deux articles fassent partie du titre II du livre II du Code d'instruction criminelle — titre consacré aux « affaires qui doivent être soumises au jury » — la jurisprudence a toujours appliqué, par analogie, les règles qu'ils énoncent dans le cas où des charges nouvelles surviennent après des décisions de non-lieu relatives à des infractions dont le jugement ne relève pas de la cour d'assises.

La jurisprudence a également considéré que ces règles s'appliquaient dans le cas où la décision de non-lieu, quoique n'émanant pas d'une juridiction d'instruction, avait néanmoins le caractère de la décision prévue à l'article 128 du Code d'instruction criminelle.

Ainsi il a été admis, à de nombreuses reprises, qu'une ordonnance de non-lieu rendue en conformité de l'article 3 de l'arrêté-loi du 26 mai 1944 produisait les mêmes effets que celle prévue par l'article 128 du Code d'instruction criminelle et que, partant, l'inculpé, en vertu de l'article 246 du même code, ne pouvait plus être poursuivi « en raison des mêmes faits » sans la survenance de charges nouvelles.

(Cass. 22 mai 1950, Bull. et Pas. 1950, I, 660; cons. 5 mars 1951, *ibid.* 1951, I, 455.)

La décision de la Chambre déclarant n'y avoir lieu de mettre en accusation un ministre ou n'y avoir lieu d'autoriser des poursuites contre lui ne sera pas nécessairement motivée par l'insuffisance des charges ou par d'autres considérations d'ordre juridique.

Dès lors, elle ne devrait pas nécessairement être considérée comme ayant le caractère de la décision prévue par l'article 128 du Code d'instruction criminelle.

C'est la raison pour laquelle il semble prudent de prévoir un texte.

Note 19 (§ 40).

Il semble que dans le cas où l'instruction aurait fait apparaître des charges à l'encontre de personnes autres que le ministre, la Chambre aurait, si elle décidait de ne pas mettre en accusation le ministre, à communiquer la procédure au procureur général près la cour d'appel pour lui permettre de prendre, à l'égard de ces personnes, telles mesures qu'il estimerait appropriées pour le bon exercice de l'action publique.

Si la Chambre mettait le ministre en accusation, il appartiendrait au procureur général à la Cour de cassation de prendre les initiatives qui s'imposent pour la poursuite de ces personnes.

Note 20 (§ 41).

L'expérience des affaires pénales ordinaires apprend que, dans la plupart des cas, une enquête préalable est souvent utile sinon nécessaire.

Une telle information s'impose d'autant plus ici que, s'agissant de faits pouvant mettre en cause un ou plusieurs ministres et ayant

worden en die onvermijdelijk in de openbare opinie een sterke weerklank zullen vinden, de grootst mogelijke voorzorgen moeten getroffen worden om te voorkomen dat de beslissing een instructie te openen lichtvaardig genomen wordt, aan de hand van onvolledige, fragmentarische of onbetrouwbare gegevens.

Noot 21 (§ 41).

Bij alle degelijkheid van de mannen die het Hoog comité van toezicht voorzitten en vormen en bij de ruime feitelijke autonomie die het tot op heden lijkt te hebben genoten (1), mag toch niet uit het oog worden verloren dat het Comité (hetwelk in de Grondwet niet vermeld wordt) een bestuurlijk organisme in de schoot van de uitvoerende macht is en dat de organisatie, de samenstelling en de bevoegdheden ervan in ruime mate door deze macht discretionair geregeld worden.

Om het te zeggen met de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 26 april 1962 is geworden : het Hoog comité van toezicht heeft van de uitvoerende macht een toemogtoe door haar eigen administratie uitgeoefende macht gekregen (Gedr. st. Kamer, 123, Buiteng. zitt. 1961, n° 1, p. 2).

Het Comité treedt dus niet ingevolge een rechtstreeks van de Natie ontvangen delegatie op.

Dit Comité, dat bij een koninklijk besluit van 30 oktober 1910 werd opgericht tengevolge van in het bestuur van de spoorwegen vastgestelde onregelmatigheden, had aanvankelijk als hoofdtaak het houden van toezicht op de diensten van het departement van spoorwegen, posten en telegraaf.

Bij een koninklijk besluit van 5 mei 1912 werd de bevoegdheid van het Comité uitgebreid tot het departement van landbouw en openbare werken en tot dat van oorlog; door de koninklijke besluiten van 19 april 1920 en 7 januari 1921 werden onderscheidenlijk het departement van financiën en dat van economische zaken in zijn werkingsgebied gebracht.

Een koninklijk besluit van 28 december 1921 breidde de bevoegdheid van het Comité uit tot alle ministeriële departementen.

Het organiek statuut is thans vastgelegd in een koninklijk besluit van 29 juli 1970.

Door in de considerans van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 aan te duiden dat het statuut van het Comité de artikelen 29, 66, lid 2, en 67 van de Grondwet als constitutionele basissen had, heeft de Koning te kennen gegeven dat dit statuut geplaatst wordt, tegelijk in het raam van de eigener beweging uitgeoefende verordenende macht (pouvoir réglementaire dit « de propre mouvement ») (2) én in het raam van de verordenende uitvoeringsmacht (3).

(1) In het advies van de Raad van State vóór het koninklijk besluit van 29 juli 1970 staat te lezen : « Artikel 13 van de thans geldende tekst bepaalt dat de voorzitter overgaat tot het onderzoek van de feiten. Uit die bepaling volgt dat dit in volle onafhankelijkheid wordt gevoerd door een magistraat aan wie de ministers geen bevelen kunnen geven.

Dat artikel 13 wordt vervangen door artikel 36 van het ontwerp. Hoezeer beide teksten ook onderling verschillen, het nieuwe artikel doet geen afbreuk aan het onafhankelijkheidsbeginsel dat in het oude wordt gehuldigd. Uit artikel 36 juncto artikel 38 van het ontwerp blijkt immers dat de voorzitter de enquête in de hand heeft. De ambtenaren van de dienst enquêtes zullen dus in de uitoefening van hun onderzoeksoverdrachten niet onder het hiërarchisch gezag van een minister staan. Dat heeft de gemachtigde van de regering trouwens bevestigd. »

(Staatsblad 18 september 1970, p. 9359.)

(2) Artikel 29 van de Grondwet bepaalt dat de uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning berust.

Artikel 66, lid 2, bepaalt dat de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen benoemt, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen.

Aan deze Grondwetbepalingen zou de Koning impliciet de macht ontleenen aangelegenheden te regelen die normaal liggen in de sfeer van de attributies der uitvoerende macht, zoals de politie, de organisatie van het bestuur, het statuut van het Rijkspersoneel.

(Zie o.m. Masquelin, La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux, Rev. jur. adm. et Cons. Et., 1969, pp. 1 en vlg., inz. p. 2.)

(3) De Koning, naar luid van artikel 67 van de Grondwet, « maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen ».

Dit artikel kent aan de Koning een algemene macht toe tot het nemen van de verordeningen die ter uitvoering van de wetten nodig zijn.

Deze macht wordt door de Grondwet aan de Koning rechtstreeks en uitdrukkelijk verleend, maar de uitoefening ervan hangt van het voortbestaan van uit te voeren wetten af.

nécessairement un profond retentissement au sein de l'opinion publique, le maximum de précautions doit être pris pour éviter que la décision d'ouvrir une instruction intervienne à la légère, sur la base d'indications incomplètes, fragmentaires ou sujettes à caution.

Note 21 (§ 41).

Les qualités personnelles des hommes qui le président et le composent non plus que la large autonomie de fait dont il paraît avoir bénéficié jusqu'à présent (1) ne doivent faire perdre de vue que le Comité (que la Constitution ignore) est un organisme administratif au sein du pouvoir exécutif et que son organisation, sa composition et ses compétences sont dans une large mesure déterminées discrétionnairement par ce même pouvoir.

Pour reprendre une expression utilisée dans l'exposé des motifs de la loi du 26 avril 1962, le Comité supérieur de contrôle s'est vu déléguer par le pouvoir exécutif un pouvoir que jusque là l'administration exerçait elle-même (doc. parl. Ch., s. extr. 1961, 123, n° 1, p. 2).

Ce n'est donc pas par l'effet d'une délégation directe de la Nation qu'il agit.

Créé par un arrêté royal du 30 octobre 1910 à la suite d'irrégularités qui avaient été constatées dans l'administration des chemins de fer, ce Comité avait à l'origine pour mission principale d'exercer une surveillance sur les services du département des chemins de fer, postes et télégraphes.

Un arrêté royal du 5 mai 1912 étendit sa compétence au département de l'agriculture et des travaux publics, et à celui de la guerre. Après la première guerre, les arrêtés royaux des 19 avril 1920 et 7 janvier 1921 étendirent son action respectivement au département des finances et à celui des affaires économiques.

C'est un arrêté royal du 28 décembre 1921 qui étendit la compétence du Comité à tous les départements ministériels.

Son statut organique est actuellement régi par un arrêté royal du 29 juillet 1970.

En indiquant dans le préambule de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 que le statut du Comité avait comme bases constitutionnelles les articles 29, 66, alinéa 2, et 67 de la Constitution, le Roi a entendu situer ce statut à la fois dans le cadre du pouvoir réglementaire dit « de propre mouvement » (2) et dans celui du pouvoir réglementaire d'exécution (3).

(1) « Le texte actuellement en vigueur, lit-on dans l'avis du Conseil d'Etat précédant l'arrêté royal du 29 juillet 1970 prévoit en son article 13 que le président procède à l'instruction des faits. Il se déduit de ce texte que l'instruction est menée en toute indépendance par un magistrat auquel les ministres ne peuvent adresser aucune injonction.

A cet article 13, le projet substitue son article 36 en vertu duquel, en dépit des différences qui existent entre les deux textes, il n'est pas porté atteinte au principe d'indépendance que le texte en vigueur consacre. En effet, il résulte de la combinaison des articles 36 et 38 du projet que c'est le président qui est maître de l'enquête. En conséquence, les fonctionnaires du service d'enquêtes ne seront pas soumis au pouvoir hiérarchique d'un ministre dans l'exercice de leurs devoirs d'instruction, ce qui a d'ailleurs été confirmé par le délégué du gouvernement. »

(Mon. 18 septembre 1970, p. 9359.)

(2) L'article 29 de la Constitution prévoit qu'au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution.

L'article 66, alinéa 2, dispose que le Roi nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par la loi.

Le Roi tiendrait implicitement de ces dispositions constitutionnelles, le pouvoir de régler des matières qui appartiennent normalement à la sphère des attributions du pouvoir exécutif, comme la police, l'organisation de l'administration, le statut des agents de l'Etat.

(Voy. notam. J. Masquelin, La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux, Rev. jur. adm. et Cons. Et. 1969, pp. 1 et suiv., spéc. p. 2.)

(3) Aux termes de l'article 67, le Roi « fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Cet article attribue au Roi un pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois.

Ce pouvoir est conféré directement et expressément au Roi par la Constitution mais son exercice est subordonné à l'existence préalable de lois à exécuter.

Maar het gedeelte van de verordenende uitvoeringsmacht, waarvan de uitoefening het bestaan van uit te voeren wetten onderstelt is ten deze bijzonder beperkt; de enkele wetten die de considerans vermeldt zijn :

- de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd en aangevuld door de koninklijke besluiten van 18 december 1957, n° 4 van 18 april 1967 en n° 88 van 11 november 1967 (artt. 22 en 26);
- de wet van 26 december 1956 op de postdienst (art. 5);
- de wet van 26 april 1962 tot verlening der bevoegdheden van de gerechtelijke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog comité van toezicht, aangevuld door de wet van 8 juli 1969;
- en, de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen (art. 1).

De meeste van de bepalingen van het organiek statuut van het Hoog Comité van Toezicht behoren aldus tot een verordenende macht van de Koning die zogoed als autonoom is.

Noot 22 (§ 41).

« Immers, staat in de memorie van toelichting te lezen m.b.t. de voorzitter van het Hoog comité van toezicht, het betreft hier tegelijk een magistraat die behoort tot het hoogste rechtscollege van het land, en de voorzitter van een instelling die gespecialiseerd is in het uitvoeren van administratieve enquêtes en waarvan de goede trouw niet gemakkelijk zal kunnen worden verschalkt » (p. 53).

In de eerste plaats dient erop te worden gewezen, dat in de huidige staat der teksten, de vier magistraten die van het college van het Comité deel uitmaken en onder wie de voorzitter van dit organisme benoemd wordt niet noodzakelijk tot het Hof van cassatie hoeven te behoren; het kunnen magistraten van het hof van beroep zijn (koninklijk besluit van 29 juli 1970, houdende organiek reglement van het Hoog comité van toezicht, art. 4).

Bovendien en vooral, daar deze teksten van verordenende aard zijn, kunnen zij door de Koning worden gewijzigd : het zou de uitvoerende macht vrijstaan te beslissen dat die magistraten tot andere gerechten mogen behoren of dat van het college geen magistraten meer deel zouden uitmaken, of nog dat de voorzitter een lid van het college zou kunnen zijn die geen magistraat is.

Er bestaat bijgevolg niet de minste grondwettelijke of wettelijke waarborg, dat de voorzitter van het Hoog comité van toezicht altijd een magistraat van het Hof van cassatie of ook maar dat hij een magistraat zou zijn.

Noot 23 (§ 41).

Artikel 5 van het voorontwerp luidt, dat de voorzitter van het Comité kan worden verzocht « tot een onderzoek over te gaan overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog comité van toezicht ».

Nog afgezien ervan, dat het wetgevingstechnisch af te keuren is dat een wettelijke tekst naar bepalingen met een verordenend karakter verwijst, dient er te worden beklemtoond, dat de meeste van de bevoegdheden van het Comité, o.m. op het stuk van enquêtes, door de Koning worden vastgesteld. De regels betreffende die bevoegdheden kunnen dus door de Koning worden opgeheven of gewijzigd; de uitvoerende macht zou van de ene dag tot de andere die bevoegdheden vrijelijk kunnen afschaffen of inkrimpen.

Ongewijfeld bepaalt de wet van 26 april 1962 de bevoegdheden, verbonden aan de functies van gerechtelijke politie van sommige personeelsleden van het Hoog comité van toezicht, doch deze bevoegdheden worden in ieder geval niet door de voorzitter van het Comité uitgeoefend.

Noot 24 (§ 41).

In de bevoegdheden van de voorzitter van het Comité werden trouwens niet onaanzienlijke wijzigingen aangebracht door het koninklijk besluit van 29 juli 1970, die o.m. tot gevolg gehad hebben de eigen onderzoeksmacht van de voorzitter af te schaffen (1).

(1) In het stelsel van het organiek besluit van 21 november 1932, beschikte de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht over een eigen onderzoeksmacht.

Volgens de artikelen 13, 14, 19 en 20 van dit besluit :

1. ging hij, desverzocht of van ambtswege handelende, over tot het onderzoek van de feiten die hem regelmatig aangezegd werden of hem genoegzaam van aard leken om uitoefening van toezicht door het Comité te wettigen en deed hij overal alle nuttige vaststellingen (artt. 13 en 14);

Mais la part du pouvoir réglementaire d'exécution, dont l'exercice suppose l'existence de lois à exécuter, est en l'occurrence singulièrement réduit; les seules lois auxquelles le préambule se réfère sont :

- la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée et complétée par les arrêtés royaux du 18 décembre 1957, n° 4 du 18 avril 1967 et n° 88 du 11 novembre 1967 (art. 22 et 26);
- la loi du 26 décembre 1956 sur le service des Postes (art. 5);
- la loi du 26 avril 1962 conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, complétée par la loi du 8 juillet 1969;
- et la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes (art. 1^{er}).

La plupart des dispositions du statut organique du Comité supérieur de contrôle relèvent ainsi d'un pouvoir réglementaire du Roi, qui est pratiquement autonome.

Note 22 (§ 41).

« Il s'agit, lit-on dans l'exposé des motifs à propos du président du Comité supérieur de contrôle, à la fois d'un magistrat appartenant à la juridiction la plus élevée du pays et du président d'un organisme qui est spécialisé dans les enquêtes administratives et dont la bonne foi ne pourra être aisément surprise » (p. 53).

Il convient d'observer tout d'abord que dans l'état actuel des textes, les quatre magistrats qui font partie du collège du Comité supérieur de contrôle et parmi lesquels est nommé le président du Comité ne doivent pas nécessairement appartenir à la Cour de cassation; ce peuvent être des magistrats de cour d'appel (arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle, art. 4).

En outre et surtout, comme ces textes sont de nature réglementaire, ils peuvent être modifiés par le Roi : il serait loisible au pouvoir exécutif de décider que ces magistrats peuvent appartenir à d'autres juridictions ou que des magistrats ne feraient plus partie du collège, ou encore que le président pourrait être un membre du collège autre qu'un magistrat.

Il n'existe donc absolument aucune garantie constitutionnelle ou légale que le président du Comité supérieur de contrôle soit toujours un magistrat de la Cour de cassation ni même que ce soit un magistrat.

Note 23 (§ 41).

L'article 5 de l'avant-projet porte qu'il pourra être demandé au président du Comité « de faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité ».

Outre qu'il n'est pas, de bonne technique législative qu'un texte légal se réfère à des dispositions de caractère réglementaire, il faut souligner que la plupart des compétences du Comité supérieur de contrôle, notamment en matière d'enquête, sont fixées par le Roi. Les règles relatives à ces compétences peuvent donc être abrogées ou modifiées par le Roi; il serait loisible au pouvoir exécutif de supprimer ou de réduire du jour au lendemain ces compétences.

Sans doute la loi du 26 avril 1962 définit-elle les compétences qui s'attachent aux fonctions de police judiciaire de certains agents du Comité supérieur de contrôle mais ces compétences le président du Comité supérieur de contrôle en tout état de cause ne les exerce pas.

Note 24 (§ 41).

Les compétences du président du Comité ont d'ailleurs fait l'objet de modifications assez sensibles dans l'arrêté royal du 29 juillet 1970, modifications qui ont notamment eu pour effet de supprimer le pouvoir d'instruction propre du président (1).

(1) Dans le système de l'arrêté organique du 21 novembre 1932, le président du Comité supérieur de contrôle disposait d'un pouvoir d'instruction propre.

Aux termes des articles 13, 14, 19 et 20 de cet arrêté :

1. saisi par requête ou agissant d'office, il procédait à l'instruction des faits qui lui étaient dénoncés régulièrement ou qui lui paraissaient de nature à légitimer l'action du Comité et faisait en tous lieux toutes constatations utiles (art. 13 et 14).

Noot 25 (§ 41).

De memorie van toelichting neemt aan, dat het onderzoek dat aan de voorzitter van het Comité zou worden gevraagd enkel in het raam van de opdracht van het Comité zou kunnen verricht worden. In dit verband zegt de commentaar: « Mocht b.v. de voorzitter van de Kamer een minister ervan verdenken samen te zweren tegen de veiligheid van de Staat, dan zou hij een onderzoek van een dergelijke zaak niet kunnen opdragen aan de voorzitter van het Hoog comité van toezicht » (p. 53).

De commentaar herinnert trouwens aan de grenzen van de bevoegdheden van het Comité ter zake van enquêtes:

- het opsporen van de bedrieglijke handelingen en de misdrijven gepleegd door de aangestelden van de administratie of door de derden ter gelegenheid van de werking der ministeriële diensten en van sommige andere personen van publiek recht;
- het uitvoeren van controle-opdrachten ter gelegenheid van de uitvoering der aanbestedingen van werken en leveringen;
- het verrichten van toezicht op de toekenning van subsidies (p. 53).

Noot 26 (§ 41).

Krachtens artikel 1 van de wet van 26 april 1962 aangevuld door de wet van 8 juli 1969, is het personeel van de dienst « enquêtes » van het Comité, zoals de officieren van de gerechtelijke politie, bevoegd om de inbreuken op te zoeken, begaan hetzij door aangestelden van de administratie, hetzij door derden, bij de werking van openbare diensten beheerd door de Staat, de provinciën, de gemeenten en de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954, en om deze inbreuken vast te stellen in processen-verbaal, die rechtsgeldig (bedoeld wordt een bewijskrachtig) zijn tot bewijs van het tegenovergestelde; bij deze opzoekingen en vaststellingen hebben de personeelsleden de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulp-officier van de procureur des Konings en van de krijgsauditeur.

In hun hoedanigheid van officier van gerechtelijk politie, staan die personeelsleden van het Hoog comité van toezicht onder het toezicht van de rechterlijke overheden.

Zoals is gezegd in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 26 april 1962 is geworden tot verlening van de bevoegdheden van de gerechtelijke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog comité van toezicht: « Het is vanzelfsprekend dat, van het ogenblik af dat een personeelslid van het Hoog comité van toezicht ertoe gebracht wordt op te treden in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hij, in de uitoefening van zijn gerechtelijke functies, de verplichtingen dient na te komen die opgelegd zijn aan al de personen bekleed met deze hoedanigheid en dat de procureurgeneraal bij de hoven van beroep te hunnen opzichte dezelfde macht tot controle en toezicht zouden hebben als die welke ze hebben over de andere officieren van gerechtelijke politie ».

(Gedr. st. Kamer, 123 (Buit. zitt. 1961) — n° 1, p. 3).

Niet alleen is de voorzitter van het Hoog comité van toezicht geen officier van gerechtelijke politie, maar bovendien heeft hij geen eigen controle- of toezichtsbevoegdheid wat de door zijn personeelsleden verrichte daden van gerechtelijke politie betreft.

Zelfs wanneer de personeelsleden van het Hoog comité van toezicht van ambtswege enquêtes houden naar tot hun bevoegdheid behorende misdrijven, moeten deze enquêtes, althans in de belangrijke zaken,

2. kon hij zijn onderzoeksbevoegdheden geheel of gedeeltelijk overdragen aan het personeel dat bijzonder bij het Comité aangesteld was, of zelfs aan één of meer personen die hem, wegens hun bedrijf of hun beroep, bijzonder geschikt voorkwamen om de feiten te beoordelen welke tot zijn tussenkomst aanleiding gaven (art. 19);

3. kon hij zijn « machtsbevoegdheid » geheel of gedeeltelijk opdragen aan de ambtenaar die de leiding van het bestuur van het Comité had of aan een der leden van het Comité (art. 20).

Het organiek koninklijk besluit van 29 juli 1970 heeft deze eigen onderzoeksmacht van de voorzitter afgeschaft.

De artikelen 36, 37 en 39 van dit besluit luiden, dat:

1. de voorzitter kan de personeelsleden van de dienst enquêtes slechts gelasten over te gaan tot het onderzoek van de feiten waarvan hij kennis krijgt of die hem van die aard lijken te zijn dat zijn tussenkomst verantwoord is, en alleen deze personeelsleden kunnen alle nuttige vaststellingen doen (artt. 36 en 37);

2. indien hij het nodig acht, hij voor de noodwendigheden van het onderzoek een beroep mag doen op deskundigen (art. 37);

3. hij de machten die hem op het stuk van administratie zijn verleend tijdelijk mag overdragen op het hoofd van het bestuur van het Comité (art. 39).

Note 25 (§ 41).

L'exposé des motifs admet que l'enquête qui serait demandée au président du Comité ne pourrait s'effectuer que dans le cadre de la mission du Comité: « ainsi, par exemple, souligne le commentaire, si le président de la Chambre suspectait un ministre de comploter contre la Sécurité de l'Etat, il ne pourrait confier une enquête de ce genre au président du Comité supérieur de contrôle » (p. 53).

L'exposé des motifs rappelle d'ailleurs les limites des compétences du Comité en matière d'enquête:

- rechercher les fraudes et infractions commises par les préposés de l'administration ou par les tiers à l'occasion du fonctionnement des services ministériels et de certaines autres personnes de droit public;
- effectuer des contrôles à l'occasion de l'exécution des marchés de travaux et de fournitures;
- procéder à certaines vérifications quant à l'octroi des subventions (p. 53).

Note 26 (§ 41).

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 26 avril 1962 complétée par la loi du 8 juillet 1969, les agents du service d'enquête du Comité sont compétents concurremment avec les officiers de police judiciaire pour rechercher les infractions commises soit par les préposés de l'administration soit par des tiers à l'occasion du fonctionnement des services publics gérés par l'Etat, les provinces, les communes et les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 et pour constater ces infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire; dans ces recherches et constatations, ces agents ont qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur militaire.

En leur qualité d'officier de police judiciaire les agents du Comité supérieur de contrôle se trouvent sous la surveillance des autorités judiciaires.

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 26 avril 1962 conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, « il va de soi que, dès l'instant où un agent du Comité supérieur de contrôle serait amené à agir en qualité d'officier de police judiciaire, il lui incomberait de respecter les obligations qui s'imposent, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, à toutes les personnes investies de cette qualité et que les procureurs généraux près les cours d'appel auraient à leur égard les mêmes pouvoirs de contrôle et de surveillance que ceux qu'ils ont sur les autres officiers de police judiciaire ».

(Doc. parl. Ch. s. extr. 1961, 123, n° 1, p. 3).

Non seulement le président du Comité supérieur de contrôle n'est pas officier de police judiciaire mais en outre il n'a pas de pouvoir propre de contrôle ou de surveillance en ce qui concerne les actes de police judiciaire accomplis par ses agents.

Même lorsque des agents du Comité supérieur de contrôle procèdent d'office à des enquêtes au sujet d'infractions relevant de leur compétence, ces enquêtes, tout au moins dans les affaires importantes, doi-

2. il pouvait charger de tout ou partie de ses attributions d'instruction le personnel spécialement attiré auprès du Comité ou même une ou plusieurs personnes déterminées qui, en raison de leur art ou de leur profession, lui paraissaient particulièrement aptes à apprécier les faits qui avaient donné lieu à son intervention (art. 19);

3. il pouvait déléguer ses pouvoirs, en tout ou en partie, au fonctionnaire dirigeant l'administration du Comité ou à l'un des membres de celui-ci (art. 20).

L'arrêté royal organique du 29 juillet 1970 a supprimé ce pouvoir d'instruction propre du président.

Suivant les articles 36, 37 et 39 de cet arrêté:

1. le président ne peut que charger les agents du service d'enquêtes de procéder à l'instruction des faits dont il est informé ou qui paraissent de nature à justifier son intervention et seuls ces agents peuvent faire toutes les constatations utiles (art. 36 et 37);

2. s'il le juge nécessaire, il peut faire appel à des experts pour les besoins de l'enquête (art. 37);

3. il peut déléguer au chef de l'administration, à titre temporaire, les pouvoirs qu'il détient en matière d'administration (art. 39).

worden gevoerd overeenkomstig de enkele richtlijnen van de rechterlijke overheden. Deze dienen overigens te waken over de coördinering van de werkzaamheid van gerechtelijke politie van de personeelsleden van het Comité met die van de andere politiediensten.

Voorts moeten, krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafveroordening, de personeelsleden van het Comité de processen-verbaal die zij aangaande strafbare feiten hebben opgemaakt onverwijld doen toekomen aan de rechterlijke overheden.

Tenslotte rust op de personeelsleden van het Comité de plicht van geheimhouding omtrent de repressieve informaties. Wanneer hun enquêtes een repressief karakter aannemen, kan enige mededeling aan niet-rechterlijke instanties in beginsel alleen geschieden met de machtiging van de rechterlijke overheden.

Noot 27 (§ 42).

Een van de wezenskenmerken van het openbaar ministerie is zijn door een lange traditie gevestigde onafhankelijkheid, niet alleen t.o.v. de hoven en rechtbanken, doch ook, in ruime mate, t.o.v. de regering.

De Grondwet, die de gerechtelijke instellingen tot een macht, onderscheiden van de uitvoerende macht, maakt, verbindt in haar artikel 101 daaraan het openbaar ministerie, zodanig dat dit door zekere van zijn functies aan de uitoefening van de rechterlijke macht deelneemt en, als zodanig, een orgaan vormt dat van de uitvoerende macht onafhankelijk staat.

Evenmin als de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke organisatie, heeft het Gerechtelijk Wetboek de definitie overgenomen die in de wet van 16-24 augustus 1790 van het openbaar ministerie was gegeven : « Les officiers du ministère public sont agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux ».

Het Gerechtelijk Wetboek volstaat met te zeggen : « Het openbaar ministerie vervult zijn ambtsplichten in het rechtsgebied van het hof of van de rechtbank waarbij het aangesteld is, behoudens de gevallen waarin de wet anders bepaalt » (art. 137), en met de algemene voorwaarden aan te geven waarin ten opzichte van het openbaar ministerie het gezag van de minister van justitie wordt uitgeoefend (artt. 142 en volg.).

Het statuut van het openbaar ministerie wordt gewaarborgd door de wet (voornamelijk Gerechtelijk Wetboek, artt. 137 tot 156). De in strafzaken daaraan toegekend informatiebevoegdheden zijn niet beperkt tot bepaalde sectoren van de delinquentie.

Onder de controle en het toezicht van het openbaar ministerie worden normaal de diverse functies van gerechtelijke politie, die van het Hoog comité van toezicht daaronder begrepen, uitgeoefend.

Noot 28 (§ 43).

Hoewel krachtens artikel 45 van de Grondwet, een parlements lid tijdens de zitting, behalve bij ontdekking op heterdaad, in strafzaken niet kan worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan het deel uitmaakt, wordt er over het algemeen inderdaad aangenomen dat het openbaar ministerie niettemin een informatie kan houden ten einde aangaande het misdrijf materiële vaststellingen te doen, of de omstandigheden te bepalen waaronder het misdrijf is begaan, of andere gelijkaardige bewijselementen te verzamelen.

« Dit recht van het openbaar ministerie, beklemtoonde de heer procureur-generaal Hayoit de Termicourt in zijn openingsredevoering van 15 september 1955 over de parlementaire immuniteit (Arr. H. verbr. 1955, p. 20, n° 15, en R. W. 1955-1956, k. 57) volgt duidelijk hieruit dat de in artikel 45 onderstelde aanvraag om machtiging noodzakelijk door bestanddelen van bewijs of althans door aanwijzingen van misdrijf moet gestaafd zijn. Dergelijke aanvraag dient zelfs van de ingewonnen inlichtingen en, bij voorkomend geval, van de stukken tot staving ervan vergezeld te zijn. Welnu, hoe zou het openbaar ministerie inlichtingen kunnen inwinnen en aanwijzingen van misdrijf kunnen overleggen, tenware het een informatie zou houden ? » (1).

Wat de ondervraging van parlementsleden betreft, gedurende de zitting en wanneer er geen ontdekking op heterdaad heeft plaatsgegrepen, is de situatie vóór de opheffing van de parlementaire immuniteit als volgt :

Het parlements lid kan zelfs met zijn toestemming niet ondervraagd worden hetzij door het openbaar ministerie of door de onderzoeks-

vent être conduites suivant les seules directives des autorités judiciaires. Celles-ci ont du reste à veiller à la coordination entre l'activité de police judiciaire des agents du Comité et celle des autres services de police.

En outre, en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, les agents du Comité supérieur de contrôle doivent transmettre sans délai aux autorités judiciaires les procès-verbaux qu'ils ont établis concernant des faits délictueux.

Au surplus, les agents du Comité sont tenus de respecter le secret des informations répressives. Lorsque leurs enquêtes prennent un caractère répressif, toute communication à des instances non judiciaires ne peut, en principe, être faite qu'avec l'autorisation des autorités judiciaires.

Note 27 (§ 42).

Un des caractères essentiels du ministère public est son indépendance établie par une longue tradition : indépendance non seulement vis-à-vis des cours et tribunaux mais aussi, dans une large mesure, vis-à-vis du gouvernement.

La Constitution qui fait des institutions judiciaires un pouvoir distinct du pouvoir exécutif, y rattache en son article 101 le ministère public, de sorte que par certaines de ses fonctions celui-ci participe à l'exercice du pouvoir judiciaire et constitue, comme tel, un organe indépendant du pouvoir exécutif.

Pas plus que la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, le Code judiciaire n'a repris la définition que donnait du ministère public la loi des 16-24 août 1790 : « Les officiers du ministère public sont agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux ».

Le Code judiciaire se limite à dire que « le ministère public remplit les devoirs de son office dans le ressort territorial de la cour ou du tribunal près lesquels il est établi, sauf les cas où la loi en dispose autrement » (art. 137) et à déterminer les conditions générales dans lesquelles s'exerce à son égard l'autorité du ministre de la justice (art. 142 et suiv.).

Son statut est garanti par la loi (principalement Code judiciaire, art. 137 à 156). Les pouvoirs d'information qui lui sont reconnus en matière pénale ne sont pas limités à certains secteurs de la délinquance.

C'est sous son contrôle et sa surveillance que normalement s'exercent les diverses fonctions de police judiciaire y compris celles du Comité supérieur de contrôle.

Note 28 (§ 43).

Si, en vertu de l'article 45 de la Constitution, un parlementaire ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, hors le cas du flagrant délit, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, on admet généralement en effet que le ministère public peut néanmoins recourir à une information en vue de procéder à des constatations matérielles relatives à l'infraction, ou de déterminer les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou de réunir d'autres éléments de preuve analogues.

« Ce droit du ministère public, soulignait M. le procureur général Hayoit de Termicourt dans sa mercuriale du 15 septembre 1955 sur l'immunité parlementaire (J. T. 1955, pp. 613 et suiv., spéc. p. 616, n° 15), résulte clairement de ce que la demande d'autorisation que suppose l'article 45 doit nécessairement être fondée sur des éléments de preuve ou, du moins, sur des indices d'une infraction. La demande doit même être accompagnée des renseignements recueillis et, le cas échéant, des pièces justificatives. Or, comment le ministère public pourrait-il recueillir des renseignements et produire des indices d'une infraction s'il lui était interdit de procéder à une information ? » (1).

En ce qui concerne l'interrogatoire de parlementaires, lorsque l'on se trouve en session et qu'il n'y a pas flagrant délit, la situation se présente comme suit, avant la levée de l'immunité parlementaire :

Le parlementaire ne peut, même avec son consentement, faire l'objet d'un interrogatoire soit par le ministère public soit par le juge d'ins-

(1) Aangaande het recht van het openbaar ministerie een voorafgaande informatie te houden m.b.t. door parlementsleden begane strafbare feiten, heeft de Commissie van Justitie van de Senaat gezegd dat, bij verzoek om een verlof tot vervolging, « de inlichtingen tijdens een voorafgaand onderzoek verkregen », o.m. « de aanklachten, getuigenissen, bevindingen, bekentenissen, publicaties of geschriften » waarop de beschuldiging berust de Kamer of de Senaat ter kennis moesten worden gebracht (gedr. st. Senaat, 1944-1945, n° 38, pp. 2 en 3).

(1) S'agissant du droit d'information préalable du ministère public relatif aux actes délictueux commis par des parlementaires, la Commission de la Justice du Sénat a précisé que, en cas de demande d'autorisation de poursuites, les renseignements « recueillis au cours d'une information préalable », notamment « les dénonciations, dépositions, constats, aveux, publications ou écrits » sur lesquels l'imputation repose, devaient être portés à la connaissance de la Chambre ou du Sénat (doc. parl. Sénat 1944-1945, n° 38, pp. 2 et 3).

rechter, daar zulke daad wordt beschouwd als een daad van vervolging in de zin van artikel 45 van de Grondwet (R. Hayoit de Termicourt, aangeh. studie, Arr. H. verbr. 1955, pp. 19 en 20, n° 15, en R. W. 1955-1956, k. 57).

Van deze regel wordt nochtans in twee gevallen afgeweken.

De eerste afwijking is, dat het parlementslid steeds kan vragen dat een magistraat verklaringen opneemt die het wenst af te leggen : in dat geval wordt de magistraat tot zulke opnemings gemachtigd, zonder dat hij evenwel het recht heeft het parlementslid te ondervragen.

De tweede afwijking is dat, op vordering van het openbaar ministerie, het parlementslid door de voorzitter van de vergadering waartoe het behoort kan worden verzocht nopens de het ten laste gelegde feiten uitleg te verschaffen.

Kort vóór de eerste wereldoorlog had de centrale afdeling van de Kamer van volksvertegenwoordigers opgemerkt, n.a.v. een verzoek om verlof tot vervolging dat, wanneer voor een lid van een van beide kamers uit kracht van artikel 45 van de Grondwet zulk verzoek wordt ingediend, dit lid zich komt te bevinden in een ongunstigere toestand dan enige andere staatsburger tegen wie de strafvoordring wordt uitgeoefend : ingevolge dat verzoek en zonder dat het lid der legislatuur zulks heeft kunnen voorkomen of enige uitleg heeft kunnen geven, wordt het bestaan van een beschuldiging onvermijdelijk een algemeen bekend feit, terwijl het kan gebeuren dat naderhand het opgeven van de vervolging, de beschikking van buitenvervolginstelling of de vrijpraak slechts een beperkte publiciteit krijgen of zelfs onbekend blijven.

Derhalve sprak de centrale afdeling de wens uit, dat het lid van een der kamers waartegen een verlof tot vervolging zou worden gevraagd, vooraf in staat zou worden gesteld aan het parket door bemiddeling van de voorzitter der vergadering de uitleg te verstrekken die het aangewezen zou oordelen.

Deze overwegingen brachten de toenmalige minister van Justitie, de heer Carton de Wiart, ertoe op 10 april 1913 aan de procureurs-generaal bij de hoven van beroep een rondschrijven te doen toekomen waarin hun werd aanbevolen de volgende regels in acht te nemen, die nog steeds van toepassing zijn :

Voordat de procureur-generaal bij het hof van beroep een verzoek om verlof tot vervolging tot de Kamer of de Senaat richt, deelt hij de voorzitter van de vergadering officieus de inlichtingen mee die betreffende de tegen een der leden ingebrachte feiten zijn verkregen, onder bijvoeging, bij voorkomend geval, van de bewijsstukken.

Naargelang van het op deze meedeling ontvangen antwoord, oordeelt hij of er grond is om tot de voorzitter van de Kamer of de Senaat een officieel verzoek om verlof tot vervolging te richten.

Noot 29 (§ 56).

Wanneer de Kamer de inbeschuldigingstelling van een minister beslist, heeft zij, evenmin als het onderzoeksgerecht dat een verdachte naar het vonnisgerecht verwijst, over de gegrondheid van de vordering een oordeel uit te spreken.

De Kamer echter, die over de inbeschuldigingstelling van de minister een beslissing dient te treffen, kan o.m. oordelen of het feit een door de wet voorzien misdrijf uitmaakt en of er voldoende bezwaren aanwezig zijn ten blijke ervan dat de minister het misdrijf heeft begaan.

Noot 30 (§ 57).

Er wordt doorgaans aangenomen dat in het raam van de procedure van opheffing van de parlementaire immuniteit, het toezicht van de Kamer waartoe het parlementslid behoort op verscheidene punten kan slaan.

Zoals de heer procureur-generaal Hayoit de Termicourt er in zijn rede van 15 september 1955 op wees, leren de meeste auteurs, dat de Kamer behoort na te gaan, enerzijds, of de vervolging ernstig schijnt — d.w.z. of zij niet door aan een goede rechtsbedeling vreemde bijgedachten is ingegeven, of zij niet kennelijk onontvankelijk of alleen op een niet strafbaar feit gegrond is, en ook of zij door bepaalde aanwijzingen is gestaafd —, anderzijds of het afwezig-zijn van het betrokken parlementslid voor de werkzaamheden van de Kamer geen belemmering oplevert.

Sommige auteurs staan de mening voor, dat ook de gewichtigheid der aangegeven feiten door de Kamer in aanmerking dient genomen te worden, in deze zin althans dat de Kamer oordeelt of die feiten al dan niet een onmiddellijke vervolging eisen, m.a.w. of er voldoende redenen bestaan om vóór het verstrijken van de zitting een vervolging in te stellen (R. Hayoit de Termicourt, aangeh. studie, Arr. H. verbr. 1955, pp. 30 en 31, en R. W. 1955-1956, k. 61 en 62, n° 24 en 25, en gegeven referenties).

De gegevens die te vinden zijn in de talrijke beslissingen van de Kamers hetzij over een verzoek om verlof tot vervolging, of over de schorsing van een reeds ingestelde vervolging, bieden ongetwijfeld geen moge-

truction, un tel acte étant considéré comme un acte de poursuite au sens de l'article 45 de la Constitution (R. Hayoit de Termicourt, ét. cit., Journal des Tribunaux, 1955, p. 616, n° 15).

Cette règle connaît néanmoins deux tempéraments.

Le premier est que le parlementaire peut toujours demander à ce qu'un magistrat acte des déclarations qu'il souhaite faire : dans ce cas, le magistrat est autorisé à acter ces déclarations sans pour autant être en droit d'interroger le parlementaire.

Le second tempérament est qu'à la requête du ministère public, le parlementaire peut être invité par le président de l'assemblée à laquelle il appartient à fournir des explications au sujet des faits qui lui sont imputés.

Peu avant la première guerre, la section centrale de la Chambre des représentants avait fait remarquer, à l'occasion d'une demande en autorisation de poursuites que, lorsqu'un membre de l'une ou de l'autre chambre est l'objet de pareille demande en vertu de l'article 45 de la Constitution, il se trouve placé dans une situation plus défavorable que tout autre citoyen contre lequel s'exerce l'action publique : par l'effet de cette demande et sans que le membre de la législature ait pu la prévenir ou s'expliquer, l'existence d'une inculpation à sa charge devient nécessairement un fait public tandis que l'abandon ultérieur des poursuites, l'ordonnance de non-lieu ou l'acquiescement pourront ne recevoir qu'une publicité restreinte ou rester ignorés.

La section centrale émit dès lors le vœu que le membre de l'une ou de l'autre chambre, contre lequel une autorisation de poursuivre pourrait être demandée, soit préalablement mis en mesure de fournir au parquet, par l'intermédiaire du président de l'assemblée, les explications qu'il jugerait opportunes.

Ces considérations déterminèrent le ministre de la Justice de l'époque, M. H. Carton de Wiart, à adresser, le 10 avril 1913, aux procureurs généraux près les cours d'appel une circulaire leur recommandant d'observer les règles suivantes qui sont toujours d'application :

Avant que le procureur général près la cour d'appel adresse une demande en autorisation de poursuites à la Chambre ou au Sénat, il communique officieusement au président de l'assemblée les renseignements recueillis au sujet des faits imputés à l'un de ses membres et y joint, le cas échéant, les pièces justificatives.

D'après la réponse faite à cette communication, il apprécie s'il y a lieu d'adresser au président de la Chambre ou du Sénat une demande officielle en autorisation de poursuites.

Note 29 (§ 56).

Lorsque la Chambre décide la mise en accusation d'un ministre, elle n'a, pas plus que la juridiction d'instruction renvoyant un inculpé à la juridiction de jugement, à porter un jugement sur le fondement de l'action.

Mais la Chambre appelée à prendre une décision sur la mise en accusation du ministre peut apprécier notamment si le fait constitue une infraction prévue par la loi et s'il existe des charges suffisantes que le ministre a commis l'infraction.

Note 30 (§ 57).

Il est généralement admis que, dans le cadre de la procédure de levée de l'immunité parlementaire, le contrôle de la Chambre à laquelle appartient le parlementaire, peut porter sur divers autres points.

Comme le faisait observer M. le procureur général Hayoit de Termicourt, dans sa mercuriale du 15 septembre 1955, la plupart des auteurs enseignent que la Chambre doit vérifier, d'une part, si la poursuite paraît sérieuse — c'est-à-dire si elle n'est pas inspirée par des préoccupations étrangères à une bonne administration de la justice, si elle n'est pas manifestement irrecevable ou uniquement fondée sur un fait non punissable, et aussi si elle est appuyée d'indices précis —, d'autre part, si l'absence du parlementaire intéressé ne constitue pas une entrave aux travaux de la Chambre.

Certains auteurs estiment que la Chambre doit en outre prendre en considération la gravité des faits dénoncés, en ce sens du moins qu'elle apprécie si ces faits nécessitent ou ne nécessitent pas une poursuite immédiate, en d'autres termes, s'il existe des raisons suffisantes pour exercer une poursuite avant la fin de la session (R. Hayoit de Termicourt, ét. cit., Journal des Tribunaux 1955, pp. 618-619, n° 15, et références citées).

Les éléments que l'on trouve dans les nombreuses décisions des Chambres relatives soit à une demande d'autorisation de poursuites, soit à la suspension de poursuites déjà engagées ne permettent sans

lijkheid, zoals senator Ancot reeds in 1955 opmerkte, « een vaste rechtspraak waar te nemen » (gedr. st. Senaat, 1952-1953, n° 228; betr. deze rechtspraak, zie o.a. R. Hayoit de Termicourt, aangeh. studie, Arr. H. verbr. 1955, pp. 31 tot 34, n°s 25 en 26, en R.W. 1955-1956, k. 62 en 63). Zij wettigen nochtans de gevolgtrekking, dat het inopportuun lijkt de taak van de Kamer in zo enge grenzen te houden als de memorie van toelichting bij het voorontwerp doet.

Noot 31 (§ 65).

De tekst van artikel 8 zegt niet, of de vordering tot schadevergoeding, die voortvloeit uit een misdrijf, door een minister in zijn ambtsuitoefening of ter gelegenheid van die uitoefening begaan, bij de strafvordering die vóór het Hof van cassatie wordt ingesteld kan worden gevoegd of niet.

Zoals de tekst thans luidt is twijfel geoorloofd.

Eenzijds bepaalt artikel 10, § 6, dat, hangende de zaak doch vóór de uitspraak, de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding moet voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend. Dit artikel is in algemene bewoordingen opgesteld en maakt geen onderscheid naargelang de misdrijven in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt zijn begaan of niet. Hieruit zou kunnen afgeleid worden dat het van toepassing is op de vordering tot vergoeding van de schade, veroorzaakt door een misdrijf dat in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt is begaan.

Maar anderzijds luidt artikel 9, dat de vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf, door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, kan worden gevoegd bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van cassatie. Bij gebreke van een gelijkaardige bepaling in artikel 8, zou a contrario uit artikel 9 kunnen gededuceerd worden, dat de vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf, in de ambtsuitoefening of ter gelegenheid daarvan begaan, niet bij de vóór het Hof van cassatie ingestelde strafvordering kan worden gevoegd, en dat artikel 10, § 6, alleen op de vordering tot vergoeding, bedoeld door artikel 9, betrekking heeft.

Overigens zegt de commentaar bij artikel 8 (p. 54) dienaangaande niets.

Alleen door beschouwingen, vervat in « de hoofdbeginselen van het ontwerp », komt men te weten dat, « werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan kan het herstel tegen de minister alleen worden gevorderd samen met de openbare vordering » (p. 51).

Daarbij moet men bedenken, dat deze commentaar slechts spreekt van de in de ambtsuitoefening begane misdrijven, en niet van de ter gelegenheid van die uitoefening begane...

Zoals hij er staat, maakt de tekst het evenmin mogelijk in te zien of de daarin bedoelde vordering is de vordering gericht tegen de Staat (wiens aansprakelijkheid in de vorige zin is voorzien), of elke burgerlijke vordering die ertoe strekt vergoeding te bekomen van de schade, voortvloeiende uit in de ambtsuitoefening of ter gelegenheid daarvan begane misdrijven (welke aansprakelijkheid in het opschrift van het hoofdstuk is voorzien), of zulke vordering nu tegen de minister dan wel tegen de Staat is gericht.

Ongetwijfeld bepaalt artikel 10, § 6, dat, hangende de zaak bij het Hof van cassatie doch vóór de uitspraak, de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven bedoeld in de §§ 1 en 2, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding moet voegen door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Uit deze laatste bepaling, die in algemene bewoordingen is opgesteld en niet onderscheidt naargelang de misdrijven in de ambtsuitoefening of ter gelegenheid daarvan zijn begaan of niet, valt af te leiden dat, zo vóór het Hof van cassatie tegen een minister een vervolging wordt ingesteld, de door de misdrijven gelaedeerde partij vergoeding van haar schade slechts kan vragen door zich in het geding te voegen.

Blijkbaar valt daaruit niet af te leiden, dat de gelaedeerde partij, bij afwezigheid van vervolging, zonder bekwaamheid zou wezen om de minister vóór het gewone gerecht te dagvaarden.

Welnu, de in de memorie van toelichting bij artikel 8 gegeven commentaar vermeldt enkel de vordering tegen de Staat en lijkt aan te duiden dat alleen deze vordering vóór het gewone gerecht kan worden gebracht wanneer tegen de minister geen vervolging plaatsheeft.

Zoals reeds werd gezegd, moet men er de « hoofdbeginselen van het ontwerp » in de memorie van toelichting op nalezen, om te vernemen dat, « werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan kan het herstel tegen de minister alleen worden gevorderd samen met de openbare vordering » (p. 51).

Noot 32 (§ 66).

In zijn arrest van 16 oktober 1922 heeft het Hof van cassatie voor de eerste maal de grenzen bepaald waarbinnen het orgaan

doute pas, comme l'observait déjà en 1953 le sénateur Ancot, « de relever une jurisprudence bien établie » (doc. parl. Sénat 1952-1953, n° 228; sur cette jurisprudence, voy. notamment R. Hayoit de Termicourt, *ét. cit.*, Journal des Tribunaux 1955, pp. 618-620, n° 25 et suiv.). Ils tendent à montrer toutefois qu'il semble inopportuun de limiter la mission de la Chambre aussi étroitement que le fait l'exposé des motifs de l'avant-projet.

Note 31 (§ 65).

Le texte de l'article 8 ne précise pas si l'action en réparation de dommages, résultant d'une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, peut ou non être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation.

Dans l'état actuel du texte, le doute est permis.

D'une part, l'article 10, § 6, prévoit qu'en cours d'instance mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées aux §§ 1^{er} et 2 doit, si elle veut obtenir la réparation du dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés. Ledit article est rédigé en termes généraux et ne fait pas de distinction selon que les infractions ont ou non été commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions. On pourrait donc en déduire qu'il s'applique à l'action en réparation de dommages causés par une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Mais, d'autre part, l'article 9 prévoit que l'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation. En l'absence de disposition semblable dans l'article 8, on pourrait a contrario déduire de l'article 9 que l'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ne peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation et que l'article 10, § 6, ne concerne que l'action en réparation visée par l'article 9.

Au surplus, le commentaire de l'article 8 ne dit rien à ce sujet (p. 54).

Ce n'est que par des considérations contenues dans « les grandes lignes » de l'exposé des motifs que l'on apprend que, « si le dommage est causé par une infraction commise dans l'exercice des fonctions, la réparation ne peut être demandée au ministre que concurremment à l'action publique » (p. 51).

Encore est-il que ce commentaire ne vise que les infractions commises dans l'exercice des fonctions et non celles commises à l'occasion de l'exercice des fonctions...

Tel quel le texte ne permet pas de discerner non plus si l'action qu'il vise est l'action dirigée contre l'Etat (dont la responsabilité est prévue à la phrase précédente) ou toute action civile tendant à obtenir la réparation des dommages résultant d'infractions commises dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de l'exercice des fonctions (responsabilité prévue dans l'intitulé du chapitre), que cette action soit dirigée contre le ministre ou contre l'Etat.

Sans doute l'article 10, § 6, prévoit-il qu'en cours d'instance devant la Cour de cassation, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions visées aux §§ 1^{er} et 2 doit, si elle veut obtenir la réparation, se joindre au procès par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

De cette dernière disposition, qui est rédigée en termes généraux et qui ne distingue pas, selon que les infractions ont ou non été commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, on peut déduire que, si des poursuites sont intentées devant la Cour de cassation contre un ministre, la partie lésée par les infractions ne peut réclamer la réparation du dommage qu'en se joignant au procès.

On ne peut en déduire, semble-t-il, que la partie lésée serait sans qualité, en l'absence de poursuites, pour assigner le ministre devant la juridiction ordinaire.

Or le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 8 ne mentionne que l'action contre l'Etat et paraît indiquer que seule celle-ci peut être portée devant la juridiction ordinaire, en l'absence de poursuites contre le ministre.

Il faut, comme on l'a souligné déjà, recourir aux « grandes lignes du projet » dans l'exposé des motifs pour apprendre que « si le dommage est causé par une infraction commise dans l'exercice des fonctions, la réparation ne peut être demandée au ministre que concurremment à l'action publique » (p. 51).

Note 32 (§ 66).

C'est dans son arrêt du 16 octobre 1922 que la Cour de cassation a déterminé pour la première fois les limites dans lesquelles l'organe

van een rechtspersoon (1) diens aansprakelijkheid in het leven kan roepen :

« Attendu qu'on ne peut réputer fait de l'Etat ou de toute autre personne morale, que celui qui est accompli par l'agent de l'un ou de l'autre au cours de l'exécution de la mission dont il est chargé;

Que c'est la conséquence de la nature même de la personne morale puisqu'elle ne se confond avec l'organe dont elle a besoin pour la représenter que dans la mesure seulement où il a qualité pour agir en ses lieu et place » (Bull. en Pasic. 1923, I, 14).

Het arrest van het Hof van 31 maart 1943 heeft gezegd dat, « om die verantwoordelijkheid op te lopen, het niet volstaat dat de schadelijke daad in rechtstreeks verband staat met het ambt van de agent en dat die daad gesteld werd ter gelegenheid en in de loop van de uitoefening van het ambt; dat het ten laste gelegde feit moet bestaan in een foutieve of bedrieglijke uitvoering van een daad welke de agent, wegens zijn eigen ambt, de macht of de plicht had te voltrekken » (Arr. H. verbr. 1943, 75; raadpl. Cass. 15 januari 1946, *ibid.* 1946, 22; 27 oktober 1947, *ibid.* 1947, 334; 1 maart 1951, *ibid.* 1951, 369; 3 april 1952, *ibid.* 1952, 430; 30 april 1953 (twee arresten), *ibid.* 1953, 595 en 596; 3 december 1953, *ibid.* 1954, 236).

Terwijl de Staat wegens het feit van zijn aangestelde aansprakelijk is door de enkele omstandigheid dat de schuldige daad gedurende de diensttijd is verricht en met de dienst in verband stond (Cass. 10 maart 1961, Bull. en Pasic. 1961, I, 748), roept het orgaan dus de aansprakelijkheid van de Staat alleen in het leven indien het schadeberokkenend feit bestaat in de schuldige of dodelijke uitvoering van een daad die het orgaan wegens zijn eigen functies de bevoegdheid of de plicht had te verrichten (2).

Had men deze jurisprudentiële beginselen toe te passen op de aansprakelijkheid van de openbare overheid ter oorzaak van een door een minister begaan misdrijf, dan zou er moeten te werk gegaan worden als volgt :

— eerst bepalen welke daden de minister uit kracht van zijn ambt de macht of de plicht had te verrichten;

— vervolgens nagaan of, gezien de omstandigheden, het schadeberokkenend strafbaar feit blijkt de schuldige of dodelijke uitvoering te zijn van een van de daden van zijn ambt.

(Dalcq, Tr. de la responsabilité civile, Nouvelles, Dr. civ., V, I, n° 1371; Flamme, La responsabilité personnelle des fonctionnaires, Rev. Adm., 1968, pp. 77 en volg., inz. p. 80).

Ingeval het laatstbedoeld onderzoek tot een bevestigend antwoord leidt, zou de openbare overheid rechtstreeks aansprakelijk zijn op grondslag van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek (3).

Is het antwoord ontkennend, dan zou de schadeberokkenende daad slechts de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister, en niet de aansprakelijkheid van de openbare overheid, meebrengen.

Dit zou het geval wezen, wanneer de minister buiten de grenzen van zijn bevoegdheid zou treden (Raadpl. Cass. 29 mei 1947, Arr. H. verbr. 1947, 170), of wanneer hij een afwending van macht zou begaan (Cass. 15 januari en 13 november 1946, *ibid.* 1946, 22 en 373) (4).

(1) « Organen van de Staat zijn die welke krachtens de wet of in het raam van de wet genomen beslissingen en gegeven machtsoverdrachten, beschikken over een deel, hoe klein ook, van de door hem uitgeoefende openbare macht of die welke de macht hebben hem jegens derden te verbinden » (Cass. 27 mei 1963, Bull. en Pasic. 1963, I, 1033).

Het staat buiten kijf dat een minister een orgaan van de openbare macht is (Beroep Brussel, 1 februari 1950, Rev. crit. jur. b. 1952, p. 44, opm. P. De Visscher).

(2) Gezien de evolutie van 's Hof's jurisprudentie op het gebied van de aansprakelijkheid der openbare machten (zie o.m. Cass. 7 maart en 26 april 1963, Bull. en Pasic. 1963, I, 744 en 905; 23 april 1971, Arr. H. cass. 1971, 786, en 20 juni 1974, *ibid.* 1974, op de datum), is het waarschijnlijk, dat het Hof thans zou aannemen dat de Staat aansprakelijk is, niet alleen wanneer het litigieuze feit zou bestaan in de schuldige of dodelijke uitvoering van een daad die zijn personeelslid wegens dezes eigen functies de bevoegdheid of de plicht had te verrichten, doch tevens wanneer het schuldige of dodelijke feit een beslissing was die het personeelslid de bevoegdheid of de plicht had te treffen.

(3) Zie de vorige noot.

(4) In de arresten De Coene van 15 januari en 13 november 1946, heeft het Hof van Cassatie beslist dat de daad moest worden beschouwd als zonder verband met het ambt wanneer het orgaan een afwending van macht had begaan, m.a.w. wanneer het gehandeld had uit beweegredenen, onverzoeikbaar met het ambt ervan (Arr. H. verbr. 1946, 22 en 373).

In casu hadden de commissaris-generaal voor de wederopbouw en de secretaris-generaal van financiën aan een industrieel kredieten toegekend terwijl zij, de bestemming daarvan kennende — leveringen aan de bezetter — wetens tegen de veiligheid van de Staat gerichte handelingen hadden begunstigd.

d'une personne morale (1) est susceptible d'engager la responsabilité de celle-ci :

« Attendu qu'on ne peut réputer fait de l'Etat ou de toute autre personne morale, que celui qui est accompli par l'agent de l'un ou de l'autre au cours de l'exécution de la mission dont il est chargé;

Que c'est la conséquence de la nature même de la personne morale puisqu'elle ne se confond avec l'organe dont elle a besoin pour la représenter que dans la mesure seulement où il a qualité pour agir en ses lieu et place » (Bull. et Pasic. 1923, I, 14).

L'arrêt de la Cour du 31 mars 1943 a précisé que, « pour que cette responsabilité soit encourue, il ne suffit pas que le fait dommageable soit en rapport direct avec les fonctions, ni qu'il ait eu lieu à l'occasion et au cours de leur exercice; qu'il faut que le fait reproché consiste dans l'exécution fautive ou doloise d'un acte qu'en raison de ses fonctions propres, l'agent avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir » (Bull. et Pasic. 1943, I, 117; cons. Cass. 15 janvier 1946, *ibid.* 1946, I, 25; Cass. 27 octobre 1947, *ibid.* 1947, I, 437; Cass. 1^{er} mars 1951, *ibid.* 1951, I, 436; Cass. 3 avril 1952, *ibid.* 1952, I, 496; Cass. 30 avril 1953 (deux arrêts), *ibid.* 1953, I, 672 et 673; Cass. 3 décembre 1953, *ibid.* 1954, I, 276).

Tandis que la responsabilité de l'Etat du fait de son préposé est engagée du moment que l'acte fautif a été commis pendant la durée du service et était en relation avec celui-ci (Cass. 10 mars 1961, Bull. et Pasic. 1961, I, 748), l'organe n'engage donc la responsabilité de l'Etat que si le fait dommageable consiste dans l'exécution fautive ou doloise d'un acte qu'en raison de ses fonctions propres, l'organe avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir (2).

Si l'on devait appliquer ces principes jurisprudentiels à la responsabilité de la puissance publique du fait d'une infraction commise par un ministre, il faudrait :

— déterminer tout d'abord quels actes le ministre avait, en vertu de ses fonctions, le pouvoir ou le devoir d'accomplir;

— rechercher ensuite si, en raison des circonstances, le fait délictueux dommageable se présentait comme l'exécution fautive ou doloise de l'un des actes de ses fonctions.

(Dalcq, Tr. de la responsabilité civile, Nouvelles, Dr. civ., V, I, n° 1371; Flamme, La responsabilité personnelle des fonctionnaires, Rev. Adm., 1968, p. 77 et suiv., spéc. p. 80).

Au cas où cette dernière recherche aboutirait à une réponse affirmative, la responsabilité de la puissance publique serait directement engagée sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil (3).

Si la réponse était négative, l'acte dommageable n'engagerait que la responsabilité personnelle du ministre et non celle de la puissance publique.

Tel serait le cas, lorsque le ministre sortirait des limites de sa compétence (Cons. cass. 29 mai 1947, Bull. et Pasic. 1947, I, 216), ou lorsqu'il commettrait un détournement de pouvoir (Cass. 15 janvier et 13 novembre 1946, *ibid.* 1946, I, 25 et 409) (4).

(1) Sont organes de l'Etat ceux qui, en vertu de la loi ou des décisions prises ou des délégations faites dans le cadre de la loi, disposent d'une parcelle si minime soit-elle, de la puissance publique, exercée par lui, ou qui ont le pouvoir de l'engager vis-à-vis des tiers » (Cass. 27 mai 1963, Bull. et Pasic. 1963, I, 1033).

Il n'est pas contestable qu'un Ministre est un organe de la puissance publique (Appel Bruxelles, 1^{er} février 1950, Rev. crit. jur. b. 1952, p. 44 obs. P. De Visscher).

(2) Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence de la Cour dans le domaine de la responsabilité des pouvoirs publics (voy. not. cass. 7 mars et 26 avril 1963, Bull. et Pasic. 1963, I, 744 et 905; 23 avril 1971, *ibid.* 1971, I, 752 et 20 juin 1974, *ibid.* 1974, I, 1083) il est probable que la Cour considérerait aujourd'hui que la responsabilité de l'Etat est engagée non seulement lorsque le fait reproché consistait dans l'exécution fautive ou doloise d'un acte qu'en raison de ses fonctions propres l'agent avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir mais également lorsque le fait fautif ou doloise était une décision que l'agent avait le pouvoir ou le devoir de prendre.

(3) Voy. la note précédente.

(4) Dans ses arrêts De Coene, des 15 janvier et 13 novembre 1946, la Cour de cassation a décidé que l'acte devait être considéré comme étranger aux fonctions lorsque l'organe avait commis un détournement de pouvoir, autrement dit lorsqu'il avait agi en fonction de mobiles incompatibles avec sa fonction (Bull. et Pasic. 1946, I, 25 et 409).

En l'espèce, le commissaire général à la Restauration et le secrétaire général des Finances avaient octroyé des crédits à un industriel, « alors que, en connaissant leur destination — fournitures à l'occupant —, ils avaient sciemment favorisé des agissements dirigés contre la sûreté de l'Etat ».

Er dient nog te worden aangestipt, dat de jurisprudentie deze criteria in tweeërlei opzichten versoepeld heeft.

Aan de ene kant, laat zij nogal gemakkelijk gelden, dat door de organen van de openbare macht verrichte daden tot hun ambt behoren (Cass. 30 april 1953, Bull. en Pasic. 1953, I, 672).

Aan de andere kant aanvaardt zij ten gunste van de gelaedeerden de schijn van amhtsuitoefening (« l'apparence de fonctionnalité ») (Cass. 29 mei 1947, Bull. en Pasic. 1947, I, 216) (1).

Noot 33 (§ 67).

Artikel 13 van het voorontwerp bepaalt overigens, dat de Staat of het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid dat onder het gezag van de minister staat, naargelang van het geval, aansprakelijk zijn voor de onrechtmatige daden (2) die door de minister worden begaan in de uitoefening van zijn ambt, en dat, in de gevallen welke deze bepaling aangeeft, de Staat of dat bestuur tegen de minister een verhaal kunnen instellen.

Men kan zich bovendien afvragen of, in de logica van het gewestvormingsproces dat zich geleidelijk voltrekt, sommige ministers niet vroeger of later zullen kunnen worden beschouwd als handelende in de uitoefening van hun gewestelijk ambt, als organen van een gewest, op dezelfde manier als de gouverneurs voor bepaalde taken organen van hun provincie zijn (3). Mochten de opstellers van het voorontwerp een amhtsplitsing waarschijnlijk achten, dan zou voorzeker in de redactie van de tekst daarmee rekening dienen te worden gehouden.

Noot 34 (§ 68).

In zijn arrest van 12 november 1970 (Arr. H. cass. 1971, 236), heeft het Hof van Cassatie beslist :

1^o Wanneer de Staat of de instellingen van openbaar nut, die gebruik maken van de mogelijkheid, hun toegekend door artikel 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, voor hun motorrijtuigen geen verzekering hebben aangegaan, dekken zij zelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van elke houder of bestuurder van deze voertuigen en laatsigenoemden zijn krachtens voormelde wet « verzekerden », met het gevolg dat zij, behoudens andersluidend bij de wet toegestaan beding, ontlast worden van de verplichting persoonlijk bij te dragen in de vergoeding van de schade.

2^o Wanneer de Staat of een instelling van openbaar nut waarvan sprake in artikel 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering, die zelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de houders en bestuurders van hun voertuigen dekt, de vergoeding heeft betaald, verschuldigd aan een persoon die schade heeft geleden, waardoor deze wet van toepassing is geworden, mag hij een verhaal tegen deze houder of bestuurder enkel uitoefenen onder de voorwaarden en in de mate zoals dit is bepaald bij artikel 11, lid 2, van dezelfde wet.

Noot 35 (§ 74).

In de enkele teksten waarin hij de uitdrukking « zware schuld » of « grove schuld » bezigt, heeft de wetgever deze niet gedefinieerd.

In het oude recht bestond, volgens Pothier, de zware schuld erin aan andermans zaken niet de zorg te besteden waarmee de minst zorgzame en onwettende personen in elk geval hun eigen zaken afhandelen (Pothier, *œuvres* éditées par R. Dupin, t. 1^{er}, *Traité des obligations, Observations générales*, p. 280).

(1) Het arrest van het Hof van 29 mei 1947 heeft beslist, dat « het orgaan van een openbare macht deze slechts vertegenwoordigt en de verantwoordelijkheid ervan enkel op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek kan doen ontstaan, wanneer het binnen de perken van zijn bevoegdheden handelt, of door elk redelijk en voorzichtig mens moet aangezien worden als binnen die perken handelende » (Arr. H. verb. 1947, 170; raadpl. Cass. 30 april 1953, *ibid.* 1953, 595).

(2) Artikel 14 spreekt van « schuldige handelingen of nalatigheden ». Voor beide wendingen staat in de Franse tekst « les fautes ».

(3) Aldus is de gouverneur het orgaan, niet van de Staat maar van de provincie wanneer hij de bestendige deputatie voorziet (provinciale wet, art. 104), wanneer hij, onder voorbehoud van het evoceringsrecht van de deputatie, de besluiten van de provinciale raad en van de deputatie uitvoert (prov. wet, art. 124, lid 2), wanneer hij het provinciaal personeel leidt of benoemt, onder bepaalde reserves (prov. wet, art. 126, lid 3).

Il convient d'ajouter qu'à ces critères, deux tempéraments ont été apportés par la jurisprudence.

D'une part, celle-ci admet assez facilement que des actes accomplis par des organes de la puissance publique relèvent de leurs fonctions (Cass. 30 avril 1953, Bull. et Pasic. 1953, I, 672).

D'autre part, elle accepte de retenir en faveur des victimes « l'apparence de fonctionnalité » (Cass. 29 mai 1947, Bull. et Pasic. 1947, I, 216) (1).

Note 33 (§ 67).

L'article 13 de l'avant-projet prévoit du reste que les fautes commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous sa direction et que, dans les cas que cette disposition précise, l'Etat ou l'administration personnalisée peut exercer un droit de recours contre le ministre.

On peut se demander en outre si, dans la logique du processus de régionalisation qui se réalise progressivement, certains ministres ne pourront pas être considérés à plus ou moins brève échéance comme agissant dans l'exercice de leurs fonctions régionales, en tant qu'organes d'une région, de la même manière que les gouverneurs sont, pour certaines de leurs tâches, organes de leur province (2). Au cas où un dédoublement fonctionnel paraîtrait probable aux auteurs de l'avant-projet, il y aurait lieu, sans doute, d'en tenir compte dans la rédaction du texte.

Note 34 (§ 68).

Dans son arrêt du 12 novembre 1970 (Bull. et Pasic. 1971, I, 224), la Cour de cassation a décidé que :

1^o Lorsque l'Etat ou les organismes d'intérêt public, usant de la faculté que leur réserve l'article 14 de la loi du 1^{er} juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, n'ont point contracté une assurance pour leurs véhicules automoteurs, ils couvrent eux-mêmes la responsabilité civile de tout détenteur ou conducteur de ces véhicules et ceux-ci sont, en vertu de cette loi, des « assurés » avec la conséquence que, sauf stipulation contraire permise par celle-ci, ils sont déchargés de l'obligation de contribuer personnellement au règlement du dommage.

2^o Lorsque, couvrant lui-même la responsabilité civile des détenteurs et conducteurs de ses véhicules, l'Etat ou l'un des organismes d'intérêt public, visés par l'article 14 de la loi du 1^{er} juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, a payé l'indemnité due à la personne qui a subi un dommage donnant lieu à l'application de ladite loi, il n'est en droit d'exercer un recours contre ledit détenteur ou conducteur que dans les conditions et la mesure prévues par l'article 11, alinéa 2, de la même loi.

Note 35 (§ 74).

Dans les quelques textes où il utilise l'expression « faute lourde », le législateur n'a pas défini celle-ci.

Dans l'ancien droit, la faute lourde consistait, suivant Pothier, à ne pas apporter aux affaires d'autrui les soins que les personnes les moins soigneuses et les plus ignorantes ne manquent pas d'apporter à leurs affaires (Pothier, *œuvres* éditées par R. Dupin, t. 1^{er}, *Traité des obligations, Observations générales*, p. 280).

(1) L'arrêt de la Cour du 29 mai 1947 a décidé que « l'organe d'un pouvoir public ne représente celui-ci et n'engage sa responsabilité sur pied de l'article 1382 du Code civil, que lorsqu'il agit dans les limites de ses attributions légales ou qu'il doit être tenu comme agissant dans les limites de celles-ci par tout homme raisonnable et prudent » (Bull. et Pasic. 1947, I, 216; cons. Cass. 30 avril 1953, *ibid.* 1953, I, 672).

(2) Ainsi, le gouverneur est organe non de l'Etat mais de la province quand il préside la députatation permanente (loi provinciale, art. 104), quand il exécute, sous réserve du droit d'évocation de la députatation, les décisions du conseil provincial et de la députatation (loi provinciale, art. 124, al. 2), quand il dirige le personnel provincial ou nomme sous certaines réserves (loi provinciale, art. 126, al. 3).

Thans wordt de zware schuld door de doctrine vaak omschreven als de schuld van hem die, hoewel hij de schade voorziet of zou moeten voorzien, de daad verricht zonder de gevolgen daarvan te willen, of als de dwaling van hem die niet begrepen of voorzien heeft wat iedereen zou begrepen of voorzien hebben, of als de zodanig grove nalatigheid of onvoorzichtigheid dat het nauwelijks denkbaar is dat de nalatige of onvoorzichtige persoon, wanneer hij aldus handelde, niet gewent heeft de schade te veroorzaken die is ontstaan (zie Dalcq, Tr. de la respons. civile, Nouvelles, V, n° 277 en gegeven referenties).

In een arrest van 24 september 1951 heeft het Hof van cassatie overwogen dat die beslissing het bestaan van een zware fout vaststelde, die erop wees dat « de beëindigde de regelen van de meest elementaire voorzichtigheid verwaarloosd heeft » (Arr. H. verbr. 1952, 12).

Noot 36 (§ 75).

De economie van het voorontwerp knoopt in een zekere mate opnieuw aan bij een jurisprudentiële constructie die van het Frans publiek recht was nagevolgd en die sedert het arrest van het Hof van Cassatie van 14 april 1921 (Bull. et Pasic. 1921, I, 142) afgewezen wordt wijl vreemd aan artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Er mag aangenomen worden, dat de argumenten die ten gunste van de gedeeltelijke immuniteit der ministers werden gegeven, *mutatis mutandis* dezelfde zijn als die welke een deel der doctrine inroept ter adstructie van de stelling dat de ambtenaren alleen bij bedrog of zware schuld aansprakelijk kunnen zijn (1).

Noot 37 (§ 95).

Derhalve verklaart het Hof van Cassatie onontvankelijk de memorie van de burgerlijke partij, eiseres tot cassatie, die zonder de ambtelijke tussenkomst van een advocaat bij dit Hof ter griffie daarvan wordt ingediend (Cass. 19 maart 1974, Arr. H. Cass. 1974, 798).

Noot 38 (§ 110).

Wat de parlementsliden betreft is de administratieve aanhouding geoorloofd, aangezien de tekst van artikel 45, lid 1, van de Grondwet uitdrukkelijk alleen spreekt van de aanhoudingen « in strafzaken ».

Maar de Kamers kunnen, zelfs bij administratieve aanhouding, de opschorting van deze hechtenis vorderen op grond van lid 3 van artikel 45, welk lid elke « hechtenis » zonder onderscheid, d.w.z. de aanhouding in strafzaken, de administratieve aanhouding en de lijfswang, bedoelt (R. Hayoit de Termicourt, aangeh. redev., Arr. H. verbr. 1955, pp. 28 en 29, n° 22, en R. W. 1955-1956, kol. 61).

Ongewijfeld staan de opstellers van het voorontwerp uitsluitend voor de geest de administratieve gevangennemingen van korte duur, zoals de voorlopige aanhouding door de politie van personen die de orde op de openbare weg storen, die de uitvoering van reglementen of verordeningen belemmeren, die zich tegen het optreden van de politiediensten verzetten of die, in staat van dronkenschap verkerende, voor zichzelf of voor anderen gevaar opleveren.

Zou er dan ook in de memorie van toelichting niet moeten gepreciseerd worden, dat daarin slechts bedoeld zijn de administratieve gevangennemingen van korte duur, zoals de hierboven aangeduide? Het zou dan overbodig zijn te bepalen dat de Kamer het recht heeft de opschorting van de administratieve hechtenis te vorderen.

Noot 39 (§ 120).

Wanneer het een strafbaar feit betreft, begaan in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministerieel ambt, zou de gelaedeerde partij een vordering tot vergoeding tegen de minister zelf kunnen instellen, door zich tijdens het geding in cassatie bij het openbaar ministerie te voegen (cfr. noot 31, supra, p. 106).

(1) Professor Flamme vat de twee hoofdargumenten voor deze stelling samen als volgt :

— enerzijds zou de rechterlijke macht bezwaarlijk de onafhankelijkheid van de administratie eerbiedigen indien zij de daden van de organen der openbare overheid beoordeelde en sanctioneerde, wanneer die daden de uitoefening zelf van het ambt van de handelende persoon vormen; de persoonlijke schuld, die losstaat van de dienst, zou aldus aan de rechter kunnen onderworpen worden;

— anderzijds zou optreden zelfs tegen lichte schuldige handelingen van personeelsleden die, anders dan de particulieren, verplicht zijn hun taak niet in hun eigen belang doch ten dienste van de administratie te vervullen met de middelen die deze hun ter beschikking stelt en volgens de onderrichtingen die zij van hun superieuren ontvangen — nog afgezien ervan dat die personeelsleden door hun functies uiteraard steeds het risico lopen aanzienlijke schade te veroorzaken buiten verhouding tot de zwaarte van de begane fout en tot hun geldelijke middelen — na verloop van tijd alleen maar met zich brengen het stokken van de degelijke werking der administratie, door het niet-handelen van haar personeelsleden die zouden weigeren enig initiatief te nemen (Flamme, La responsabilité personnelle des fonctionnaires, Rev. Adm. 1968, pp. 77 & volg., inz. pp. 81 en 82).

Actuellement, la faute lourde est souvent définie par la doctrine comme étant « la faute de celui qui, tout en prévoyant le dommage ou en ayant dû le prévoir, accomplit l'acte sans en vouloir les conséquences », ou « l'erreur de celui qui n'a pas compris ou pas prévu ce que tout le monde aurait compris ou prévu » ou « la négligence ou l'imprudence tellement grossière qu'il est à peine croyable que son auteur n'a pas désiré, en agissant, causer le dommage qui s'est réalisé (voy. Dalcq, Tr. de la responsabilité civile, Nouvelles V, n° 277 et références citées).

Dans un arrêt du 24 septembre 1951, la Cour de cassation a considéré que constatait l'existence d'une faute lourde, la décision qui relevait que « le prévenu avait fait fi des règles de la plus élémentaire prudence » (Bull. et Pasic. 1952.1.12).

Note 36 (§ 75).

L'économie de l'avant-projet renoue, dans une certaine mesure, avec un système jurisprudentiel qui était inspiré du droit public français et qui est condamné comme étranger à l'article 1382 du Code civil depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 14 avril 1921 (Bull. et Pasic. 1921, I, 142). On peut présumer que les arguments qui ont été avancés à l'appui de l'immunité partielle des ministres sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que ceux qu'une partie de la doctrine invoque à l'appui de la thèse suivant laquelle la responsabilité personnelle des fonctionnaires ne peut être engagée qu'en cas de dol ou de faute lourde (1).

Note 37 (§ 95).

Dès lors, la Cour déclare irrecevable le mémoire de la partie civile, demanderesse en cassation, déposé au greffe de la Cour de cassation, sans le ministère d'un avocat à cette Cour. (Cass. 19 mars 1974, Bull. et Pasic. 1974, I, 744).

Note 38 (§ 110).

En ce qui concerne les parlementaires, l'arrestation administrative est permise étant donné que le texte de l'article 45, alinéa 1^{er}, de la Constitution ne vise expressément que les arrestations « en matière de répression ».

Mais les Chambres, même en cas d'arrestation administrative, peuvent requérir la suspension de cette détention sur pied de l'alinéa 3 de l'article 45, alinéa qui vise toute « détention » indistinctement, c'est-à-dire l'arrestation en matière de répression, l'arrestation administrative et la contrainte par corps (R. Hayoit de Termicourt, ét. cit. J. T. 1955, p. 618, n° 22).

Sans doute les auteurs de l'avant-projet ont-ils à l'esprit exclusivement les arrestations administratives de courte durée telles que l'arrestation provisoire, par la police, de personnes qui troublent l'ordre sur la voie publique, qui entravent l'exécution d'ordonnances ou de règlements, qui s'opposent à l'action des services de police, ou qui, se trouvant en état d'ivresse, présentent un danger pour elles-mêmes ou pour autrui.

Ne conviendrait-il pas dès lors de préciser dans l'exposé des motifs que celui-ci ne vise que les arrestations administratives de courte durée telles que celles énumérées ci-dessus? Il serait alors superflu de prévoir que la Chambre a le droit de requérir la suspension de la détention administrative.

Note 39 (§ 120).

Lorsqu'il s'agit d'un fait délictueux commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, la partie lésée pourrait introduire une action en réparation contre le ministre lui-même en se joignant au ministère public au cours de l'instance en cassation (voy. supra, note 31, p. 106).

(1) Le professeur Flamme résume ainsi les deux arguments principaux de cette thèse :

— d'une part, le pouvoir judiciaire ne respecterait guère l'indépendance de l'administration en appréciant et sanctionnant les actes des organes de la puissance publique lorsque ces actes se confondent avec l'exercice de la fonction de leur auteur; aussi, la faute personnelle, se détachant du service, serait justiciable des tribunaux

— d'autre part, sanctionner même les fautes légères d'agents qui, à la différence des particuliers, sont tenus d'accomplir leur tâche non dans leur intérêt propre mais au service de l'administration avec les moyens que celle-ci met à leur disposition et selon les instructions qu'ils reçoivent de leurs supérieurs, outre que lesdits agents sont constamment exposés par leurs fonctions mêmes à causer des dommages considérables, sans commune mesure avec la gravité de la faute commise et avec leurs possibilités financières, ne pourrait que paralyser à la longue le bon fonctionnement de l'administration, par l'abstention de ses agents qui se refuseraient à prendre aucune initiative (Flamme, La responsabilité personnelle des fonctionnaires, Rev. Adm. 1968, p. 77 et suiv., spéc. p. 81-82).

De tekst van artikel 13 geeft niet duidelijk aan of, als het een niet-strafbaar feit betreft, de gelaedeerde partij nog beschikt over een persoonlijke vordering tegen de minister, onafhankelijk van die waarin is voorzien tegen de Staat of tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid.

De commentaar bij dit artikel houdt evenmin dienaangaande enige verduidelijking in.

Echter wordt in de « hoofdbeginselen » van de memorie van toelichting gezegd : « De vordering kan... enkel tegen de Staat of tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid worden ingesteld » (p. 51).

Blijkbaar zou, mocht het stelsel van het voorontwerp gehandhaafd worden, de tekst van artikel 13 duidelijker de wil van de opstellers van het voorontwerp moeten laten uitkomen de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister jegens de gelaedeerde derde uit te sluiten.

Volgens het gemeen recht kan, krachtens de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, de persoon die door de schuldige handeling van een orgaan van de Staat een nadeel heeft geleden, een vordering tot vergoeding instellen :

- hetzij tegen het orgaan dat de schade heeft veroorzaakt;
- hetzij tegen de Staat;
- hetzij tegen het orgaan en de Staat.

Als de tekst van artikel 13 niet werd aangevuld in de zin die subsidiair is aangestipt, zou er kunnen betoogd worden dat de gelaedeerde, met toepassing van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, aan welke artikel 13 niet derogert, de mogelijkheid heeft behouden een vordering in te stellen waarbij de persoonlijke aansprakelijkheid van de minister wordt betrokken.

Noot 40 (§ 123).

Deze opmerking, alsmede deze noot, hebben alleen betrekking op de Franse tekst van het voorontwerp die spreekt van het begrip « administration personnalisée ».

Zo de tekst gehandhaafd wordt, zou het begrip « administration personnalisée » moeten gepreciseerd worden.

Ongetwijfeld hebben de opstellers van het ontwerp gedacht aan regies zoals die van telegraaf en telefoon (wet van 19 juli 1930), de regie der posterijen (wet van 6 juli 1971), en misschien de regie voor maritiem transport (wet van 1 juli 1971). Deze regies zijn gewis « des administrations personnalisées » omdat zij openbare diensten vormen die een rechtspersoonlijkheid, onderscheiden van die van de Staat, bezitten.

Maar nog andere openbare diensten of besturen hebben rechtspersoonlijkheid en zijn « gepersonaliseerd ». Zij staan niet alle onder de leiding of het beheer van een minister.

De uitdrukking « administration personnalisée » wordt niet nader gedefinieerd in de wet. Over haar betekenis en draagwijdte is de doctrine verdeeld.

In een voorontwerp van wet, door het Instituut voor bestuurswetenschappen opgemaakt, is voorgesteld de besturen die met rechtspersoonlijkheid bekleed zijn, te onderverdelen in :

- 1° les administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics d'Etat;
- 3° les associations de droit public.

Professeur Buttgenbach (Manuel de droit administratif, 1959, p. 222), stelde de volgende classificering voor :

- 1° les régies et les administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics;
- 3° les associations de droit public...;
- 4° les organismes publics consultatifs de l'économie;
- 5° les organismes publics agréés au fonctionnement d'un service public.

Professeur Dembour (Droit administratif, 1972, p. 75) rekent tot de « services publics personnalisés » :

- 1° les régies personnalisées ou administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics;
- 3° les associations de personnes publiques entre elles;
- 4° les associations de personnes publiques et de personnes privées;
- 5° les régions instituées par l'article 107^{quater} de la Constitution ainsi que les agglomérations et fédérations de communes;
- 6° les groupements professionnels de droit public;
- 7° certains organismes consultatifs en matière économique et sociale.

Weliswaar spreekt het voorontwerp van de « administrations personnalisées », « die onder het gezag van een minister staan ».

Maar enerzijds blijft de uitdrukking « administration personnalisée » dubbelzinnig, zoals uit de uiteenzetting hiervoren blijkt, en anderzijds, als de opsteller van het ontwerp in het bijzonder aan de regies ge-

Le texte de l'article 13 n'indique pas clairement si, lorsqu'il s'agit d'un fait non délictueux, la partie lésée dispose encore d'une action personnelle contre le ministre indépendamment de celle qui est prévue contre l'Etat ou contre l'administration personnalisée.

Le commentaire du même article ne contient pas non plus d'indication sur ce point.

Toutefois, il est dit dans les « grandes lignes » de l'exposé des motifs que « l'action ne peut être dirigée que contre l'Etat ou l'administration personnalisée » (p. 51).

Il semble qu'au cas où le système de l'avant-projet serait maintenu, le texte de l'article 13 devrait faire apparaître plus nettement la volonté des auteurs de l'avant-projet d'exclure la responsabilité personnelle du ministre vis-à-vis du tiers victime.

D'après le droit commun, en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, la personne préjudiciée par la faute d'un organe de l'Etat peut introduire une action en réparation :

- soit contre l'organe auteur du dommage;
- soit contre l'Etat;
- soit contre l'organe et l'Etat.

Si le texte de l'article 13 n'était pas complété dans le sens suggéré à titre subsidiaire, on pourrait soutenir que, par application des articles 1382 et 1383 du Code civil, auxquels l'article 13 ne déroge pas, la victime a conservé la possibilité d'introduire une action mettant en jeu la responsabilité personnelle du ministre.

Note 40 (§ 123).

Cette observation, de même que la présente note, ne concernent que le texte français de l'avant-projet car, en néerlandais, celui-ci se réfère à la notion de « bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid ».

Si le texte est maintenu, la notion « administration personnalisée » devrait être précisée.

Sans doute les auteurs du projet ont-ils songé à des régies telles que celle des télégraphes et téléphones (loi du 19 juillet 1930), celle des postes (loi du 6 juillet 1971), et peut-être celle des transports maritimes (loi du 1^{er} juillet 1971). Ces régies sont certes des « administrations personnalisées » parce qu'elles constituent des services publics ayant une responsabilité juridique distincte de celle de l'Etat.

Mais d'autres services publics ou administrations ont la personnalité juridique et sont « personnalisés ». Ils ne sont pas tous placés sous la direction ou la gestion d'un ministre.

L'expression « administration personnalisée » n'est pas précisée par la loi. La doctrine est divisée quant à son sens et à sa portée.

Un avant-projet de loi, établi par l'Institut des sciences administratives, a proposé de classer les différentes administrations dotées de la personnalité juridique en :

- 1° les administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics d'Etat;
- 3° les associations de droit public.

Le professeur Buttgenbach (Manuel de droit administratif 1959, p. 222) proposait la classification suivante :

- 1° les régies et les administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics;
- 3° les associations de droit public...;
- 4° les organismes publics consultatifs de l'économie;
- 5° les organismes publics agréés au fonctionnement d'un service public.

Le professeur Dembour (Droit administratif 1972, p. 75) range parmi les « services publics personnalisés » :

- 1° les régies personnalisées ou administrations personnalisées;
- 2° les établissements publics;
- 3° les associations de personnes publiques entre elles;
- 4° les associations de personnes publiques et de personnes privées;
- 5° les régions instituées par l'article 107^{quater} de la Constitution ainsi que les agglomérations et fédérations de communes;
- 6° les groupements professionnels de droit public;
- 7° certains organismes consultatifs en matière économique et sociale.

L'avant-projet, il est vrai, vise les administrations personnalisées « placées sous la direction d'un ministre ».

Mais d'une part l'expression « administration personnalisée » reste ambiguë, comme il résulte de l'exposé ci-dessous, et d'autre part, si l'auteur du projet a spécialement songé aux régies — que les auteurs

dacht heeft — die de auteurs vaak onderscheiden van de gepersonaliseerde besturen — deze regieën worden, naar luid van de bovengenoemde wetten, « beheerd door de minister » die ze « vertegenwoordigt ».

Noot 11 (§ 133).

Er dient opgemerkt te worden, dat het behandelde geval verschilt van de hypothese waarin de minister burgerlijk aansprakelijk is op basis hetzij van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek of van wetsbepalingen van gelijkaardige strekking (als bv. artikel 67 van de wet op de politie van het wegverkeer).

Het probleem kan op diverse manieren rijzen.

1. Het kan gebeuren, in de eerste plaats, dat de aangestelde van de minister vóór een strafrecht vervolgd wordt.

De eerste te beschouwen vraag is, of vóór de strafrechter bij wie de strafvordering tegen de aangestelde van de minister aanhangig is, de burgerlijke partij ontvankelijk is om de minister als burgerlijk aansprakelijke te dagvaarden. Het betreft hier een louter burgerlijke vordering en niets verzet er zich blijkbaar tegen, dat de burgerlijke partij de minister vóór de gewone strafrechter kan dagvaarden.

De tweede te onderzoeken vraag is, of de oplossing dezelfde is wanneer de dagvaarding ten verzoeken van het openbaar ministerie wordt gedaan, vermits dit tegen de burgerlijk aansprakelijke partij een strafvordering uitoefent (Cass. 30 januari 1950, Arr. H. verbr. 1950, 343, en noot 1 in Bull. en Pasic. 1950, I, 367).

Gelijk de heer procureur-generaal Hoyoit de Termicourt in 1955 zegde: deze strafvordering « heeft echter niet tot voorwerp, ook als de belanghebbende voor een geldboete burgerlijk verantwoordelijk wordt verklaard, de toepassing van een straf; zij is derhalve geen in artikel 1 der wet van 17 april 1878 bedoelde vordering en evenmin een vervolging in strafzaken. De geldschuld van de burgerlijk verantwoordelijke partij, onverschillig of deze partij op verzoek van het openbaar ministerie of van de Staat of van een andere gelaedeerde persoon wordt gedagvaard, is van zuiver burgerlijke aard, en de bewuste schuldenaar kan onder zekere voorwaarden een verhaalde vordering — die ook louter een burgerlijk karakter heeft — tegen zijn aangestelde uitoefenen » (R. Hoyoit de Termicourt, De parlementaire immuniteit, aangeh. redev., Arr. H. verbr. 1955, n° 21 op pp. 25 tot 28, en R. W. 1955-56, kol. 59, 60 en 61).

Het openbaar ministerie zou dus blijkbaar een minister als burgerlijk aansprakelijke vóór de gewone strafrechter kunnen dagvaarden, hetgeen niet betekent dat, wanneer de aangestelde van een minister vervolgd wordt, deze altijd door het openbaar ministerie dient gedagvaard te worden. De heer Hoyoit de Termicourt wees er zeer terecht op. t.a.v. de burgerlijke aansprakelijkheid van de parlementsleden terzake van hun aangestelden: « het parket behoort de bijzondere omstandigheden van elke rechtsvordering in aanmerking te nemen », « zoals » het bedrag van de kosten of, eventueel, van de door de wet bepaalde geldboete, het vermogen van de aangestelde, het belang van de burgerlijk verantwoordelijke partij zelf, enz. ».

(Arr. H. verbr. 1955, n° 21 *in fine*, p. 28 en noot 1, en R. W. kol. 61, n° 21 *in fine*, en noot 115).

2. Het kan ook gebeuren dat de aangestelde van de minister voor een burgerlijk gerecht gedagvaard wordt: niets lijkt een dagvaarding van de minister vóór dit gerecht is de weg te staan.

De oplossing dient blijkbaar dezelfde te wezen wanneer, als de aangestelde van de minister vooraf door de strafrechter is veroordeeld, de burgerlijke partij de minister vóór het burgerlijk gerecht wil dagvaarden.

Noot 42 (§ 137).

In zijn brief van 23 januari 1975 schrijft de heer Minister Perin :

« Le texte... ne contient plus de dispositions spéciales et s'en réfère donc au droit commun. Nous devons donc bien rechercher en droit commun, les conséquences du système prévu. Plusieurs hypothèses distinctes doivent être envisagées.

a) Le Procureur Général dépose auprès du Président de la Chambre une requête de mise en accusation. Il me semble que c'est un acte d'instruction ou de poursuite qui interrompt la prescription en vertu de l'article 22 du Titre préliminaire du C.I.C.

b) La Chambre se livre à l'enquête. La prescription est-elle suspendue pendant la durée de l'enquête en vertu de l'article 24 du Titre préliminaire du C.I.C. (Dans ce sens, pour l'application de l'art. 45 de la Constitution, App. Liège du 19 avril 1902, B. J. - al. 623). »

De verjaring van de tegen de minister ingestelde strafvordering zal de regels van het gemeen recht volgen, te weten die welke in de artikelen 21 tot 29 van de wet van 17 april 1878, houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, zijn gegeven.

Noot 43 (§ 137).

De verjaringstuitende daad heeft tot gevolg een nieuwe termijn te doen ingaan, gelijk aan die welke ten dage van het misdrijf een aan-

distinguent souvent des administrations personnalisées — elles sont, selon les termes des lois citées ci-dessus, « gérées par le ministre » que les « représente ».

Note 41 (§ 133).

Il convient de souligner que le cas envisagé est différent de l'hypothèse où le ministre voit sa responsabilité civile engagée sur la base soit de l'article 1384 du Code civil, soit de dispositions légales analogues (comme par exemple l'article 67 de la loi relative à la police de la circulation routière).

Le problème est susceptible de se poser de diverses façons.

1. Il se peut tout d'abord que le préposé du ministre fasse l'objet de poursuites devant une juridiction répressive.

La première question à considérer est de savoir si devant le juge répressif, saisi de l'action publique contre le préposé du ministre, la partie civile est recevable à citer le ministre en qualité de civilement responsable. Il s'agit ici d'une action purement civile et rien ne s'oppose, semble-t-il, à ce que la partie civile puisse citer le ministre devant le juge répressif ordinaire.

La deuxième question à examiner est de savoir si la solution est la même lorsque la citation est donnée à la requête du ministère public, étant donné que celui-ci exerce contre la partie civilement responsable une action publique (Cass. 30 janvier 1950, Bull. et Pasic. 1950, I, 367 et note 1).

Comme le soulignait en 1955 M. le procureur général Hoyoit de Termicourt, cette action publique toutefois « ne tend pas à l'application d'une peine même si l'intéressé est civilement responsable d'une amende; elle n'est pas par conséquent une action visée par l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 1878 et elle n'est pas davantage une poursuite en matière de répression. La dette de la partie civilement responsable — que celle-ci soit assignée à la requête du ministère public, ou à celle de l'Etat ou d'une autre personne lésée — est de nature purement civile, et le débiteur peut, sous certaines conditions, exercer contre son préposé un recours qui a lui aussi un caractère uniquement civil » (R. Hoyoit de Termicourt, De parlementaire immuniteit, ét. citée, trad. in J. T. 1955, pp. 613 et suiv., spéc. pp. 617-618).

Le ministère public pourrait donc, semble-t-il, citer un ministre en qualité de civilement responsable devant le juge répressif ordinaire, ce qui ne signifie pas que lorsque le préposé d'un ministre est poursuivi, ce dernier doit toujours être cité par le ministère public. Ainsi que le relevait très justement M. Hoyoit de Termicourt à propos de la responsabilité civile des parlementaires du fait de leurs préposés, « il appartient au parquet de prendre en considération les circonstances particulières de chaque cause, tels le montant des frais ou, éventuellement, de l'amende établie par la loi, la solvabilité du préposé, l'intérêt de la partie civilement responsable elle-même, etc. ».

(R. Hoyoit de Termicourt, ét. cit., J. T. 1955, p. 618, n° 21 *in fine*, et note 115.)

2. Il se peut aussi que le préposé du ministre soit cité devant une juridiction civile: il ne semble pas y avoir d'obstacle à ce que le ministre puisse être cité devant cette juridiction.

La solution paraît devoir être la même lorsque, le préposé du ministre ayant été condamné préalablement par le juge répressif, la partie civile entend assigner le ministre devant la juridiction civile.

Note 42 (§ 137).

Dans sa lettre du 23 janvier 1975, M. le Ministre Perin écrit :

« Le texte... ne contient plus de dispositions spéciales et s'en réfère donc au droit commun. Nous devons donc bien rechercher en droit commun, les conséquences du système prévu. Plusieurs hypothèses distinctes doivent être envisagées.

a) Le Procureur Général dépose auprès du Président de la Chambre une requête de mise en accusation. Il me semble que c'est un acte d'instruction ou de poursuite qui interrompt la prescription en vertu de l'article 22 du Titre préliminaire du C.I.C.

b) La Chambre se livre à l'enquête. La prescription est-elle suspendue pendant la durée de l'enquête en vertu de l'article 24 du Titre préliminaire du C.I.C. (Dans ce sens, pour l'application de l'art. 45 de la Constitution, App. Liège du 19 avril 1902, B. J. 1902 - al. 623). »

La prescription de l'action publique exercée contre le ministre obéira aux règles du droit commun, à savoir celles qui sont énoncées aux articles 21 à 29 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Note 43 (§ 137).

L'acte interruptif de la prescription a pour effet d'ouvrir un nouveau terme ou délai, égal à celui qui prenait cours au jour de l'infraction.

vang heeft genomen, m.a.w. geheel de vóór de stuiting verstreken tijdsruimte wordt beschouwd als niet bestaan hebbende : de verjaring begint een nieuwe loop (Cass. 16 april 1860, Bull. en Pasic. 1860, I, 240).

Krachtens de artikelen 21, 22, 23 en 26 van de wet van 17 april 1878, wordt de verjaring gestuit door daden van onderzoek of van vervolging.

Een daad van onderzoek waardoor de verjaring van de strafvordering wordt gestuit, vormt elke daad van een daartoe bevoegde overheid om bewijzen te verzamelen of de zaak in staat van wijzen te brengen

(Cass. 4 december 1973, Arr. H. cass. 1974, 385).

Een daad van vervolging vormt elke daad welke, verricht door een persoon die bevoegd is om de strafvordering uit te oefenen, duidelijk de bedoeling te kennen geeft de bestaande te bewerkstelligen (Cass. 13 april 1937, Arr. H. verbr. 1937, 27, en Bull. en Pasic. 1937, I, 111).

Noot 44 (§ 137).

De schorsing van de verjaring heeft niet hetzelfde gevolg als de stuiting daarvan.

Zoals Braas schrijft : « quand il y a interruption de la prescription, le délai qui a déjà couru devient inopérant; il est censé inexistant; dans le cas de simple suspension, le délai accompli reste en ligne de compte; l'interruption est un renouvellement du droit d'agir contre l'inculpé; la suspension est une simple parenthèse dans le droit de poursuivre ».

(Braas, Proc. pén. 1950, t. 1^{er}, n^o 145, pp. 116 en 117).

Artikel 24 van de wet van 17 april 1878 bepaalt : « In geval van verwijzing tot beslissing van een prejudicieel geschil is de verjaring van de strafvordering geschorst » en « hetzelfde geldt voor het geval bepaald bij artikel 447, derde lid, van het Strafwetboek ».

Er wordt over het algemeen aangenomen, dat deze bepaling geen limitatief karakter draagt en dat de schorsing van de verjaring van de strafvordering kan voortvloeien hetzij uit een wettekst, hetzij uit een wettelijke hinderpaal die het berechten van de strafvordering belet (Cass. 7 februari 1955, Arr. H. verbr. 1955, 450).

Wanneer de minister in zijn ambtsuitoefening of ter gelegenheid daarvan een misdrijf zal begaan hebben, zal er in beginsel geen wettelijke hinderpaal voor het berechten van de strafvordering bestaan, hinderpaal die tot gevolg zou kunnen hebben de verjaring te schorsen.

De uitoefening van de strafvordering door de met deze functie beklede overheid, nl. de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zal niet afhankelijk zijn van een verlof tot vervolging, te geven door een andere overheid.

Vereenvoudigingshalve wordt er ondersteld dat de Senaat geen verlof behoeft te geven.)

Ten antwoord op een van de door de heer Minister Perin gestelde vragen zij gezegd, dat de verjaring van de strafvordering niet geschorst zal wezen o.m. gedurende de enquête die de Kamer zal houden : maar de daden van deze enquête zullen verjaringstuitende daden van onderzoek kunnen zijn.

Noot 45 (§ 137).

Over het algemeen wordt aangenomen, dat artikel 45 van de Grondwet, dat voor uitoefening van vervolgingen tegen de leden der wetgevende Kamers het verlof van het parlement eist, een wettelijke verjaringsschorsende hinderpaal vormt vanaf het ogenblik dat het verlof is aangevraagd, en dat de verjaring haar loop hervat wanneer de zitting eenmaal gesloten of het verlof bekomen is.

(Rép. prat. dr. b., i.v. Prescription en matière répressive, n^o 173; Braas, Pr. de proc. pén., t. I, n^o 147, p. 117; Liège, 19 april 1902, Belg. judic. 623; raadpl. cass. 2 maart 1914, Pasic. I, 132 en de noot; 2 oktober 1933, Pasic. 134 en de noot.)

In een verslag, opgemaakt door de Commissie van Justitie van de Senaat en aangehaald in een nota, getekend J.S. in de Revue de droit pénal et de criminologie van 1911 (pp. 270, 271 en 272), was de stelling ontwikkeld dat de verjaring t.o.v. een parlementslid geschorst zou zijn zolang de immuniteit niet zou zijn opgeheven (1).

(1) « La prescription, luidde dit verslag, ne peut courir contre l'action publique lorsque l'impossibilité d'agir résulte directement d'un obstacle légal.

Cette règle a toujours été admise; elle est consacrée, pour des matières spéciales, par la loi du 17 avril 1878 sur la procédure pénale (art. 27); elle constitue, disait l'avocat général Delwaide, dans un litige relatif à l'inviolabilité parlementaire, non seulement un axiome juridique mais aussi une règle de raison et même de bon sens (Belg. judic. 1902, p. 623)...

Cette disposition (artikel 45 van de Grondwet) forme évidemment un obstacle légal aux poursuites suspendant les effets de la prescription.

Aussitôt la session finie, le ministère public reprend sa liberté d'action et la prescription suspendue recommence à courir. »

tion; en d'autres termes, tout le temps écoulé avant l'interruption est censé non avenu : la prescription commence un nouveau cours (Cass. 16 avril 1860, Bull. et Pasic. 1860, I, 240).

En vertu des articles 21, 22, 23 et 26 de la loi du 17 avril 1878, la prescription est interrompue par des actes d'instruction ou de poursuite.

Constitue un acte d'instruction interrompant la prescription de l'action publique, tout acte émanant d'une autorité qualifiée à cet effet et ayant pour effet de recueillir des preuves ou de mettre la cause en état d'être jugée.

(Cass. 4 décembre 1973, Bull. et Pasic. 1974, I, 366).

Constitue un acte de poursuite, tout acte qui, émanant d'une personne ayant qualité pour exercer l'action publique, indique clairement l'intention de pourvoir à la répression (Cass. 13 avril 1937, Bull. et Pasic. 1937, I, 111).

Note 44 (§ 137).

La suspension de la prescription n'a pas le même effet que l'interruption de celle-ci.

Comme l'écrit Braas, « quand il y a interruption de la prescription, le délai qui a déjà couru devient inopérant; il est censé inexistant; dans le cas de simple suspension, le délai accompli reste en ligne de compte; l'interruption est un renouvellement du droit d'agir contre l'inculpé; la suspension est une simple parenthèse dans le droit de poursuivre ».

(Braas, Proc. pén., 1950, T. 1^{er}, n^o 145, p. 116-117).

L'article 24 de la loi du 17 avril 1878 prévoit que « dans les cas de renvoi pour la décision d'une question préjudicielle, la prescription de l'action publique sera suspendue » et qu'« il en sera de même dans le cas prévu par l'article 447, al. 3, du Code pénal ».

Il est généralement admis que cette disposition ne revêt pas un caractère limitatif et que la suspension de la prescription de l'action publique peut résulter soit d'un texte légal soit d'un obstacle légal qui empêche le jugement de l'action publique (Cass. 7 février 1955, Bull. et Pasic. 1955, I, 593).

Lorsque le ministre aura commis une infraction dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, il n'existera pas en principe d'obstacle légal au jugement de l'action publique, obstacle qui pourrait avoir pour effet de suspendre la prescription.

L'exercice de l'action publique par l'autorité investie de cette fonction — à savoir la Chambre des représentants — ne sera pas subordonné à une autorisation de poursuites à donner par une autre autorité.

(Pour simplifier, il est supposé que le Sénat n'ait pas à donner d'autorisation.)

Pour répondre à une des questions posées par M. le Ministre Perin, la prescription de l'action publique ne sera pas suspendue notamment pendant la durée de l'enquête à laquelle la Chambre procèdera : mais les actes de cette enquête pourront être des actes d'instruction interruptifs de la prescription.

Note 45 (§ 137).

Il est généralement admis que l'article 45 de la Constitution, soumettant à l'autorisation parlementaire l'exercice des poursuites contre les membres des Chambres législatives, constitue un obstacle légal suspendant la prescription à partir du moment où l'autorisation a été sollicitée et que la prescription reprend son cours une fois la session close ou l'autorisation obtenue.

(Rép. prat. dr. belge, v^o Prescription en matière répressive, n^o 173; Braas, Pr. de proc. pén., t. I, n^o 147, p. 117; Liège, 19 avril 1902, B. J. 623; cons. cass. 2 mars 1914, Pas. I, 132 et la note, 2 octobre 1933, Pas. 134 et la note.)

Un rapport rédigé par la Commission de la Justice du Sénat et cité dans une note signée J.S. à la Revue de droit pénal et de criminologie de 1911 (pp. 270 à 272) avait développé la thèse suivant laquelle la prescription à l'égard d'un parlementaire serait suspendue aussi longtemps que l'immunité n'aurait pas été levée (1).

(1) « La prescription, disait ce rapport, ne peut courir contre l'action publique lorsque l'impossibilité d'agir résulte directement d'un obstacle légal.

Cette règle a toujours été admise; elle est consacrée, pour des matières spéciales, par la loi du 17 avril 1878 sur la procédure pénale (art. 27); elle constitue, disait l'avocat général Delwaide, dans un litige relatif à l'inviolabilité parlementaire, non seulement un axiome juridique mais aussi une règle de raison et même de bon sens (Belg. judic. 1902, p. 623)...

Cette disposition (l'article 45 de la Constitution) forme évidemment un obstacle légal aux poursuites suspendant les effets de la prescription.

Aussitôt la session finie, le ministère public reprend sa liberté d'action et la prescription suspendue recommence à courir. »

De nota getekend J. S. (blijkbaar Jean Servais) heeft terecht opgemerkt, dat deze stelling niet juist was, althans in deze absolute bevoordelingen. « L'immunité parlementaire n'est pas, en soi, zegt de nota, un obstacle absolu à la poursuite, puisque l'autorisation de poursuivre peut être demandée et obtenue. Or, c'est seulement l'obstacle absolu, insurmontable qui, par application de la règle « contra agere here valentem... » implicitement consacrée par l'article 27 de la loi du 17 avril 1878, crée la suspension de la prescription (voy. à cet égard la note de la Pasicrisie, sous assises Seine 30 octobre 1893, Pas. 1893, IV, 137). Nous croyons donc que la prescription ne peut être suspendue, à raison de l'immunité parlementaire, pendant la session qu'à partir du moment où la Chambre est saisie de la demande de poursuite et aussi longtemps seulement que l'autorisation demandée n'a pas été accordée » (1).

(J. S., Rev. dr. pénal et crim., 1911, pp. 271 et 272.)

Een arrest van 24 juli 1952 heeft gezegd dat, wanneer een lid van het Parlement een misdaad of een wanbedrijf ten laste kan worden gelegd, het beginsel van de parlementaire onschendbaarheid de verjaring niet belet te lopen, maar dat deze verjaring geschorst is vanaf het ogenblik dat de vervolgende partij haar wil tot handelen geuit heeft door aan de Voorzitter van de bevoegde Vergadering het verlot om te vervolgen te vragen.

(Cass. fr. 24 juli 1952, B. 1952, n° 205, p. 343 en noot 1; in dezelfde zin, Cass. fr. 3 februari 1955, B. 1955, n° 82, p. 141).

Noot 46 (§ 138).

In Belgisch grondwettelijk recht is de akte van ontbinding in beginsel een juridische akte zonder meer, in deze zin dat zij bestemd is om onmiddellijk en voorgoed haar gevolgen voort te brengen.

Aan de akte van ontbinding kan nooit een tijdsbepaling worden verbonden, zoals het in het grondwettelijk recht van andere Staten het geval is (zie: Deense Grondwet van 5 juni 1953, art. 32; Oostenrijkse Grondwet, art. 29; zie ook de praktijk gevolg in Nederland waar het ontbindingsbesluit een bepaling inhoudt die de datum vaststelt waarop de ontbinding van kracht zal worden; raadpl. J. Velu, La dissolution du Parlement, Brussel 1966, pp. 202 en 203).

De Belgische Grondwet neemt slechts één geval in aanmerking waarin de ontbonden Kamers opnieuw in functie kunnen treden, het geval nl., krachtens artikel 79, van het overlijden van de Koning (J. Velu, *op. cit.*, pp. 204-206).

Zij bevat geen bepalingen van dezelfde aard als die welke te vinden zijn in zekere buitenlandse grondwetten die voorzien in het bijeenroepen van de ontbonden Kamers, hetzij bij onvoorziene, spoedeisende of uitzonderlijke omstandigheden (bv. Italiaanse Grondwet van 1 januari 1948, art. 77; Cypriotische Grondwet van 16 augustus 1960, artt. 67, 68, 98 en 99), hetzij bij troonsafstand door de Koning (bv. Griekse Grondwet van 1 januari 1952, art. 50), hetzij bij onmogelijkheid voor de Koning om te regeren (bv. Griekse Grondwet van 1 januari 1952, art. 53), hetzij wanneer de troon onbezet is (bv. Griekse Grondwet van 1 januari 1952, art. 52).

La note signée J. S. (Jean Servais semble-t-il) a justement fait observer que cette thèse n'était pas exacte, tout au moins, dans ces termes absolus. « L'immunité parlementaire n'est pas, en soi, dit la note, un obstacle absolu à la poursuite, puisque l'autorisation de poursuivre peut être demandée et obtenue. Or, c'est seulement l'obstacle absolu, insurmontable qui, par application de la règle « contra agere here valentem... », implicitement consacrée par l'article 27 de la loi du 17 avril 1878, crée la suspension de la prescription (voy. à cet égard la note de la Pasicrisie, sous assises Seine, 30 octobre 1893, Pas. 1893, IV, 137). Nous croyons donc que la prescription ne peut être suspendue, à raison de l'immunité parlementaire, pendant la session qu'à partir du moment où la Chambre est saisie de la demande de poursuite et aussi longtemps seulement que l'autorisation demandée n'a pas été accordée » (1).

(J. S., Rev. dr. pénal et crim., 1911, pp. 271 et 272.)

Un arrêt du 24 juillet 1952 a précisé que lorsqu'un crime ou un délit est imputable à un membre du Parlement, le principe de l'inviolabilité parlementaire n'empêche pas la prescription de courir, mais que cette prescription est suspendue dès le moment où la partie poursuivante a manifesté sa volonté d'agir en demandant au Président de l'Assemblée compétente l'autorisation de poursuivre.

(Cass. fr. 24 juillet 1952, B. 1952, n° 205, p. 343 et note 1; dans le même sens Cass. fr. 3 février 1955, B. 1955, n° 82, p. 141).

Note 46 (§ 138).

En droit constitutionnel belge, l'acte de dissolution est en principe un acte juridique pur et simple, en ce sens qu'il est destiné à produire ses effets immédiatement et définitivement.

L'acte de dissolution ne peut jamais être affecté d'un terme, comme c'est le cas dans le droit constitutionnel d'autres Etats (voy.: Constitution danoise du 5 juin 1953, art. 32; Constitution autrichienne, art. 29; voy. aussi la pratique suivie aux Pays-Bas où l'arrêté de dissolution contient une disposition précisant la date à laquelle la dissolution prendra effet; cons. J. Velu, La dissolution du Parlement, Bruxelles 1966, pp. 202-203).

La Constitution belge n'envisage qu'un seul cas dans lequel les Chambres dissoutes peuvent être appelées à reprendre leurs fonctions: c'est, en vertu de l'article 79, celui du décès du Roi (J. Velu, *op. cit.*, pp. 204-206).

Elle ne contient pas de dispositions semblables à celles que l'on trouve dans certaines constitutions étrangères lesquelles prévoient la réunion des Chambres dissoutes, soit en cas de circonstances imprévues, urgentes ou exceptionnelles (ex.: Constitution italienne du 1^{er} janvier 1948, article 77; Constitution de Chypre du 16 août 1960, articles 67, 68, 98 et 99), soit en cas d'abdication du Roi (ex.: Constitution grecque du 1^{er} janvier 1952, article 50), soit en cas d'impossibilité de régner du Roi (ex.: Constitution grecque du 1^{er} janvier 1952, article 53), soit en cas de vacance du trône (ex.: Constitution grecque du 1^{er} janvier 1952, article 52).

(1) In Frans recht is de oplossing geheel dezelfde.

Een arrest van de cour d'assises de la Seine van 30 oktober 1882 heeft overwogen, dat de verjaring, in criminele zaken, niet kon ingeroepen worden wanneer de uitoefening van de vordering was belet door een wettelijke hinderpaal zoals die welke voortvloeit, zolang het regelmatig aangevraagde verlot niet is gegeven, uit de bepaling die verbiedt een volksvertegenwoordiger gedurende de legislatieve zitting te vervolgen zonder het verlot van de Kamer waartoe hij behoorde.

(Pasicrisie, 1893, IV, 137.)

Korter bij ons, in 1949, heeft het Franse Hof van Cassatie beslist, dat de verjaring jegens een lid van het Parlement geschorst was voor de duur van zijn mandaat wanneer de Kamer waarvan hij deel uitmaakte geen verlot tot vervolging had gegeven.

(Cass. fr. 1 december 1949, B. 1949, n° 322, p. 514).

(1) La solution est identique en droit français.

Un arrêt de la cour d'assises de la Seine du 30 octobre 1882 a considéré que la prescription, en matière criminelle, ne pouvait être invoquée lorsque l'exercice de l'action avait été empêché par un obstacle légal tel que celui qui résulte, aussi longtemps que l'autorisation régulièrement demandée n'a pas été accordée, de la disposition interdisant de poursuivre un député, pendant le cours de la session législative, sans autorisation de la Chambre à laquelle il appartenait.

(Pasicrisie, 1893, IV, 137.)

Plus récemment, en 1949, la Cour de cassation de France a décidé que la prescription était suspendue à l'égard d'un membre du Parlement pour la durée de son mandat lorsque la Chambre dont il faisait partie n'avait pas autorisé les poursuites.

(Cass. fr., 1^{er} décembre 1949, B. 1949, n° 322, p. 514.)

BIJLAGE.

VOORONTWERP VAN WET

ter uitvoering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet
inzake de verantwoordelijkheid van de ministers,
door de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht
aan de Eerste Minister voorgelegd.

INHOUDSTAFEL.

EERSTE DEEL.

	Blz.
Verantwoording	116
Titel I. — <i>Inleiding.</i>	
1. Geen straffeloosheid voor de ministers	116
2. Tweevoudige verantwoordelijkheid van de ministers: parlementaire en gerechtelijke verantwoordelijkheid — Sancties	116
3. Waarom een bijzonder statuut?	117
4. Ministers en Staatssecretarissen	117
5. Ambtelijke misdrijven — Wens van de Grondwetgever	117
6. Om welke redenen er geen organieke wet werd uitgevaardigd	117
7. Noodzaak van een wet	118
8. Historisch overzicht — Vroegere ontwerpen en voorstellen	122
1 ^o Nationaal Congres	122
2 ^o Ontwerp Forgeur	122
3 ^o Ontwerp de Brouckère	122
4 ^o Voorstel de Gortal en Goblet	123
5 ^o Wet van 19 juni 1865	123
6 ^o Ontwerp Bara	124
7 ^o Voorstel Legros	128
8 ^o Verslag Rey	129
9 ^o Voorstellen ingediend naar aanleiding van de grondwetsherziening	130
10 ^o Voorstellen van het S. C. S. H.	130
11 ^o Voorstel van het Centrum P. Hymans	131
9. Actiemogelijkheid die door de Grondwet aan de wetgever wordt gelaten	134
Titel II. — <i>Vergelijkend recht.</i>	
10. Voorafgaande opmerking	135
11. Albanië	135
12. Duitsland (Democratische Republiek)	136
13. Duitsland (Bondsrepubliek)	136
14. Duitsland (Beieren)	136
15. Duitsland (Rijnland-Palts)	136
16. Duitsland (Saargebied)	136
17. Argentinië	136
18. Oostenrijk	136
19. Brazilië	137
20. Bulgarije	137
21. Denemarken	137
22. Spanje	138
23. Verenigde Staten	138
24. Finland	138
25. Frankrijk	138
26. Groot-Brittannië	140
27. IJsland	140
28. Italië	140
29. Japan	140
30. Libanon	140
31. Liechtenstein	140
32. Luxemburg (Groot-Hertogdom)	141
33. Noorwegen	141

ANNEXE.

AVANT-PROJET DE LOI

d'exécution des articles 90 et 134 de la Constitution,
relatif à la responsabilité ministérielle,
soumis au Premier Ministre par le président
du Comité supérieur de contrôle.

TABLE DES MATIERES.

PREMIERE PARTIE.

	Pages
Justification	116
Titre Ier. — <i>Observations liminaires.</i>	
1. Pas d'impunité pour les ministres	116
2. La responsabilité ministérielle est double: elle est parlementaire et judiciaire — Sanctions	116
3. Raisons d'un statut spécial	117
4. Ministres et Secrétaires d'Etat	117
5. Infractions fonctionnelles — Vœu du Constituant	117
6. Raisons pour lesquelles une loi organique n'est pas intervenue	117
7. Motifs justifiant la nécessité de légiférer	118
8. Historique — Projets ou propositions antérieurs	122
1 ^o Congrès National	122
2 ^o Projet Forgeur	122
3 ^o Projet de Brouckère	122
4 ^o Projet de Gortal et Goblet	123
5 ^o Loi du 19 juin 1865	123
6 ^o Projet Bara	124
7 ^o Proposition Legros	128
8 ^o Rapport Rey	129
9 ^o Propositions faites à l'occasion de la révision de la Constitution	130
10 ^o Suggestions C. E. R. E.	130
11 ^o Proposition du centre P. Hymans	131
9. Champ d'action laissé au législateur par la Constitution	134
Titre II. — <i>Droit comparé.</i>	
10. Remarque préliminaire	135
11. Albanie	135
12. Allemagne (République Démocratique)	136
13. Allemagne (République Fédérale)	136
14. Allemagne (Bavière)	136
15. Allemagne (Rhénanie-Palatinat)	136
16. Allemagne (Sarre)	136
17. Argentine	136
18. Autriche	136
19. Brésil	137
20. Bulgarie	137
21. Danemark	137
22. Espagne	138
23. Etats-Unis	138
24. Finlande	138
25. France	138
26. Grande-Bretagne	140
27. République d'Islande	140
28. Italie	140
29. Japon	140
30. Liban	140
31. Liechtenstein	140
32. Grand-Duché de Luxembourg	141
33. Norvège	141

	Blz.		Pages
34. Nederland	142	34. Pays-Bas	142
35. Filippijnen	142	35. Les Philippines	142
36. Polen	142	36. Pologne	142
37. Portugal	142	37. Portugal	142
38. Roemenië	142	38. Roumanie	142
39. Zweden	143	39. Suède	143
40. Zwitserland	144	40. Suisse	144
41. Syrië	144	41. Syrie	144
42. Tsjecho-slovakije	144	42. Tchécoslovaquie	144
43. Turkije	145	43. Turquie	145
44. U. S. S. R.	145	44. U. R. S. S.	145
45. Joegoslavië	145	45. Yougoslavie	145
46. Conclusie over het onderzoek van het vergelijkend recht ...	146	46. Conclusions sur l'examen du droit comparé	146
Titel III. — De ministeriële verantwoordelijkheid.		Titre III. — Responsabilité ministérielle.	
47. Ministers en Staatssecretarissen	146	47. Ministres et Secrétaires d'Etat	146
48. Politieke verantwoordelijkheid en gerechtelijke verantwoordelijkheid	146	48. Responsabilité politique et judiciaire	146
Hoofdstuk I. — De strafrechtelijke verantwoordelijkheid.		Chapitre I^{er}. — Responsabilité pénale.	
49. Misdrijven van gemeen recht — Overtredingen	146	49. Infractions de droit commun — Contraventions	146
50. Ambtelijke misdrijven	149	50. Infractions fonctionnelles	149
51. Misdrijven in de uitvoering of buiten de uitvoering van het ministerambt begaan	153	51. Infractions commises dans l'exercice ou hors l'exercice des fonctions ministérielles	153
52. Straffen	156	52. Peines	156
Hoofdstuk II. — De burgerlijke aansprakelijkheid.		Chapitre II. — Responsabilité civile.	
53. I. Daden gepleegd in de uitoefening van het ministerambt ...	156	53. I. Actes commis dans l'exercice des fonctions ministérielles	156
II. Daden gepleegd buiten de uitoefening van het ministerambt	160	II. Actes commis hors l'exercice des fonctions ministérielles	160
Titel IV. — Procedure.		Titre IV. — Procédure.	
Hoofdstuk I. — Het onderzoek in strafzaken.		Chapitre I^{er}. — L'information.	
54. Hoe de zaak aanhangig wordt bij de Kamer	161	54. Saisine de la Chambre	161
55. Verhoor van de ministers	162	55. Audition des ministres	162
Hoofdstuk II. — Procedure voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.		Chapitre II. — Procédure devant la Chambre des représentants.	
Sectie I. — Procedure van de inbeschuldigingstelling.		Section I^{re}. — Procédure de la mise en accusation.	
56. Waarop slaat de inbeschuldigingstelling?	162	56. Sur quoi porte la mise en accusation?	162
57. Instellen van de strafvordering	162	57. Mise en mouvement de l'action publique	162
58. Minister-parlementslid	163	58. Ministre ayant la qualité de parlementaire	163
59. Taak van de Kamer	163	59. Rôle de la Chambre	163
Sectie II. — Procedure tot machtiging.		Section II. — Procédure de l'autorisation.	
60. De machtiging: toepassingsgebied	164	60. Champ d'application	164
61. De machtiging: begrip	164	61. Notion de l'autorisation	164
62. De machtiging: gevolgen	165	62. Effets	165
63. De machtiging: vorm	165	63. Forme	165
64. De machtiging: overheid die ze verleent	165	64. Autorité pouvant la donner	165
65. Burgerlijke rechtsvorderingen	166	65. Actions civiles	166
Sectie III. — Gemeenschappelijke bepalingen.		Section III. — Dispositions communes.	
66. Mededaders en medeplichtigen	166	66. Co-auteurs et complices	166
67. Rechten van de verdediging	166	67. Droits de la défense	166
68. Reces van de Kamer	166	68. Cas où la Chambre ne serait pas en session	166
Hoofdstuk III. — Procedure van het gemeen recht.		Chapitre III. — Procédure de droit commun.	
69. Overzicht	168	69. Rappel	168
Hoofdstuk IV. — Procedure voor het Hof van cassatie.		Chapitre IV. — Procédure devant la Cour de cassation.	
70. Bevoegdheid van het Hof van cassatie	169	70. Compétence de la Cour de cassation	169
71. Samenstelling van het Hof	169	71. Composition de la Cour	169
72. Procedureregelen	170	72. Règles de procédure	170
73. Procedure voor de burgerlijke rechtsvordering	171	73. Procédure quant à l'action civile	171
74. Mededaders en medeplichtigen	171	74. Co-auteurs et complices	171
75. Karakterisering van de feiten	172	75. Qualification des faits	172
Titel V. — Voorlopige hechtenis.		Titre V. — Détention préventive.	
76. Aanhouding: begrip	172	76. Arrestation — Notion	172
77. Administratieve aanhouding	173	77. Arrestation administrative	173
78. Heter daad	173	78. Flagrant délit	173
79. Aanhoudingsbevel	174	79. Mandat d'arrêt	174
80. Redenen die een aanhoudingsbevel wettigen	174	80. Motifs justifiant le mandat d'arrêt	174

81. Bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers ...	Blz. 174
82. Procedureregelen ...	175

Titel VI. — *Geestesziekten.*

83. Krankzinnigheid ...	176
84. Krankzinnige delinquenten — Bevoegdheid van de Kamer ...	176
85. Procedureregelen ...	178

TWEDE DEEL.

Documentatie ...	178
------------------	-----

DERDE DEEL.

Tekst van het wetsontwerp ...	187
-------------------------------	-----

EERSTE DEEL.

VERANTWOORDING.

TITEL I.

Inleiding.

1. Zoals alle burgers, moeten de ministers aan het Gerecht rekening geven van de misdrijven waaraan zij zich zouden schuldig maken. Zij genieten geen voorrecht van straffeloosheid (1).

2. De verantwoordelijkheid van de minister is van tweeërlei aard.

Eenzijds gaat het om een parlementaire en politieke verantwoordelijkheid. Wanneer de minister optreedt binnen de grenzen van zijn mandaat, is hij verantwoording verschuldigd aan de Kamers en aan het land.

Het beginsel van die verantwoordelijkheid ligt besloten in artikel 63 van de Grondwet, dat luidt als volgt: « De persoon van de Koning is onschendbaar. Zijn Ministers zijn verantwoordelijk ».

Ze is algemeen en ontsnapt aan elke reglementering en zelfs aan elke definitie.

Ze moet dus niet door de wet worden geregeld (2).

De verantwoordelijkheid van de ministers is onderworpen aan het toezicht van de Kamers; hierop staat een politieke sanctie: de val van de ministers en van de regering (3).

Anderzijds gaat het om de verantwoordelijkheid in rechte. Wanneer hij de wetten schendt, waarover hij te waken heeft, moet de minister zich voor het Gerecht verantwoorden voor het misdrijf dat hij zou hebben begaan, alsmede voor de schade die hij zou hebben berokkend.

Dit beginsel is neergelegd in artikel 90 van onze basiswet hetwelk luidt als volgt:

« De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten, in verenigde kamers, behoudens hetgeen de wet zal bepalen betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en betreffende misdaden en wanbedrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd.

Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen. » (4)

In afwachting dat een dergelijke uitvoeringswet wordt uitgevaardigd, bepaalt artikel 134 van de Grondwet het volgende:

« Totdat de wet erin zal hebben voorzien, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen, en het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf.

De straf mag echter niet zwaarder zijn dan opsluiting, behalve in de gevallen door de strafwetten uitdrukkelijk bepaald. »

De Grondwetgever heeft deze uitvoeringswet in die mate noodzakelijk geacht dat hij er in artikel 139 op terug is gekomen in de volgende bewoordingen:

81. Compétence de la Chambre des représentants ...	Pages 174
82. Règles de procédure ...	175

Titre VI. — *Maladies mentales.*

83. Aliénation mentale ...	176
84. Délinquants aliénés — Compétence de la Chambre ...	176
85. Règles de procédure ...	178

DEUXIEME PARTIE.

Documentation ...	178
-------------------	-----

TROISIEME PARTIE.

Texte de projet de loi ...	187
----------------------------	-----

PREMIERE PARTIE.

JUSTIFICATION.

TITRE PREMIER.

Observations liminaires.

1. Comme tous les citoyens, les ministres doivent à la justice de leur pays rendre compte des délits dont ils se seraient rendus coupables. Ils ne jouissent pas de l'impunité (1).

2. La responsabilité ministérielle a un double aspect.

D'une part, la responsabilité parlementaire et politique. Agissant dans les limites de son mandat, le ministre répond de ses actes devant les chambres et le pays.

Le principe de cette responsabilité est inscrit dans l'article 63 de la Constitution qui porte: « La personne du Roi est inviolable: ses ministres sont responsables ».

Elle est générale et échappe à toute réglementation et même à toute définition.

Elle ne doit donc pas être organisée par une loi (2).

La responsabilité ministérielle est soumise à un contrôle des chambres. Une sanction politique l'assure: le renversement des ministres et du gouvernement (3).

D'autre part, la responsabilité juridique ou judiciaire. Lorsqu'il agit en violation des lois dont la garde lui est confiée, le ministre répond devant la justice du délit qu'il aurait commis et du dommage qu'il aurait causé.

Ce principe est inscrit dans l'article 90 de notre pacte fondamental qui porte:

« La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. » (4)

En attendant la promulgation de pareille loi d'exécution, l'article 134 de la Constitution prévoit que:

« Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. »

Le Constituant a estimé cette loi d'exécution à ce point nécessaire qu'il y est revenu à l'article 139, aux termes duquel:

« Het Nationaal Congres verklaart dat de volgende zaken door afzonderlijke wetten, en wel binnen de kortst mogelijke tijd, dienen te worden geregeld :

» ...

» 5^o De verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheids-personen; » (*)

Aan de ministeriële verantwoordelijkheid in rechte is als sanctie een burgerlijke rechtsvordering of een strafvordering, en eventueel de eruit voortvloeiende veroordeling verbonden (5).

Wanneer de regels vervat in de artikelen 90 en 134 van de Grondwet van toepassing zijn, zou de gewone rechter bij wie met miskenning van die bepalingen een vordering tegen een minister aanhangig is, zelfs bij stilzwijgen van de partijen, zich onbevoegd moeten verklaren. Anders zou zijn uitspraak door het Hof van Cassatie kunnen aangevochten worden (6).

Artikel 158 van het Strafwetboek stelt bovendien straf op de miskenning van de regels van de artikelen 90 en 134 der Grondwet (7).

3. De artikelen 90 en 134 van de Grondwet, die voorzien in een uitzonderlijke berechting van de verantwoordelijkheid van de ministers steunen op overwegingen van algemeen belang. Deze huldigen geen gunst (**) van de ministers, doch leggen een bepaling van openbare orde op die door de noodwendigheden van 's landsbestuur wordt gerechtvaardigd (8).

De aan de ministers door artikel 90 verleende bescherming houdt wezenlijk verband met de onafhankelijkheid en de waardigheid van de Uitvoerende Macht (9).

De Grondwet voorziet in bijzondere regels inzake de verantwoordelijkheid van de ministers omdat deze een politicus is en in zijn regeerstaak niet mag gehinderd worden (10).

4. De artikelen 90 en 134 van de Grondwet zijn van toepassing op alle ministers, ongeacht of ze parlements-lid zijn of niet en of ze al dan niet over een portefeuille beschikken. Dit is ook het geval voor de staatssecretarissen, vermits dezen lid zijn van de Regering, binnen zekere grenzen het recht van medeondertekening hebben en de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers op hen van toepassing zijn, met uitzondering van de artikelen 79, derde lid, 82 en 86bis (11).

Daarentegen genieten de ministers van State geen grondwettelijke voorrechten. Zij hebben geen bevoegdheid om de koninklijke akten mede te ondertekenen en hebben het recht niet aan de beraadslagingen van de Ministerraad deel te nemen (12).

5. Volgens de wens van de Grondwetgever, die tot nogtoe niet werd verwezenlijkt, zou een wet de feiten dienen vast te stellen welke geen gemeenschappelijke misdrijven vormen doch dit zouden worden indien ze door een minister in de uitoefening van zijn ambt worden gepleegd (13).

6. In de loop der tijden werden verschillende redenen aangehaald om uit te leggen waarom tegen de wens in van de Grondwetgever geen wet tot uitvoering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet werd uitgevaardigd.

Volgens sommigen was er de moeilijkheid om een passende tekst voor te leggen :

a) In zijn verslag, merkt Raikem op dat het Congres, bezorgd om spoedig de belangrijke zaken te eindigen, zich niet kon inlaten met een wet over de verantwoordelijkheid van de ministers.

« Une bonne loi sur cette matière, zegde hij, exige de profondes méditations et un long travail. » (14)

b) Op 27 april 1865, verklaarde de heer Delcour, verslaggever van het voorstel dat leidde tot de uitvaardiging van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 betreffende de misdrijven begaan door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt, dat de Commissie eenparig besloten had dat de omstandigheden haar niet toelieten een algemene wet op de ministeriële verantwoordelijkheid uit te werken en hij voegde eraan toe : « ... pressés par le temps, nous avons voulu pourvoir par quelques dispositions générales à l'organisation de l'article 90 de la Constitution » (15).

c) Later werd geschreven en herhaald dat een wet op de ministeriële verantwoordelijkheid een van de moeilijkste en ingewikkeldste wetten was die aan de beraadslagingen in de Kamer kon voorgelegd worden (16).

Anderen trokken het dringend karakter van een uitvoeringswet in twijfel.

« Le Congrès National déclare qu'il est nécessaire de pourvoir par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

» ...

» 5^o la responsabilité des Ministres et autres agents du pouvoir; » (**).

La responsabilité ministérielle dite juridique ou judiciaire a pour sanction une action civile ou pénale, et éventuellement la condamnation qui s'ensuit (5).

Lorsque les règles inscrites dans les articles 90 et 134 de la Constitution sont applicables, le juge ordinaire, saisi d'une action à charge d'un ministre au mépris de ces dispositions devrait, même dans le silence des parties, se déclarer incompétent. A défaut de ce faire, sa décision pourrait encourir la censure de la Cour de cassation (6).

L'article 158 du code pénal sanctionne en outre les méconnaissances du système organisé par les articles 90 et 134 de la Constitution (7).

3. Les articles 90 et 134 de la Constitution, qui créent une juridiction exceptionnelle en vue de la censure de la responsabilité ministérielle, sont dictés par des considérations d'intérêt général. Ces articles ne consacrent pas une faveur (**) au profit des ministres mais imposent une disposition d'ordre public que justifient les nécessités du gouvernement (8).

La protection accordée aux ministres par l'article 90 tient essentiellement à l'indépendance et à la dignité du Pouvoir exécutif (9).

La Constitution a prévu un statut spécial pour la responsabilité ministérielle parce que le ministre est un homme politique et qu'il ne doit pas être gêné dans son action gouvernementale (10).

4. Les articles 90 et 134 de la Constitution sont applicables aux ministres parlementaires ou non-parlementaires, aux ministres à portefeuille ou sans portefeuille. Ils le sont aussi aux secrétaires d'Etat puisque ceux-ci sont membres du gouvernement, reçoivent le contreseing dans certaines limites et que les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres leur sont applicables, à l'exception des articles 79, troisième alinéa, 82 et 86bis (11).

Par contre, les ministres d'Etat ne jouissent point des prérogatives accordées par la Constitution. Ils n'ont pas qualité pour countersigner les actes du Roi et n'ont pas le droit de prendre part aux délibérations du Conseil des ministres (12).

5. Le vœu du Constituant, qui jusqu'à présent n'a jamais été réalisé, est qu'intervienne une loi déterminant les faits qui, non constitutifs d'infractions de droit commun, deviendraient des infractions s'ils étaient commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions (13).

6. Dans la succession des temps, diverses raisons ont été avancées expliquant pourquoi une loi d'exécution des articles 90 et 134 de la Constitution n'a pas été promulguée alors que le Constituant avait entendu combler cette lacune.

Certains arguaient de la difficulté de présenter un texte adéquat :

a) Dans son rapport, Raikem constate que le Congrès, pressé d'achever ses travaux importants, ne peut s'occuper d'une loi sur la responsabilité des ministres.

« Une bonne loi sur cette matière, dit-il, exige de profondes méditations et un long travail » (14).

b) Le 27 avril 1865, M. Delcour, rapporteur de la proposition qui a abouti à la promulgation de la loi temporaire du 19 juin 1865 relative aux délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions, disait que la Commission avait décidé à l'unanimité que les circonstances ne lui permettaient pas d'élaborer une loi générale sur la responsabilité ministérielle... » et il ajoutait « ... pressés par le temps, nous avons voulu pourvoir par quelques dispositions générales à l'organisation de l'article 90 de la Constitution » (15).

c) Par la suite, il a été écrit et répété qu'une loi sur la responsabilité ministérielle est une des lois les plus difficiles et les plus compliquées qui puissent être soumises aux délibérations de la Chambre (16).

D'autres estimaient que l'urgence d'une loi d'exécution n'était pas certaine.

(*) Opgeheven op 14 juni 1971.

(**) Er bestaat slechts een enkele aanleg om de ministers te berechten. Zij kunnen geen aanspraak maken op genade (art. 9 van de Grondwet) tenzij op verzoek van een van de Kamers (P. De Visscher, *loc. cit.* p. 47).

(*) Abrogé le 14 juin 1971.

(**) Un seul degré de juridiction est réservé aux ministres. Ils sont privés (art. 9 de la Constitution) du droit de grâce sauf à la requête de l'une des chambres (P. De Visscher, *loc. cit.* p. 47).

Zo deed een vooraanstaand rechtsgeleerde, Raoul Hayoit de Termicourt, een goede vijftientwintig jaar geleden, opmerken dat de toepassingsgevallen van bijzondere straffen op ministers in een fundamenteel eerlijk land als het onze uiterst zeldzaam zijn en dat, in tegenstelling met hetgeen het Nationaal Congres meende de wet dus niet dringend was. Hij besloot met de verwijzing naar het voornaamste :

« le législateur a pu considérer qu'une loi, déterminant les cas de responsabilité ministérielle, était actuellement sans nécessité démontrée puisqu'en raison d'une disposition transitoire de la Constitution — l'article 134 — le ministre qui commettrait un acte illicite justifiant l'application d'une peine spéciale, ne serait nullement assuré de l'impunité » (17).

Lang geleden was volgens het advies van sommigen, het maken van een wet inzake de ministeriële verantwoordelijkheid zelfs ongewenst op het ogenblik dat zij de zaak onderzochten.

Aldus wijdde de Kerchove de Denterghem in zijn werk een titel aan de beginselen die in de wet op de verantwoordelijkheid van de minister moesten opgenomen worden, daar de Belgische wetgever thans zoniet in de toekomst, diende rekening te houden met de wens van het Nationaal Congres.

Maar hij beschouwde dat in 1867 geen uitvoeringswet vereist was. Volgens hem was het ogenblik nog niet gekomen om een zo ernstige kwestie, die tot dan de meeste regeringen had afgeschrikt, aan te vatten en er een oplossing voor te vinden; in Engeland bestond sinds eeuwen een stelsel, zoals dat van artikel 134 van onze Grondwet, zonder enig gevaar voor de politieke vrijheden: een organieke wet werd niet nadrukkelijk geëist (18).

7. Redenen die de noodzaak rechtvaardigen om terzake wetten te maken.

A. Sommigen zijn van oordeel dat de grondwettelijke bepalingen toereikend zijn gebleken. Zij spreken over de moeilijkheid die de zaak oplevert en vooral over het feit dat vervolgingen tegen een minister zelden voorkomen.

Volgens Orlando volstaat de regeling van artikel 134 van de Grondwet (19).

Errera schrijft dat bezwaarlijk betere meer afdoende waarborgen kunnen gevonden worden dan die welke door onze Grondwetgevers werden vastgesteld. Trouwens, voegt hij eraan toe, men mag niet vergeten dat de rechtsgedingen inzake ministeriële verantwoordelijkheid tot het verleden schijnen te behoren. Voor de vorming van het grondwettelijk stelsel waren zij noodzakelijk en van het grootste belang, maar zij spelen heden geen rol meer (20).

Het verslag van de Commissie die belast was met het uitbrengen van een gemotiveerd advies over de toepassing van de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening van 's Konings voorrechten en de onderlinge betrekkingen van de grote grondwettelijke machten vermeldt :

« La responsabilité des ministres est avant tout d'ordre politique; la responsabilité ministérielle d'ordre pénal et le lourd appareil de la mise en accusation par la Chambre des représentants devant la Cour de cassation n'ont jusqu'à présent, dû être mis en œuvre » (21).

Deze verantwoordelijkheid in rechte van de ministers geldt eerder als een virtuele bedreiging dan als een echte werkelijkheid van ons publiek recht, heeft men gezegd (22).

Hier dient te worden opgemerkt dat in verband met de feiten van gemeen recht, buiten het ministeriële ambt begaan, er slechts éénmaal toepassing werd gemaakt van het grondwettelijk stelsel nl. bij de berechting van de minister van oorlog, generaal baron Chazal, die in tweegevecht was geweest met een lid van de Kamer (23).

Het onderzoek van de hiervoren vermelde adviezen wijst erop dat zij uitgingen van de mening dat een uitvoeringswet inzake de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers onnodig was, zonder dat aandacht werd geschonken, ongeacht de politieke aansprakelijkheid, aan de andere verantwoordelijkheden, zoals de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Die opmerking geldt ook voor het verslag van het Studiecentrum voor de Staatshervorming (S. C. S. H.) dat van oordeel was dat het opmaken van een uitvoeringswet ongepast en nutteloos was, voor zover ze er toe zou strekken daden van het ministerambt als misdrijven aan te merken.

Na te hebben aangestipt dat in Engeland geen dergelijke wet bestaat en dat de teksten van de Franse wetten en die van de voorstellen welke bij het Congres werden ingediend door de heer Forgeur en consorten of door de heer de Brouckère, klaarheid missen en gekenmerkt zijn door hun ontoereikendheid en hun onrechtvaardige veralgemening, wijst hij erop dat de strafrechtelijke schuld van een minister wegens een feit dat hij in zijn ambt pleegt en dat geen gemeenrechtelijk misdrijf vormt, uitsluitend afhangt van omstandigheden die onmogelijk vooraf kunnen worden bepaald (24).

Het S. C. S. H. beschouwt een dergelijke wet niet overbodig als het gaat om de procedure en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de minister (25).

Ainsi, un éminent jurisconsulte, Raoul Hayoit de Termicourt, faisait observer, il y a quelque vingt-cinq ans, que les cas d'application de peines spéciales aux ministres seront, dans un pays foncièrement honnête comme le nôtre, extrêmement rares et que, contrairement à ce que pensait le Congrès national, la loi n'était donc pas urgente. Enfin et surtout concluait-il :

« le législateur a pu considérer qu'une loi, déterminant les cas de responsabilité ministérielle, était actuellement sans nécessité démontrée puisqu'en raison d'une disposition transitoire de la Constitution — l'article 134 — le ministre qui commettrait un acte illicite justifiant l'application d'une peine spéciale, ne serait nullement assuré de l'impunité » (17).

Suivant l'avis de certains auteurs, anciens il est vrai, l'élaboration d'une loi sur les cas de responsabilité ministérielle était même contre-indiquée à l'époque où ils avaient examiné la question.

Ainsi, de Kerchove de Denterghem consacre-t-il dans son ouvrage un titre relatif aux principes que doit contenir la loi sur la responsabilité des ministres, le législateur belge étant tenu, sinon actuellement du moins dans l'avenir de se conformer au vœu du Congrès national.

Mais il ne considérait pas qu'une loi d'exécution s'imposât en 1867. D'après lui, le moment n'était pas encore venu d'aborder et de résoudre cette question grave devant laquelle ont reculé jusqu'ici la plupart des Gouvernements; en Angleterre, un système comparable à celui de l'article 134 de notre Constitution y fonctionnait depuis des siècles sans aucun danger pour les libertés politiques: une loi organique n'était pas réclamée d'une manière impérieuse (18).

7. Motifs justifiant la nécessité de légiférer en la matière.

A. Certains estiment que les dispositions constitutionnelles se sont avérées suffisantes. Ils font état de la difficulté de la question et surtout de la circonstance que les poursuites intentées à charge de ministres sont rares.

Suivant Orlando, le régime établi par l'article 134 de la Constitution est suffisant (19).

Errera écrit que des garanties plus efficaces que celles qui furent prises par nos Constituants étaient difficiles à trouver. D'ailleurs, ajoute-t-il, n'oublions pas que les procès en responsabilité ministérielle semblent appartenir au passé. Leur rôle fut immense et nécessaire dans la formation du régime constitutionnel, mais ce rôle est aujourd'hui achevé (20).

Le rapport de la Commission, chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux, porte :

« La responsabilité des ministres est avant tout d'ordre politique; la responsabilité ministérielle d'ordre pénal et le lourd appareil de la mise en accusation par la Chambre des représentants devant la Cour de cassation n'ont jusqu'à présent, dû être mis en œuvre » (21).

Cette responsabilité judiciaire des ministres vaut plutôt comme une menace virtuelle que comme une réalité sensible de notre droit public, a-t-on dit (22).

Il échut d'observer qu'en ce qui concerne les faits de droit commun commis hors des fonctions ministérielles, il n'a été fait application qu'une seule fois au système constitutionnel, à l'occasion du jugement du ministre de la guerre, le général baron Chazal, qui s'était battu en duel avec un membre de la Chambre (23).

L'analyse des avis énoncés ci-dessus indique que les opinants considéraient une loi d'exécution comme inutile en ce qui concerne la responsabilité pénale des ministres sans faire état, indépendamment de la responsabilité politique, d'autres responsabilités, telle la responsabilité civile, qu'ils pouvaient encourir.

Cette observation vaut également en ce qui concerne le rapport du centre d'études pour la réforme de l'Etat (C. E. R. E.) qui estime l'élaboration d'une loi d'exécution inopportune et inutile, dans la mesure où elle tend à ériger en infraction des faits de la fonction ministérielle.

Après avoir fait remarquer que pareille loi n'existe pas en Angleterre et que les textes des lois françaises et ceux des propositions faites au Congrès par M. Forgeur et consort ou par M. de Brouckère font constater leur manque de précision et tout à la fois leur insuffisance et leur injuste généralité, il souligne que la culpabilité pénale d'un ministre, pour fait de ses fonctions non qualifié infraction de droit commun, est exclusivement affaire de circonstances, impossible à déterminer a priori (24).

Le C. E. R. E. ne considère pas une telle loi comme inutile, en ce qui concerne la procédure et la responsabilité civile des ministres (25).

Het Parlement heeft zich herhaaldelijk afkerig getoond tegen de invoering in onze wetgeving van een uitvoeringswet.

Diverse voorstellen zijn inderdaad gestrand.

Het voorstel van de heer J. Rey werd verworpen in 1953 (26); het voorstel van de heer Terfve en van Mevr. Blume-Grégoire ook in 1953 (27); het voorstel van de heer Glineur in 1954 (28).

Het door de heer Rey ingediende voorstel tot herziening van artikel 90 van de Grondwet werd door de Kamercommissie verworpen omdat geoordeeld werd dat de door de auteur aangevoerde bezwaren door de gewone wetgever konden verbeterd worden (29). Deze laatste heeft echter een dergelijke wet niet gegeven.

B. Talrijk zijn zij, die daarentegen van mening zijn dat het noodzakelijk is een wet uit te vaardigen om aan de wens die de Grondwetgever in de artikelen 90, 134 en 139 van de Grondwet heeft uitgedrukt, te voldoen.

De daartoe naar voren gebrachte argumenten maken wel indruk.

Waarom moet er een wet zijn als de Grondwet in die noodzaak had kunnen voorzien?

In zijn verslag over de verantwoordelijkheid der ministers, heeft Raikem klaar en duidelijk het onderscheid gemaakt :

« La Constitution doit se borner à établir le principe. Si l'on avait voulu déterminer maintenant tous les cas de responsabilité, il eût été dangereux de la circonscrire et une loi organique sur la responsabilité des ministres est nécessaire » (30).

In 1865, waren, zoals gezegd, strafrechtelijke vervolgingen tegen een minister noodzakelijk gebleken. Er moest een wet worden geïmproviseerd.

Op 27 april 1865, drukte de verslaggever, de heer Delcour, bij die gelegenheid zich uit als volgt :

« ... Le projet de loi que nous vous proposons répond donc en partie, aux prescriptions de la loi constitutionnelle; il vient combler une lacune d'autant plus regrettable, en présence du fait du 8 avril, que le cours de la justice se trouve momentanément suspendu... » (31).

Het was een gelegenheidswet. Verscheidene parlementsleden vonden dit jammer.

In de zitting van de Kamer van 17 mei 1865, verklaarde de heer Van Overloop :

« Je regrette que la Commission n'ait pas cru devoir nous soumettre un projet de loi générale sur la responsabilité des ministres » (32).

Te dier gelegenheid hebben de parlementsleden aangevoeld hoe groot de leemte was en op 20 mei 1865 vestigde de heer Coomans de aandacht op de dringende noodzaak om een goede wet op te stellen over de ministeriële verantwoordelijkheid in al haar mogelijke toepassingen (33).

Het geval Chazal had dus de noodzakelijkheid aangetoond om een wet van algemene aard uit te vaardigen. De wet van 1865 had nochtans slechts een tijdelijk karakter.

Wel zou op 24 februari 1870, minister Bara een volledig ontwerp ter tafel van het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers leggen (34), maar dit ontwerp werd afgewezen.

Ten deze doen de Pandectes opmerken dat het te betreuen valt dat het door de heer Bara, Minister van Justitie, neergelegde ontwerp zonder gevolg is gebleven (35).

C. In de grond moet aan verscheidene problemen een oplossing gegeven worden.

Het eerste heeft betrekking op de daden die moeten gestraft worden.

1) Zoals het Studiecentrum P. Hymans liet opmerken, volstaat de politieke verantwoordelijkheid niet om bepaalde tekortkomingen te straffen. Het bepalen van een zeker aantal specifieke misdrijven zal de vrijwaring van de burgers en van het parlementaire stelsel vergemakkelijken (36).

Een voorstel met betrekking tot artikel 90 van de Grondwet van de heer Terfve en Mevr. Blume, luidde als volgt :

« Het past hierbij dit artikel aan te vullen met de bepaling dat de ministers strafrechtelijk aansprakelijk zijn, namelijk door elke daad van schending van de Grondwet, van inbreuk op 's Lands onafhankelijkheid of soevereiniteit of van verkwisting van 's Lands patrimonium » (37).

Een amendement opgesteld in dezelfde termen en voorgedragen door de heer Glineur op 23 januari 1954 in de Senaat, werd verworpen op 9 maart 1954 (38).

Le Parlement, à plusieurs reprises, s'est montré adversaire de l'introduction dans notre législation d'une loi d'exécution.

Divers projets, en effet, n'ont pas abouti.

Le projet de M. J. Rey a été rejeté en 1953 (26); le projet de M. J. Terfve et Mme Blume-Grégoire également en 1953 (27); le projet de M. Glineur en 1954 (28).

La proposition de réforme de l'article 90 de la Constitution formulée par M. J. Rey avait été rejetée par la Commission de la Chambre des représentants parce qu'elle considérait que les inconvénients signalés par l'auteur pouvaient être corrigés par le législateur ordinaire (29). Celui-ci cependant n'a pas donné pareille loi.

B. Nombreux sont ceux qui, par contre, considèrent qu'il est nécessaire de légiférer pour répondre au vœu que le Constituant avait formulé dans les articles 90, 134 et 139 de la Constitution.

Les arguments avancés à l'appui ne laissent pas sans impressionner.

Pourquoi faut-il une loi alors que la Constitution aurait pu pourvoir à la nécessité ?

Dans son rapport sur la responsabilité des ministres, Raikem a fait clairement le partage :

« La Constitution doit se borner à établir le principe. Si l'on avait voulu déterminer maintenant tous les cas de responsabilité, il eût été dangereux de la circonscrire et une loi organique sur la responsabilité des ministres est nécessaire » (30).

En 1865, comme il a été dit, des poursuites pénales s'avérèrent nécessaires à charge d'un ministre. Il fallut improviser une loi.

Le 27 avril 1865, le rapporteur M. Delcour s'exprimait ainsi à cette occasion :

« ... Le projet de loi que nous vous proposons répond donc en partie, aux prescriptions de la loi constitutionnelle; il vient combler une lacune d'autant plus regrettable, en présence du fait du 8 avril, que le cours de la justice se trouve momentanément suspendu... » (31).

C'était une loi de circonstance. Plusieurs membres du Parlement en exprimèrent leur regret.

A la séance de la Chambre du 17 mai 1865, M. Van Overloop déclarait :

« Je regrette que la Commission n'ait pas cru devoir nous soumettre un projet de loi générale sur la responsabilité des ministres » (32).

A cette occasion, des membres du Parlement ont senti combien grande était la lacune et le 20 mai 1865, M. Coomans attirait l'attention sur l'urgence de rédiger une bonne loi sur la responsabilité ministérielle dans toutes ses applications possibles (33).

Le cas Chazal avait donc mis en lumière la nécessité de légiférer de manière générale. Néanmoins la loi de 1865 n'eut qu'un caractère temporaire.

Sans doute, le 24 février 1870, le ministre Bara déposa-t-il un projet complet sur la responsabilité des ministres sur le bureau de la Chambre des représentants (34), mais le projet fut écarté.

A ce propos les Pandectes observent qu'il est déplorable que le projet déposé par M. Bara, Ministre de la Justice, soit resté sans suite (35).

C. Au fond de la question, il est plusieurs problèmes auxquels une solution doit être donnée.

Le premier est relatif aux actes devant être sanctionnés.

1) Comme le faisait remarquer le Centre d'Etude P. Hymans, la responsabilité politique ne suffit pas pour sanctionner certaines défaillances. La création d'un certain nombre de délits spécifiques facilitera la défense des citoyens et du régime parlementaire (36).

Une proposition, visant l'article 90 de la Constitution, présentée par M. Terfve et Mme Blume, était libellée comme suit :

« Il convient de compléter cet article en disposant que la responsabilité pénale des ministres est engagée notamment par tout acte de violation de la Constitution, d'atteinte à l'indépendance ou à la souveraineté nationale, de dissipation du patrimoine national » (37).

Un amendement rédigé dans les mêmes termes et présenté au Sénat par M. Glineur le 26 janvier 1954 fut rejeté le 9 mars 1954 (38).

2) Zoals het Studiecentrum P. Hymans erop wijst, dient een wet te worden uitgevaardigd al was het om de burgerlijke partijen te kunnen vergoeden, daar de ministers thans een voorrecht genieten dat kan leiden tot een wezenlijke onverantwoordelijkheid (39).

Een minister in functie had een verkeersongeval veroorzaakt. De rechtbanken hadden zich onbevoegd verklaard om de tegen hem ingestelde burgerlijke rechtsvordering te behandelen, zoals blijkt uit een arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 1 februari 1950 (40).

Het komt er op aan een wet te maken, zegde de heer Rey te dier gelegenheid, om de berechting van een minister mogelijk te maken in een gelijkaardig geval als wat bij de Kamer ahangig is (41).

Een tweede facet betreft de procedure.

1) Enerzijds is een zo ernstige en ingewikkelde procedure als die van de inbeschuldigingstelling blijkbaar niet gewettigd voor alle daden waarvoor de minister zich voor het Gerecht zou moeten verantwoorden, b.v. wanneer ze slechts aanleiding geven tot schadevergoeding.

2) Anderzijds is een wet noodzakelijk, zoals de heer Rey zegde :

« om de uitzonderlijke bevoegdheid van het Hof van Verbreking te omschrijven binnen de perken die de grondwettelijke tekst toestaat » (41).

Waar begint en waarin bestaat de bevoegdheid zowel van het Parlement, dat een misdrijf vaststelt, dat door een minister, vermoedelijk is gepleegd, als van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Hof van cassatie ?

Een derde punt betreft de rechten van de verdediging van de betrokken minister.

Het Studiecentrum P. Hymans heeft daarop de aandacht gevestigd, door te wijzen op de noodzakelijkheid van werkelijke waarborgen ten gunste van de vervolgte of beschuldigde minister (39).

Als commentaar op de vorenvermelde beslissing van het Hof van Beroep te Brussel van 1 februari 1950, schreef P. De Visscher :

« le système d'immunités consacré au profit de la fonction ministérielle n'implique pas que des avantages au profit des ministres.

A bien des égards, l'absence de toute loi en ce domaine a pour effet de priver les ministres de plusieurs garanties accordées aux justiciables ordinaires. Non seulement l'action publique est mise en mouvement par une majorité politique, mais encore cette majorité est en droit de poursuivre les ministres pour des faits, négligences ou omissions qui ne constituent par des infractions prévues par la loi pénale.

De son côté, et sauf les cas expressément prévus par la loi pénale, la Cour de cassation est en droit de caractériser le délit et de déterminer la peine, sans toutefois pouvoir excéder celle de la réclusion » (42).

Volgens een soepeler regeling, die b.v. een voorafgaand onderzoek zou mogelijk maken, zou de minister, wiens eer ten onrechte in 't gedrang wordt gebracht, zich bovendien kunnen verdedigen door een dergelijk onderzoek uit te lokken.

Een vierde reden om een wet uit te werken zou kunnen verband houden met het huidige statuut van de Uitvoerende Macht.

Hierop vestigt het Studiecentrum P. Hymans de aandacht door er op te wijzen dat een wettelijke regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid des te meer vereist is daar het overwicht van de Uitvoerende Macht in de Staatsinrichting steeds belangrijker wordt en de bevoegdheids- en machtsfeer van de ministers van jaar tot jaar toeneemt en dus ook het aantal gevallen waarin hun verantwoordelijkheid in 't gedrang kan komen (41).

Les Nouvelles beschouwen het vraagstuk uit een ander oogpunt en schrijven dat een dergelijke wet nuttig kan zijn wanneer de ministers, zelfs indien ze op de parlementaire meerderheden steunen, eerder een persoonlijk bewind willen voeren (43).

Een vijfde reden is empirisch : wat enkele jaren geleden nog kon volstaan, volstaat daarom niet noodzakelijk op dit ogenblik.

Te dien opzichte zetten bepaalde overwegingen, al zijn ze niet doorslaggevend, toch aan om de wetgeving aan onze tijd aan te passen.

Vooreerst is er steeds meer gelegenheid voor de minister om fouten te begaan, omdat de maatschappij ingewikkelder wordt.

Over de parlementaire onschendbaarheid, zegde de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, Hayoit de Termicourt, in zijn openingsrede van 15 september 1955 het volgende :

« Les cas d'application de l'article 45 (de la Constitution) ... sont de plus en plus fréquents. Il faut en chercher principalement l'explication dans le développement constant de la législation pénale ainsi que — conséquence de la circulation de jour en jour plus dense — dans le nombre croissant d'accidents de roulage, deux caractéristiques de notre époque. Inévitablement se multiplient ainsi les causes dans lesquelles est impliqué un membre du Parlement » (44).

2) Comme le souligne encore le Centre d'Etude P. Hymans, il s'indique de légiférer, fût-ce en vue de permettre le dédommagement des parties civiles, la situation actuelle conférant un privilège aux ministres puisqu'elle peut aboutir à une irresponsabilité de fait (39).

Un ministre en fonction avait occasionné un accident de roulage. Les tribunaux se sont déclarés incompétents pour connaître de l'action civile dirigée contre lui, ainsi qu'il résulte de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 1^{er} février 1950 (40).

Il conviendrait de légiférer pour permettre effectivement le jugement des ministres dans un cas semblable à celui dont la Chambre est saisie, disait à cette occasion M. J. Rey (41).

Un deuxième aspect est relatif à la procédure.

1) D'une part la procédure aussi grave que lourde que celle de la mise en accusation ne paraît guère justifiée pour tous les actes dont un ministre aurait à répondre devant les tribunaux, p.ex. lorsqu'ils ne donnent lieu qu'à des dommages-intérêts.

2) D'autre part, légiférer est nécessaire, comme le disait M. J. Rey :

« pour circonscrire la compétence exceptionnelle de la Cour de cassation dans les limites permises par le texte constitutionnel » (41).

Où commencent et quels sont exactement les pouvoirs du parquet qui découvre une infraction, présumée avoir été commise par un ministre, de la Chambre des représentants et de la Cour de cassation ?

Un troisième concerne les droits de la défense du ministre impliqué.

Le centre d'Etude P. Hymans le constatait, en faisant valoir la nécessité de prévoir des garanties réelles en faveur des ministres poursuivis ou accusés (39).

Commentant la décision préappelée de la Cour d'appel de Bruxelles du 1^{er} février 1950, P. De Visscher écrit :

« le système d'immunités consacré au profit de la fonction ministérielle n'implique pas que des avantages au profit des ministres.

A bien des égards, l'absence de toute loi en ce domaine a pour effet de priver les ministres de plusieurs garanties accordées aux justiciables ordinaires. Non seulement l'action publique est mise en mouvement par une majorité politique, mais encore cette majorité est en droit de poursuivre les ministres pour des faits, négligences ou omissions qui ne constituent par des infractions prévues par la loi pénale.

De son côté, et sauf les cas expressément prévus par la loi pénale, la Cour de cassation est en droit de caractériser le délit et de déterminer la peine, sans toutefois pouvoir excéder celle de la réclusion » (42).

Un système plus souple, laissant p. ex. la possibilité d'une enquête préalable, permettrait en outre à un ministre, dont l'honneur est mis en cause injustement, de se défendre en provoquant pareille enquête.

Un quatrième motif pour légiférer pourrait tenir au statut actuel du pouvoir exécutif.

C'est sur quoi le Centre d'Etude P. Hymans attire l'attention en disant qu'un statut légal de la responsabilité ministérielle s'impose d'autant plus que la prépondérance de l'Exécutif dans l'organisation étatique s'affirme de plus en plus; que la sphère de compétence et des pouvoirs des ministres augmente d'année en année et dès lors le nombre de cas où leur responsabilité peut être engagée (41).

Les Nouvelles envisagent le problème sous un autre angle en écrivant que pareille loi pourrait devenir utile au cas où les ministres, s'appuyant même sur des majorités parlementaires, tendraient davantage au gouvernement personnel (43).

Il est un cinquième motif, empirique : ce qui pouvait être suffisant il y a quelques années, ne l'est plus nécessairement à l'heure présente.

A cet égard certaines considérations, si elles ne sont pas décisives, incitent néanmoins à l'adaptation de la législation à notre temps.

La première concerne l'occasion toujours croissante de fautes que peut commettre un ministre, par suite de la complication de la société.

Examinant l'immunité parlementaire, le Procureur général près la Cour de cassation Hayoit de Termicourt disait dans son discours de rentrée du 15 septembre 1955 :

« Les cas d'application de l'article 45 (de la Constitution) ... sont de plus en plus fréquents. Il faut en chercher principalement l'explication dans le développement constant de la législation pénale ainsi que — conséquence de la circulation de jour en jour plus dense — dans le nombre croissant d'accidents de roulage, deux caractéristiques de notre époque. Inévitablement se multiplient ainsi les causes dans lesquelles est impliqué un membre du Parlement » (44).

Dit geldt ook voor de leden van de Regering.

Op 4 juli 1953, rechtvaardigde de heer J. Rey, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn amendement op artikel 90 van de Grondwet als volgt :

« De kwestie van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers, die praktisch zonder groot belang scheen te zijn, is opnieuw actueel geworden sedert de leden van de Regering de gewoonte hebben aangenomen zelf hun persoonlijke wagen of die welke de Staat tot hun beschikking stelt te besturen, en de gelegenheden tot overtreding van de politie van het wegverkeer veelvuldiger voorkomen.

De Kamer heeft onlangs kennis genomen van de omstandigheden waarin benadeelde derden veel moeite gehad hebben om recht te verkrijgen, daar geen enkele rechtsmacht bevoegd is om het bestaan van een zelfs nietige overtreding vast te stellen in hoofde van een lid der Regering.

Het gaat niet op een oplossing te improviseren. Het is verstandig de ministeriële functie te omringen met zekere waarborgen, waardoor o.m. particulieren of zelfs al te ijverige magistraten worden verhinderd leden van de Regering vóór correctionele of politierechtbanken te dagen. Het behoud echter van het huidige stelsel schijnt op zekere punten overdreven te zijn. In die omstandigheden schijnt het gewenst de grontwetgevende Kamers in de gelegenheid te stellen een oplossing voor die kwestie te zoeken » (45).

De tweede overweging is ingegeven door de toepassing van de regelen van het internationale recht :

Luidens artikel 134 van de Grondwet en tot wanneer een wet erin zal hebben voorzien, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen en het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf.

Dit voorschrift werd wel eens aangewend om de verwerping van een specifieke wet te rechtvaardigen.

De daden van het ministerambt krachtens welke tegen de minister een strafvordering wordt ingesteld, kunnen een inbreuk opleveren waarvoor de straffen zijn vastgesteld door een op het ogenblik der feiten vigerende wet.

Zij kunnen ook slechts achteraf strafbaar verklaard worden, ten gevolge van een beslissing krachtens de discretionaire macht van de Kamer. Het Hof van cassatie moet er een rechtsbenaming aan geven, i.t.z. dat het Hof het feit dat door de beslissing van de Kamer wordt aangeklaagd in een rechtsformule moet omschrijven en de straf moet vaststellen welke niet hoger mag gaan dan de opsluiting (46).

In onze nationale wetgeving is thans deze *ex officio* strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister niet enkel een buitengewone uitbreiding van de basis van de strafvordering maar tevens een afwijking zo van artikel 9 van de Grondwet : « Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet » als van artikel 2 van het Strafwetboek : « Geen misdrijf kan worden gestraft met straffen die bij de wet niet waren gesteld voordat het misdrijf werd gepleegd » (47).

Bovendien kan hier artikel 7, 2^e lid van de Grondwet in herinnering worden gebracht volgens hetwelk niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Artikel 134 van de Grondwet is dus een uitzonderingsbepaling die volgens de wil van de Grondwetgever slechts tijdelijk mocht zijn en waarvan de toepassing nog thans, na meer dan 140 jaar, bezwaarlijk overeenkomt met de geest van de wet.

In 1953 is de Europese Conventie der Rechten van de Mens in werking getreden die o.m. ook België verbindt.

Artikel 7 luidt als volgt :

« 1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

2. Dit artikel staat niet in de weg van het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend. »

Die bepaling maakte o.a. het voorwerp uit van commentaren op het Colloquium van Wenen in 1965 (48).

Zij schijnt niet verenigbaar te zijn met artikel 134 van onze Grondwet waarop, evenwel, een internationaal verdrag geen voorrang heeft (49).

Door het bestaan van een specifieke interne wet, zou dat artikel 134 niet meer van kracht blijven en zouden de afwijkingen dat het omvat

Ceci est vrai aussi pour les membres du Gouvernement.

Le 4 juillet 1953, M. J. Rey, membre de la Chambre des représentants, justifiait une demande d'amendement de l'article 90 de la Constitution dans les termes que voici :

« Le problème de la responsabilité pénale des ministres, qui paraissait sans grand intérêt pratique, revêt une actualité nouvelle depuis que les membres du gouvernement ont pris l'habitude de piloter eux-mêmes leur voiture privée ou celle que l'Etat met à leur disposition et que les occasions d'infractions à la police du roulage deviennent plus fréquentes.

La Chambre a eu connaissance récemment de circonstances dans lesquelles des tiers lésés ont eu beaucoup de peine à obtenir justice, aucune juridiction ordinaire n'ayant compétence pour constater l'existence d'une infraction, même bénigne, dans le chef d'un membre du gouvernement.

On ne peut songer à improviser une solution, il est sage de maintenir autour de la fonction ministérielle certaines garanties empêchant notamment des particuliers ou même des magistrats trop zélés de citer des membres du gouvernement devant les tribunaux correctionnels ou de police. Mais le maintien du régime actuel paraît exagéré dans certaines hypothèses. Il paraît opportun dans ces conditions de permettre aux chambres constituantes de chercher une solution à ce problème » (45).

La deuxième considération est inspirée par l'application de règles de droit international :

Aux termes de l'article 134 de la Constitution, jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Cette disposition a parfois été invoquée pour justifier le rejet d'une loi spécifique.

Les faits de la fonction ministérielle, servant de fondement à l'action pénale contre un ministre, peuvent être constitutifs d'une infraction dont les peines sont prévues par une loi en vigueur au moment de sa perpétration.

Ils peuvent aussi n'être érigés en infractions qu'a posteriori, en vertu d'une décision du pouvoir discrétionnaire de la Chambre, la Cour de cassation ayant à les qualifier c'est-à-dire à préciser dans une formule juridique, le fait ainsi dénoncé par la décision de la Chambre et à déterminer la peine qui ne peut excéder la réclusion (46).

Dans notre législation nationale, dans l'état actuel des choses, cette responsabilité pénale *ex officio* des ministres ne constitue pas seulement un élargissement exceptionnel de la base de l'action pénale mais encore une dérogation tant à l'article 9 de la Constitution : « Nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en vertu de la loi » qu'à l'article 2 du code pénal : « Nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fut commise » (47).

Il convient au surplus de rappeler l'article 7, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

L'article 134 de la Constitution est dès lors une disposition d'exception que le Constituant a voulu temporaire et dont l'application à l'heure actuelle, soit après plus de 140 ans, n'est guère conforme à l'esprit de la loi.

En 1953, est entrée en vigueur la Convention européenne des droits de l'homme, liant notamment la Belgique.

L'article 7 :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

Cette disposition a notamment fait l'objet de commentaires au colloque de Vienne de 1965 (48).

Elle semble difficilement conciliable avec l'article 134 de notre Constitution sur laquelle toutefois un Traité international n'a pas prééminence (49).

Cet article 134, par suite de l'existence d'une loi interne spécifique, cesserait d'être en vigueur et les dérogations qu'il contient dis-

verdwijnen, zo de wet de feiten vaststelde die, hoewel zij geen misdrijven van gemeen recht zijn, misdrijven zouden worden indien zij door een minister in de uitoefening van zijn ambt werden gepleegd (50).

8. Het wetgevend werk inzake de ministeriële verantwoordelijkheid is nogal omvangrijk.

1^o Sinds 1830 had het Nationaal Congres zich voorgenomen dien-aangaande een wet te stemmen.

Het ontwerp van de Commissie van de Grondwet voorzag :

Artikel 99. — De verkozen Kamer heeft het recht de ministers in beschuldiging te stellen en ze voor de Senaat te brengen die alleen het recht heeft ze te berechten.

Artikel 102. — Tordat de wet er in zal hebben voorzien, zal de verkozen Kamer de discretionaire macht hebben een minister in beschuldiging te stellen en de Senaat om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf (51).

Het aan de beraadslaging van het Congres voorgelegde ontwerp van Grondwet van de Centrale Sectie over de ministeriële verantwoordelijkheid, behelst de stof die zal overgenomen worden in artikel 90 van de Grondwet, 2^e lid uitgezonderd (52).

Dit lid zal slechts later, in zitting, op voorstel van Destouvelles worden aangenomen (53).

2^o Toen en dus vóór de inwerkingtreding van het decreet van 7 februari 1831 houdende de Belgische Grondwet, werden eveneens twee ontwerpen opgemaakt betreffende de regeling van de verantwoordelijkheid der ministers. Het eerste, zeer beknopt, uitgaande van Forgeur en consorten, stelde dat de minister verantwoordelijk zijn :

- 1) voor elke door hen ondertekende regeringsakte die als ongrondwettelijk wordt erkend;
- 2) voor de uitvoering van de wetten en verordeningen van algemeen bestuur;
- 3) voor bijzondere opdrachten die zij geven, wanneer die opdrachten strijdig zijn met de Grondwet, de wetten en verordeningen (54).

Dit ontwerp werd afgewezen, ongetwijfeld omdat het geen enkele nauwkeurige regel ter zake inhield (55).

3^o Een door Ch. de Brouckère op 20 januari 1831 gedeponceerd ontwerp van decreet was vollediger. Ziehier de tekst :

Art. 1^{er}. — Les ministres sont responsables collectivement des mesures générales délibérées et adoptées en Conseil des ministres, et individuellement des actes du Gouvernement contresignés par chacun d'eux.

Art. 2. — Aucun acte de gouvernement ou d'administration générale ne pourra être mis en vigueur sans avoir été préalablement revêtu du contresigne du ministre que la chose concerne.

Art. 3. — Les ministres sont légalement responsables :

- 1^o de l'inexécution des lois et règlements d'administration publique;
- 2^o des ordres particuliers qu'ils auraient donnés contrairement à la Constitution et aux règlements qui en garantissent l'exécution;
- 3^o de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle;
- 4^o de toute malversation, dissipation ou dilapidation des deniers publics.

Art. 4. — Dans les divers cas de l'article précédent, la peine sera de deux ans de réclusion et de dix ans au plus, et d'une amende de mille à dix mille francs.

Art. 5. — Seront coupables de haute trahison :

- 1) Tous ministres qui auront contresigné un acte directement contraire à la Constitution, dès qu'il aura reçu un commencement d'exécution;
- 2) Tous ministres qui auront eu des relations ou des correspondances secrètes avec les puissances étrangères et les ennemis de l'Etat au dehors.

Art. 6. — Dans les cas de l'article précédent, la peine sera de vingt ans de réclusion et d'une amende de dix à vingt mille francs.

Art. 7. — En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité (texte de l'actuel article 89 de la Constitution).

Art. 8. — Les ministres pourront être accusés par les deux Chambres.

Art. 9. — Dans le cas d'accusation par l'une d'elles, la proposition doit être appuyée par un cinquième des membres au moins.

paraîtraient, si la loi déterminait les faits qui, non constitutifs d'infractions de droit commun, deviendraient des infractions s'ils étaient commis par un ministre dans l'exercice de sa fonction (50).

8. Le travail législatif sur la responsabilité ministérielle est assez abondant.

1^o Dès 1830, le Congrès national s'était proposé de voter une loi en cette matière.

Le projet de la commission de la Constitution prévoyait :

Article 99. — La Chambre électorale a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant le Sénat qui seul a le droit de les juger.

Article 102. — Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre électorale aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et le Sénat pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine (51).

Dans le projet de Constitution de la section centrale sur la responsabilité ministérielle, soumis à la discussion du congrès, la matière est celle qui sera reprise par l'article 90 de la Constitution, sauf le deuxième alinéa (52).

Cet alinéa ne sera adopté que plus tard, en séance, sur la proposition de Destouvelles (53).

2^o A cette époque, et donc avant l'entrée en vigueur du décret du 7 février 1831 contenant la Constitution de la Belgique, furent également élaborés deux projets d'organisation de la responsabilité des ministres. Le premier, très concis, émanant de Forgeur et consorten, portait que les ministres sont responsables :

- 1) de tout acte de Gouvernement signé par eux et reconnu inconstitutionnel;
- 2) de l'exécution des lois et règlements d'administration publique;
- 3) des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements (54).

Ce projet fut repoussé, sans doute parce qu'il ne contenait aucune règle bien précise sur la matière (55).

3^o Un projet de décret, déposé par Ch. de Brouckère le 20 janvier 1831, était plus complet. En voici le texte :

Art. 1^{er}. — Les ministres sont responsables collectivement des mesures générales délibérées et adoptées en Conseil des ministres, et individuellement des actes du Gouvernement contresignés par chacun d'eux.

Art. 2. — Aucun acte de gouvernement ou d'administration générale ne pourra être mis en vigueur sans avoir été préalablement revêtu du contresigne du ministre que la chose concerne.

Art. 3. — Les ministres sont légalement responsables :

- 1^o de l'inexécution des lois et règlements d'administration publique;
- 2^o des ordres particuliers qu'ils auraient donnés contrairement à la Constitution et aux règlements qui en garantissent l'exécution;
- 3^o de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle;
- 4^o de toute malversation, dissipation ou dilapidation des deniers publics.

Art. 4. — Dans les divers cas de l'article précédent, la peine sera de deux ans de réclusion et de dix ans au plus, et d'une amende de mille à dix mille francs.

Art. 5. — Seront coupables de haute trahison :

- 1) Tous ministres qui auront contresigné un acte directement contraire à la Constitution, dès qu'il aura reçu un commencement d'exécution;
- 2) Tous ministres qui auront eu des relations ou des correspondances secrètes avec les puissances étrangères et les ennemis de l'Etat au dehors.

Art. 6. — Dans les cas de l'article précédent, la peine sera de vingt ans de réclusion et d'une amende de dix à vingt mille francs.

Art. 7. — En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité (texte de l'actuel article 89 de la Constitution).

Art. 8. — Les ministres pourront être accusés par les deux Chambres.

Art. 9. — Dans le cas d'accusation par l'une d'elles, la proposition doit être appuyée par un cinquième des membres au moins.

Art. 10. — Si la proposition est prise en considération, le ministre cesse immédiatement ses fonctions.

Art. 11. — Dans le cas d'accusation par la première Chambre, c'est la seconde Chambre qui procédera au jugement; dans l'autre cas, ce sera la première Chambre.

Art. 12. — En attendant qu'un autre mode de procédure ait été organisé, la Chambre remplaçant le tribunal, procédera comme en matière ordinaire de procédure criminelle, sauf la modification de l'article suivant.

Art. 13. — Immédiatement après la clôture des débats, le président posera les trois questions suivantes :

- 1) Tel acte a-t-il été commis ?
- 2) L'accusé en est-il l'auteur ?
- 3) L'acte a-t-il été fait de mauvaise foi ?

La condamnation ne sera prononcée que dans le cas où ces trois questions auront été résolues affirmativement.

Art. 14. — Les ministres auront le droit de siéger et de parler dans l'une et l'autre Chambre, qu'ils soient ou n'y soient pas députés.

Dit ontwerp bleef zonder gevolg, daar het Congres weigerde het onderzoek er van aan te vatten, « parce qu'une bonne loi sur la responsabilité ministérielle exige de profondes méditations et un long travail » (56).

de Kerchove heeft, van zijn kant, de artikelen 3, 5, 6, 8 en 11 van dit ontwerp streng beoordeeld (57).

Tenslotte werd in de zitting van 6 februari 1831 een licht geamendeerde tekst van voornamelijk artikel 102 van het ontwerp van de Commissie der Grondwet aangenomen. Het werd artikel 134 van onze Grondwet (58) (*).

4^o Een dertigtal jaren na de inwerkingtreding van de Grondwet, in 1863, hebben de heren de Gotal en Goblet het volgende wetsvoorstel bij het bureau der Kamer gedeponceerd :

Art. 1^{er}. — L'action en dommages-intérêts contre un ministre pour faits de son administration, sera portée devant les tribunaux civils ordinaires.

Art. 2. — Cette action ne pourra être introduite sans l'autorisation préalable de la Chambre des représentants.

Art. 3. — Elle devra être intentée endéans les six mois à compter du jour de l'autorisation.

Dit voorstel werd niet aanvaard maar heeft aanleiding gegeven tot een diepgaand en belangrijk verslag.

Dat rapport besluit tot de afwijzing van het voorstel omdat het zich ertoe beperkt de bevoegde rechtsmacht voor deze burgerlijke rechtsvordering vast te stellen, terwijl, bij ontstentenis van een wet over de ministeriële verantwoordelijkheid, deze vordering een wettelijke grond zou missen, vermits artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op de ministers wegens feiten die zij in de uitvoering van hun ambt plegen.

Deze stelling werd betwist in een minderheidsnota (59).

5^o Kort nadien, zou de zaak Chazal en Delaet tot de uitvaardiging van een tijdelijke thans niet meer geldende wet van 19 juni 1865 leiden betreffende de wanbedrijven gepleegd door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt. Die wet streefde er vooral naar de procedure vast te leggen.

Ziehier de artikelen :

Art. 1^{er}. — Les crimes et délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions sont déferés à la Cour de cassation, Chambres réunies.

Art. 2. — L'instruction ne peut être commencée ni la poursuite intentée sans l'autorisation de la Chambre des représentants.

Sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 du code d'instruction criminelle, l'arrestation préventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec la même autorisation.

Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

Art. 3. — Le procureur général près la Cour de cassation est chargé de la poursuite, à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exercent toutes les attributions du ministère public.

(*) In 1833 werd in een voorstel Gendebien de inbeschuldigingstelling beoogd van de minister van Justitie Lebeau wegens willekeur en schending van de artikelen 7 en 128 van de Grondwet (cf. Neut, *La Constitution belge expliquée*, p. 280).

Art. 10. — Si la proposition est prise en considération, le ministre cesse immédiatement ses fonctions.

Art. 11. — Dans le cas d'accusation par la première Chambre, c'est la seconde Chambre qui procédera au jugement; dans l'autre cas, ce sera la première Chambre.

Art. 12. — En attendant qu'un autre mode de procédure ait été organisé, la Chambre remplaçant le tribunal, procédera comme en matière ordinaire de procédure criminelle, sauf la modification de l'article suivant.

Art. 13. — Immédiatement après la clôture des débats, le président posera les trois questions suivantes :

- 1) Tel acte a-t-il été commis ?
- 2) L'accusé en est-il l'auteur ?
- 3) L'acte a-t-il été fait de mauvaise foi ?

La condamnation ne sera prononcée que dans le cas où ces trois questions auront été résolues affirmativement.

Art. 14. — Les ministres auront le droit de siéger et de parler dans l'une et l'autre Chambre, qu'ils soient ou n'y soient pas députés.

Ce projet est demeuré sans suite, le Congrès ayant refusé d'en aborder l'examen, parce qu'une bonne loi sur la responsabilité ministérielle exige de profondes méditations et un long travail (56).

de Kerchove a, pour sa part, sévèrement critiqué les articles 3, 5, 6, 8 et 11 de ce projet (57).

Finallyment à la séance du 6 février 1831 fut adopté le texte légèrement amendé, de l'article 102 prérappelé du projet de la Commission de la Constitution. Il devint l'article 134 de notre Constitution (58) (*).

4^o Une trentaine d'années après l'entrée en vigueur de la Constitution, en 1863, MM. de Gotal et Goblet ont déposé sur le bureau de la Chambre la proposition de loi suivante :

Art. 1^{er}. — L'action en dommages-intérêts contre un ministre pour faits de son administration, sera portée devant les tribunaux civils ordinaires.

Art. 2. — Cette action ne pourra être introduite sans l'autorisation préalable de la Chambre des représentants.

Art. 3. — Elle devra être intentée endéans les six mois à compter du jour de l'autorisation.

Cette proposition n'a pas été accueillie mais elle a donné lieu à un rapport étudié et intéressant.

Ce rapport conclut au rejet de la proposition parce qu'elle se borne à organiser la juridiction de cette action civile, alors qu'à défaut d'une loi sur la responsabilité ministérielle, cette action serait sans base juridique, l'article 1382 du Code civil étant inapplicable aux ministres pour faits de leurs fonctions.

Cette thèse a été contredite par une note de minorité (59).

5^o Peu après, l'affaire Chazal et Delaet devait donner lieu à la promulgation de la loi temporaire, maintenant hors de vigueur, du 19 juin 1865 relative aux délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Elle tendait surtout à organiser la procédure.

En voici les articles :

Art. 1^{er}. — Les crimes et délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions sont déferés à la Cour de cassation, Chambres réunies.

Art. 2. — L'instruction ne peut être commencée ni la poursuite intentée sans l'autorisation de la Chambre des représentants.

Sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 du code d'instruction criminelle, l'arrestation préventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec la même autorisation.

Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

Art. 3. — Le procureur général près la Cour de cassation est chargé de la poursuite, à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exercent toutes les attributions du ministère public.

(*) En 1833, une proposition Gendebien tendait à la mise en accusation du ministre de la Justice Lebeau pour acte arbitraire et violation des articles 7 et 128 de la Constitution (cf. Neut, *La Constitution belge expliquée*, p. 280).

Art. 4. — La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite.

Art. 5. — Sur la réquisition du procureur général ou celle des commissaires délégués, la Cour désigne un ou plusieurs de ses membres pour entendre les témoins ou procéder à tous autres actes d'instruction.

Art. 6. — L'instruction terminée, l'affaire est portée devant la Cour de cassation, soit par le procureur général, soit par les commissaires délégués, pour y faire telle réquisition qu'il appartiendra.

Art. 7. — La Cour de cassation observe les formes prescrites par le code d'instruction criminelle.

Art. 8. — Par dérogation au dernier paragraphe de l'article 27 de la loi du 4 août 1832, le nombre des membres nécessaires pour que la Cour de cassation puisse rendre arrêt est réduit à quatorze.

Art. 9. — Les contraventions commises par des ministres sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Art. 10. — La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa publication et n'aura d'effet que pour le terme d'une année. Elle sera applicable à toutes les infractions commises avant cette publication, mais dont les poursuites ne seraient pas encore commencées.

Het ontwerp omvatte daarenboven een artikel (artikel 7) betreffende de burgerlijke rechtsvordering, volgens hetwelk de uit een misdaad of een wanbedrijf voortvloeiende burgerlijke rechtsvordering slechts voor het Hof van cassatie en tegelijk met de strafvordering zou kunnen ingesteld worden.

Dat artikel werd echter in de wet niet opgenomen. De Kamer had de bespreking ervan naar de volgende zitting verwezen omdat er geen sprake kon zijn van een burgerlijke rechtsvordering wegens de gebeurtenis waarvoor de wet was voorzien (60).

6° Een volledig ontwerp over de verantwoordelijkheid der ministers werd vijf jaar later, op 24 februari 1870, ter tafel van het Bureau der Kamer van volksvertegenwoordigers neergelegd door minister Bara (61).

Het verdient *in extenso* te worden weergegeven :

Titre premier. — De la responsabilité pénale.

Chapitre premier. — Des crimes et des délits commis par des ministres et relatifs à leurs fonctions.

Section première. — De la répression de ces crimes et de ces délits.

Art. 1. — Les dispositions du code pénal relatives aux crimes et aux délits commis par des fonctionnaires continueront de recevoir leur application aux ministres.

Art. 2. — Les crimes et les délits commis par des ministres et non prévus par ledit code seront punis conformément aux articles suivants.

Art. 3. — Sera condamné à la détention de cinq ans à dix ans, le ministre qui aura entretenu des intelligences ou pratiqué des machinations attentatoires à l'indépendance de la nation ou à l'intégrité du territoire.

Art. 4. — La même peine sera prononcée contre le ministre qui, par une infraction aux traités ou par toute autre violation du droit international, aura provoqué, de la part d'une puissance étrangère, des hostilités contre l'Etat.

Art. 5. — Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura contresigné un arrêté royal :

- 1° qui suspend la Constitution en tout ou en partie;
- 2° qui suspend une loi ou dispense de son exécution;
- 3° qui abolit la poursuite de certains crimes ou délits, ou les condamnations prononcées à raison de ces crimes ou de ces délits.

Art. 6. — Les peines portées à l'article précédent seront applicables au ministre coupable d'avoir contresigné un arrêté royal :

- 1° qui établit, soit au profit de l'Etat un impôt non décrété par une loi, soit au profit d'une province ou d'une commune, une charge ou une imposition sans le consentement du conseil provincial ou du conseil communal;
- 2° qui accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie;
- 3° qui fixe le contingent de l'armée sans le concours des Chambres;
- 4° qui ordonne la mobilisation, non décrétée par une loi, de la garde civique;
- 5° qui, sans que la loi l'ait autorisé, admet au service de l'Etat une troupe étrangère, ou permet à celle-ci d'occuper ou de traverser le territoire.

Art. 4. — La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite.

Art. 5. — Sur la réquisition du procureur général ou celle des commissaires délégués, la Cour désigne un ou plusieurs de ses membres pour entendre les témoins ou procéder à tous autres actes d'instruction.

Art. 6. — L'instruction terminée, l'affaire est portée devant la Cour de cassation, soit par le procureur général, soit par les commissaires délégués, pour y faire telle réquisition qu'il appartiendra.

Art. 7. — La Cour de cassation observe les formes prescrites par le code d'instruction criminelle.

Art. 8. — Par dérogation au dernier paragraphe de l'article 27 de la loi du 4 août 1832, le nombre des membres nécessaires pour que la Cour de cassation puisse rendre arrêt est réduit à quatorze.

Art. 9. — Les contraventions commises par des ministres sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Art. 10. — La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa publication et n'aura d'effet que pour le terme d'une année. Elle sera applicable à toutes les infractions commises avant cette publication, mais dont les poursuites ne seraient pas encore commencées.

Le projet contenait en outre un article (art. 7) relatif à l'action civile, aux termes duquel l'action civile résultant du crime ou du délit ne pouvait être poursuivie que devant la Cour de cassation et en même temps que l'action publique.

Cet article n'a cependant pas été inséré dans la loi. La Chambre en a ajourné la discussion à la session suivante, parce qu'il ne pouvait être question de l'exercice d'une action civile à l'occasion de l'événement en vue duquel la loi était faite (60).

6° Un projet complet sur la responsabilité des ministres fut déposé cinq ans plus tard, le 24 février 1870, sur le bureau de la Chambre des représentants par le ministre Bara (61).

Il mérite d'être reproduit *in extenso* :

Titre premier. — De la responsabilité pénale.

Chapitre premier. — Des crimes et des délits commis par des ministres et relatifs à leurs fonctions.

Section première. — De la répression de ces crimes et de ces délits.

Art. 1. — Les dispositions du code pénal relatives aux crimes et aux délits commis par des fonctionnaires continueront de recevoir leur application aux ministres.

Art. 2. — Les crimes et les délits commis par des ministres et non prévus par ledit code seront punis conformément aux articles suivants.

Art. 3. — Sera condamné à la détention de cinq ans à dix ans, le ministre qui aura entretenu des intelligences ou pratiqué des machinations attentatoires à l'indépendance de la nation ou à l'intégrité du territoire.

Art. 4. — La même peine sera prononcée contre le ministre qui, par une infraction aux traités ou par toute autre violation du droit international, aura provoqué, de la part d'une puissance étrangère, des hostilités contre l'Etat.

Art. 5. — Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura contresigné un arrêté royal :

- 1° qui suspend la Constitution en tout ou en partie;
- 2° qui suspend une loi ou dispense de son exécution;
- 3° qui abolit la poursuite de certains crimes ou délits, ou les condamnations prononcées à raison de ces crimes ou de ces délits.

Art. 6. — Les peines portées à l'article précédent seront applicables au ministre coupable d'avoir contresigné un arrêté royal :

- 1° qui établit, soit au profit de l'Etat un impôt non décrété par une loi, soit au profit d'une province ou d'une commune, une charge ou une imposition, sans le consentement du conseil provincial ou du conseil communal;
- 2° qui accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie;
- 3° qui fixe le contingent de l'armée sans le concours des Chambres;
- 4° qui ordonne la mobilisation, non décrétée par une loi, de la garde civique;
- 5° qui, sans que la loi l'ait autorisé, admet au service de l'Etat une troupe étrangère, ou permet à celle-ci d'occuper ou de traverser le territoire.

Art. 7. — Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura exécuté ou fait exécuter un arrêté ou tout autre acte émané du Roi et non contresigné par le chef d'un département ministériel.

Art. 8. — Le ministre qui aura ordonné l'extradition d'un étranger poursuivi pour délit politique ou pour un fait connexe à un semblable délit, sera puni de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à cinq ans.

Art. 9. — Sera condamné à un emprisonnement d'un mois à deux ans et à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans :

Le ministre qui aura exécuté ou ordonné tout autre acte attentatoire à la Constitution ou aux lois du royaume, et qui, après la réclamation élevée par la Chambre des représentants contre cet acte, aura refusé ou négligé de le réparer.

Le ministre qui se sera abstenu d'exécuter ou de faire exécuter les prescriptions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal dont l'exécution lui était expressément confiée, et qui, après la réclamation élevée contre cette inaction par la Chambre des représentants, aura refusé ou négligé d'y déférer.

Art. 10. — Lorsqu'un des crimes ou des délits, prévus par le code pénal ou par la présente loi, aura été commis par suite d'une délibération en commun des ministres, tous ceux qui l'auront concerté, seront punis comme auteurs de ce crime ou de ce délit.

Art. 11. — S'il existe des circonstances atténuantes, les peines portées par la présente section, seront ou pourront être modifiées comme suit :

La détention sera remplacée par un emprisonnement de deux mois au moins et par l'interdiction, pendant un an à dix ans, du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics;

La durée de l'emprisonnement sera réduite, sans pouvoir l'être au-dessous de huit jours;

L'emprisonnement et l'interdiction pourront être prononcés séparément.

L'une et l'autre peine pourront être remplacées, cumulativement ou séparément, par une amende de mille francs à dix mille francs.

Section II. — Des formes de procédure.

Art. 12. — Les ministres, soit qu'ils exercent ou qu'ils aient cessé d'exercer leurs fonctions, ne pourront être poursuivis et mis en accusation que par la Chambre des représentants.

Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

Art. 13. — Dans les cas prévus par les art. 3 à 9 de la présente loi, la poursuite devra être intentée, s'il s'agit d'un crime, dans les trois ans, s'il s'agit d'un délit, dans les deux ans, à compter du jour où l'infraction aura été commise.

Art. 14. — La Chambre ne pourra poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation, formée par un de ses membres.

Art. 15. — La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre inculpé.

Art. 16. — Trois jours au moins après le dépôt, il sera donné lecture de la demande par un des secrétaires de la Chambre, et l'auteur en développera les motifs.

Art. 17. — Si la demande est appuyée par dix membres au moins, la discussion sera ouverte, et le président consulera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Art. 18. — Le ministre sera toujours entendu, alors même qu'il aura cessé ses fonctions.

Art. 19. — Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de douze membres élus par la voie du sort.

Les membres qui ont signé la demande de mise en accusation ne pourront faire partie de la commission; mais ils seront entendus, ainsi que le ministre inculpé, chaque fois qu'ils le demanderont.

Art. 20. — La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Elle ne pourra prendre de résolution qu'à la majorité absolue des deux tiers de ses membres.

Art. 7. — Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura exécuté ou fait exécuter un arrêté ou tout autre acte émané du Roi et non contresigné par le chef d'un département ministériel.

Art. 8. — Le ministre qui aura ordonné l'extradition d'un étranger poursuivi pour délit politique ou pour un fait connexe à un semblable délit, sera puni de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à cinq ans.

Art. 9. — Sera condamné à un emprisonnement d'un mois à deux ans et à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans :

Le ministre qui aura exécuté ou ordonné tout autre acte attentatoire à la Constitution ou aux lois du royaume, et qui, après la réclamation élevée par la Chambre des représentants contre cet acte, aura refusé ou négligé de le réparer;

Le ministre qui se sera abstenu d'exécuter ou de faire exécuter les prescriptions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal dont l'exécution lui était expressément confiée, et qui, après la réclamation élevée contre cette inaction par la Chambre des représentants, aura refusé ou négligé d'y déférer.

Art. 10. — Lorsqu'un des crimes ou des délits, prévus par le code pénal ou par la présente loi, aura été commis par suite d'une délibération en commun des ministres, tous ceux qui l'auront concerté, seront punis comme auteurs de ce crime ou de ce délit.

Art. 11. — S'il existe des circonstances atténuantes, les peines portées par la présente section, seront ou pourront être modifiées comme suit :

La détention sera remplacée par un emprisonnement de deux mois au moins et par l'interdiction, pendant un an à dix ans, du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics;

La durée de l'emprisonnement sera réduite, sans pouvoir l'être au-dessous de huit jours;

L'emprisonnement et l'interdiction pourront être prononcés séparément.

L'une et l'autre peine pourront être remplacées, cumulativement ou séparément, par une amende de mille francs à dix mille francs.

Section II. — Des formes de procédure.

Art. 12. Les ministres, soit qu'ils exercent ou qu'ils aient cessé d'exercer leurs fonctions, ne pourront être poursuivis et mis en accusation que par la Chambre des représentants.

Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

Art. 13. — Dans les cas prévus par les art. 3 à 9 de la présente loi, la poursuite devra être intentée, s'il s'agit d'un crime, dans les trois ans, s'il s'agit d'un délit, dans les deux ans, à compter du jour où l'infraction aura été commise.

Art. 14. — La Chambre ne pourra poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation, formée par un de ses membres.

Art. 15. — La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre inculpé.

Art. 16. — Trois jours au moins après le dépôt, il sera donné lecture de la demande par un des secrétaires de la Chambre, et l'auteur en développera les motifs.

Art. 17. — Si la demande est appuyée par dix membres au moins, la discussion sera ouverte, et le président consulera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Art. 18. — Le ministre sera toujours entendu, alors même qu'il aura cessé ses fonctions.

Art. 19. — Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de douze membres élus par la voie du sort.

Les membres qui ont signé la demande de mise en accusation ne pourront faire partie de la commission; mais ils seront entendus, ainsi que le ministre inculpé, chaque fois qu'ils le demanderont.

Art. 20. — La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Elle ne pourra prendre de résolution qu'à la majorité absolue des deux tiers de ses membres.

Art. 21. — La commission examinera les pièces et documents produits à l'appui de la demande de mise en accusation, ou fournis par le ministre inculpé pour sa justification; interrogera ce dernier; entendra les témoins, qui seront tenus de satisfaire à la citation sous les peines portées par le code d'instruction criminelle, et procédera à tous autres actes d'instruction.

Elle pourra demander communication de tous les documents qu'elle jugera utiles à la manifestation de la vérité.

Art. 22. — Le Gouvernement pourra refuser, en tout état de cause, de donner communication des documents demandés, s'il juge leur publicité nuisible à l'Etat. L'arrestation et la détention préventive du ministre inculpé ne pourront être ordonnées qu'en matière de crime et qu'avec l'autorisation de la Chambre. Si le ministre est membre du Sénat, l'autorisation de cette assemblée sera nécessaire pendant la durée de la session.

Art. 24. — Le ministre détenu préventivement pourra obtenir sa mise en liberté provisoire sous les conditions à déterminer par la Chambre.

Art. 25. — Lorsque la commission aura ordonné la perquisition, autre au domicile du ministre inculpé ou de tout autre citoyen, saisie des papiers et objets quelconques qui pourront servir à constater le crime ou le délit, elle déléguera à cet effet soit un ou plusieurs de ses membres, soit un ou plusieurs conseillers d'une cour d'appel. Aucune visite, aucune perquisition ne pourra être opérée au domicile du ministre inculpé ni d'aucun autre ministre, sans autorisation du Gouvernement.

Art. 26. — La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation, à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

Art. 27. — Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins de l'interrogatoire subi par l'inculpé, et présentera des conclusions motivées. Si les conclusions n'ont été prises qu'à la majorité absolue, le rapport en fera mention. Le rapport sera imprimé, distribué et communiqué au ministre inculpé, huit jours au moins avant la discussion en assemblée générale.

Art. 28. — Immédiatement après la lecture du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces y annexées seront déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre et le ministre inculpé pourront en prendre connaissance.

Art. 29. — Si la demande de mise en accusation est fondée sur plusieurs faits, la discussion qui suivra le rapport de la commission portera, et le vote au scrutin secret aura lieu séparément sur chacun de ces faits, d'après l'ordre fixé par la Chambre.

Un dernier scrutin sera ouvert sur l'ensemble.

Art. 30. — L'accusation qui aura été admise au premier vote, fera l'objet d'une discussion et d'un vote définitifs dans une autre séance, qui ne pourra avoir lieu qu'après un intervalle de deux jours au moins. Si le ministre est inculpé à raison de plusieurs faits, la discussion et le vote définitifs ne porteront que sur les chefs d'accusation adoptés au premier vote.

Art. 31. — Dans chaque discussion, le ministre inculpé aura la parole le dernier.

Il pourra choisir un conseil pour l'aider dans sa défense.

Art. 32. — Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix.

La chambre ne pourra prendre de résolution, que lorsque les deux tiers de ses membres se trouveront réunis.

Art. 33. — Lorsque l'accusation aura été rejetée, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes :

La Chambre estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

Art. 34. — L'accusation rejetée par la Chambre ne pourra plus être décrétée à raison des mêmes faits, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

Art. 35. — Si l'accusation a été définitivement admise, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes : La Chambre accuse N. d'avoir commis tel crime ou tel délit, avec telle ou telle circonstance, et le renvoie de ce chef à la Cour de cassation.

Art. 36. — La Chambre des représentants nommera dans son sein, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix, un ou plusieurs commissaires chargés de rédiger l'acte d'accusation et d'exercer la poursuite devant la Cour de cassation, à moins qu'elle n'ait délégué à cet effet le procureur général près cette cour. Les commissaires auront toutes les attributions du ministère public.

Art. 21. — La commission examinera les pièces et documents produits à l'appui de la demande de mise en accusation, ou fournis par le ministre inculpé pour sa justification; interrogera ce dernier; entendra les témoins, qui seront tenus de satisfaire à la citation sous les peines portées par le code d'instruction criminelle, et procédera à tous autres actes d'instruction.

Elle pourra demander communication de tous les documents qu'elle jugera utiles à la manifestation de la vérité.

Art. 22. — Le Gouvernement pourra refuser, en tout état de cause, de donner communication des documents demandés, s'il juge leur publicité nuisible à l'Etat. L'arrestation et la détention préventive du ministre inculpé ne pourront être ordonnées qu'en matière de crime et qu'avec l'autorisation de la Chambre. Si le ministre est membre du Sénat, l'autorisation de cette assemblée sera nécessaire pendant la durée de la session.

Art. 24. — Le ministre détenu préventivement pourra obtenir sa mise en liberté provisoire sous les conditions à déterminer par la Chambre.

Art. 25. — Lorsque la commission aura ordonné la perquisition, autre au domicile du ministre inculpé ou de tout autre citoyen, saisie des papiers et objets quelconques qui pourront servir à constater le crime ou le délit, elle déléguera à cet effet soit un ou plusieurs de ses membres, soit un ou plusieurs conseillers d'une cour d'appel. Aucune visite, aucune perquisition ne pourra être opérée au domicile du ministre inculpé ni d'aucun autre ministre, sans autorisation du Gouvernement.

Art. 26. — La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation, à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

Art. 27. — Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins de l'interrogatoire subi par l'inculpé, et présentera des conclusions motivées. Si les conclusions n'ont été prises qu'à la majorité absolue, le rapport en fera mention. Le rapport sera imprimé, distribué et communiqué au ministre inculpé, huit jours au moins avant la discussion en assemblée générale.

Art. 28. — Immédiatement après la lecture du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces y annexées seront déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre et le ministre inculpé pourront en prendre connaissance.

Art. 29. — Si la demande de mise en accusation est fondée sur plusieurs faits, la discussion qui suivra le rapport de la commission portera, et le vote au scrutin secret aura lieu séparément sur chacun de ces faits, d'après l'ordre fixé par la Chambre.

Un dernier scrutin sera ouvert sur l'ensemble.

Art. 30. — L'accusation qui aura été admise au premier vote, fera l'objet d'une discussion et d'un vote définitifs dans une autre séance, qui ne pourra avoir lieu qu'après un intervalle de deux jours au moins. Si le ministre est inculpé à raison de plusieurs faits, la discussion et le vote définitifs ne porteront que sur les chefs d'accusation adoptés au premier vote.

Art. 31. — Dans chaque discussion, le ministre inculpé aura la parole le dernier.

Il pourra choisir un conseil pour l'aider dans sa défense.

Art. 32. — Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix.

La chambre ne pourra prendre de résolution, que lorsque les deux tiers de ses membres se trouveront réunis.

Art. 33. — Lorsque l'accusation aura été rejetée, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes :

La Chambre estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

Art. 34. — L'accusation rejetée par la Chambre ne pourra plus être décrétée à raison des mêmes faits, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

Art. 35. — Si l'accusation a été définitivement admise, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes : La Chambre accuse N. d'avoir commis tel crime ou tel délit, avec telle ou telle circonstance, et le renvoie de ce chef à la Cour de cassation.

Art. 36. — La Chambre des représentants nommera dans son sein, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix, un ou plusieurs commissaires chargés de rédiger l'acte d'accusation et d'exercer la poursuite devant la Cour de cassation, à moins qu'elle n'ait délégué à cet effet le procureur général près cette cour. Les commissaires auront toutes les attributions du ministère public.

Art. 37. — Le décret de renvoi et la nomination des commissaires ou du procureur général seront signés par le président et les secrétaires de la Chambre des représentants et transmis immédiatement au Roi, au Sénat, au premier président de la Cour de cassation, ainsi qu'au procureur général, s'il a été désigné pour remplir les fonctions du ministère public.

Toutes les pièces du procès seront envoyées, dans les vingt-quatre heures, au greffe de la Cour de cassation.

Art. 38. — Le décret de renvoi et l'acte d'accusation seront signifiés à l'accusé, et il lui sera laissée copie du tout.

Art. 39. — Le ministre accusé cessera immédiatement de remplir ses fonctions.

Art. 40. — S'il est accusé d'un crime, il sera arrêté nonobstant sa mise en liberté provisoire, à moins que la Chambre n'en ait autrement ordonné.

Art. 41. — Dès que la mise en accusation aura été décrétée, la poursuite devant la Cour de cassation sera continuée nonobstant la clôture de la session ou la dissolution de la Chambre.

Art. 42. — Le jugement des crimes et des délits commis par les ministres et relatifs à leurs fonctions sera déféré à la Cour de cassation, chambres réunies.

Art. 43. — La Cour observera les formes prescrites pour les cours d'assises par le code d'instruction criminelle, en tant que les dispositions de ce code ne sont pas contraires à la présente loi.

Art. 44. — Les coauteurs et complices d'un ministre seront poursuivis, mis en accusation et jugés conjointement avec lui et dans les mêmes formes.

Chapitre II. — Des autres infractions commises par des ministres.

Art. 45. — Les crimes et les délits commis par un ministre soit dans l'exercice de ses fonctions, mais étrangers à celles-ci, soit hors de l'exercice de ses fonctions, seront punis conformément aux lois ordinaires. Toutefois, lorsqu'un ministre aura commis un de ces crimes ou de ces délits, en abusant de sa position pour le commettre, le minimum de la peine ou des peines attachées à l'infraction sera doublé, s'il s'agit de l'emprisonnement et de l'amende, et élevé de deux ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

Art. 46. — Le ministre qui, au moment de la poursuite, aura cessé de remplir ses fonctions, sera jugé par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Art. 47. — Lorsque le ministre est encore en fonction, la poursuite ne pourra être commencée qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Cette autorisation sera donnée dans la forme ordinaire.

Art. 48. — Le jugement du crime ou du délit sera déféré à la première chambre de la Cour de cassation, présidée par le premier président.

Art. 49. — Le procureur général près cette Cour sera chargé de la poursuite.

Art. 50. — La seconde chambre de la Cour de cassation désignera un de ses membres pour faire les fonctions de juge-instructeur.

Art. 51. — Quand l'instruction sera complète, le conseiller instructeur rendra compte de l'affaire à la chambre dont il fait partie, communication préalablement donnée au procureur général, pour être par lui requis ce qu'il appartiendra.

Art. 52. — Si la Chambre est d'avis que le fait n'est pas punissable suivant la loi ou que les charges ne sont pas suffisantes, elle déclarera qu'il n'y a pas lieu de poursuivre et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

L'inculpé ne pourra plus être traduit en jugement à raison du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

Art. 53. — Si la Chambre trouve que le fait est punissable suivant la loi et que les charges sont suffisantes, elle renverra l'inculpé à la première chambre de la Cour.

Art. 54. — Le ministre mis en prévention ou en accusation cessera immédiatement ses fonctions.

Art. 55. — Les articles 22, 23, 25, § 2, et 44 ci-dessus, seront applicables aux cas prévus par le présent chapitre. Seront, au surplus, observées les dispositions du code d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la présente loi.

Art. 56. — Les contraventions commises par les ministres seront jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires. Toutefois, la

Art. 37. — Le décret de renvoi et la nomination des commissaires ou du procureur général seront signés par le président et les secrétaires de la Chambre des représentants et transmis immédiatement au Roi, au Sénat, au premier président de la Cour de cassation, ainsi qu'au procureur général, s'il a été désigné pour remplir les fonctions du ministère public.

Toutes les pièces du procès seront envoyées, dans les vingt-quatre heures, au greffe de la Cour de cassation.

Art. 38. — Le décret de renvoi et l'acte d'accusation seront signifiés à l'accusé, et il lui sera laissée copie du tout.

Art. 39. — Le ministre accusé cessera immédiatement de remplir ses fonctions.

Art. 40. — S'il est accusé d'un crime, il sera arrêté nonobstant sa mise en liberté provisoire, à moins que la Chambre n'en ait autrement ordonné.

Art. 41. — Dès que la mise en accusation aura été décrétée, la poursuite devant la Cour de cassation sera continuée nonobstant la clôture de la session ou la dissolution de la Chambre.

Art. 42. — Le jugement des crimes et des délits commis par les ministres et relatifs à leurs fonctions sera déféré à la Cour de cassation, chambres réunies.

Art. 43. — La Cour observera les formes prescrites pour les cours d'assises par le code d'instruction criminelle, en tant que les dispositions de ce code ne sont pas contraires à la présente loi.

Art. 44. — Les coauteurs et complices d'un ministre seront poursuivis, mis en accusation et jugés conjointement avec lui et dans les mêmes formes.

Chapitre II. — Des autres infractions commises par des ministres.

Art. 45. — Les crimes et les délits commis par un ministre soit dans l'exercice de ses fonctions, mais étrangers à celles-ci, soit hors de l'exercice de ses fonctions, seront punis conformément aux lois ordinaires. Toutefois, lorsqu'un ministre aura commis un de ces crimes ou de ces délits, en abusant de sa position pour le commettre, le minimum de la peine ou des peines attachées à l'infraction sera doublé, s'il s'agit de l'emprisonnement et de l'amende, et élevé de deux ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

Art. 46. — Le ministre qui, au moment de la poursuite, aura cessé de remplir ses fonctions, sera jugé par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Art. 47. — Lorsque le ministre est encore en fonction, la poursuite ne pourra être commencée qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Cette autorisation sera donnée dans la forme ordinaire.

Art. 48. — Le jugement du crime ou du délit sera déféré à la première chambre de la Cour de cassation, présidée par le premier président.

Art. 49. — Le procureur général près cette Cour sera chargé de la poursuite.

Art. 50. — La seconde chambre de la Cour de cassation désignera un de ses membres pour faire les fonctions de juge-instructeur.

Art. 51. — Quand l'instruction sera complète, le conseiller instructeur rendra compte de l'affaire à la chambre dont il fait partie, communication préalablement donnée au procureur général, pour être par lui requis ce qu'il appartiendra.

Art. 52. — Si la Chambre est d'avis que le fait n'est pas punissable suivant la loi ou que les charges ne sont pas suffisantes, elle déclarera qu'il n'y a pas lieu de poursuivre et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

L'inculpé ne pourra plus être traduit en jugement à raison du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

Art. 53. — Si la Chambre trouve que le fait est punissable suivant la loi et que les charges sont suffisantes, elle renverra l'inculpé à la première chambre de la Cour.

Art. 54. — Le ministre mis en prévention ou en accusation cessera immédiatement ses fonctions.

Art. 55. — Les articles 22, 23, 25, § 2, et 44 ci-dessus, seront applicables aux cas prévus par le présent chapitre. Seront, au surplus, observées les dispositions du code d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la présente loi.

Art. 56. — Les contraventions commises par les ministres seront jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires. Toutefois, la

peine de l'emprisonnement sera remplacée par une amende de vingt-six francs à cinq cents francs.

TITRE II. — De la responsabilité civile.

Art. 57. — Les ministres ne sont civilement responsables des faits relatifs à leurs fonctions que lorsque ces faits constituent des crimes ou des délits.

Art. 58. — L'action en réparation du dommage causé à l'Etat sera exercée, conjointement avec l'action publique, par les commissaires délégués par la Chambre des représentants, ou par le procureur général près la Cour de cassation.

Art. 59. — L'action civile appartenant aux particuliers et résultant d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et relatif à ses fonctions, sera intentée devant la Cour de cassation.

Elle ne pourra être poursuivie séparément que dans le cas prévu par l'article 62.

Art. 60. — L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'article 45, pourra être exercée en même temps que l'action publique. Elle pourra aussi l'être avant celle-ci; mais seulement devant la Cour de cassation et avec l'autorisation de la Chambre des représentants, conformément aux articles 47 et 48.

Dans ce cas, elle devra être intentée dans les trois mois, à compter du jour de l'autorisation.

Art. 61. — Lorsque, dans le cas prévu par l'article précédent, l'action publique est exercée pendant la poursuite de l'action civile, la Cour de cassation statuera sur les deux actions par un seul et même arrêt.

Art. 62. — Après la condamnation prononcée par la Cour de cassation contre un ministre, à raison d'un crime ou d'un délit relatif ou étranger à ses fonctions, l'action civile résultant de ce crime ou de ce délit pourra être intentée séparément devant les tribunaux civils et sans autorisation préalable.

Art. 63. — L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'article 45 et dirigée contre un ministre ayant cessé de remplir ses fonctions, sera poursuivie conformément aux lois ordinaires.

Art. 64. — L'exercice de l'action civile résultant d'une contravention ou d'un quasi-délit restera soumis aux mêmes lois.

Het ontwerp Bara werd niet aangenomen. Het verviel door de ontbinding van 1870 en werd niet opnieuw ingediend.

Op het einde van de vorige eeuw was de overgangsregeling van artikel 134 die, terloops gezegd, aansloot bij de Engelse traditie dus nog steeds van kracht (62).

De XX^e eeuw kende nieuwe pogingen :

7^o In de zetting van 7 juni 1938, deponeerden de heren U. Legros en cs. op het bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een voorstel van resolutie tot inbeschuldigingstelling van een oud Eerste Minister en een oud Minister van Financiën (63).

Dat voorstel omvatte elementen die tot basis konden dienen van een wet ter uitvoering van artikel 90 der Grondwet.

Ziehier de tekst :

« Eerste artikel.

De Kamer der Volksvertegenwoordigers stelt in beschuldiging en verwijst naar het Hof van Verbreking, in verenigde kamers :

De heren...

om, in de uitoefening of bij gelegenheid van de uitoefening van hun ministeriële ambten, te Brussel of elders in het land :

I. Te hebben misbruik gemaakt van de lichtgelovigheid van de parlementaire meerderheid van beide Kamers, te rekenen van de ministeriële verklaring van juni 1936 af, en in al hun latere redevoeringen, hetzij door haar te overtuigen van Staatskredieten welke niet bestonden, hetzij door onbezonnen beloften, inzonderheid beloften van fiscale ontheffingen, welke zij wisten niet te kunnen houden zonder de staat van 's Rijks Financiën in gevaar te brengen; hetzij door haar de ijdele hoop voor te spiegelen van grote nationale heropleving, onder een economisch en sociaal opzicht, waardoor zij, in 't geheel of ten dele, de erbarmelijke staat van de Thesaurie in 1938 hebben veroorzaakt;

II. In dezelfde omstandigheden, door al hun in 't openbaar of voor de Radio uitgesproken redevoeringen, te rekenen van af de ministeriële verklaringen van juni 1936 en tot in oktober 1937, te hebben misbruik gemaakt van de lichtgelovigheid van het publiek en alzo een kunstmatige toename te hebben verwekt van de private zaken, waarvan de economische moeilijkheden van 1938 het gevolg zijn;

peine de l'emprisonnement sera remplacée par une amende de vingt-six francs à cinq cents francs.

TITRE II. — De la responsabilité civile.

Art. 57. — Les ministres ne sont civilement responsables des faits relatifs à leurs fonctions que lorsque ces faits constituent des crimes ou des délits.

Art. 58. — L'action en réparation du dommage causé à l'Etat sera exercée, conjointement avec l'action publique, par les commissaires délégués par la Chambre des représentants, ou par le procureur général près la Cour de cassation.

Art. 59. — L'action civile appartenant aux particuliers et résultant d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et relatif à ses fonctions, sera intentée devant la Cour de cassation.

Elle ne pourra être poursuivie séparément que dans le cas prévu par l'article 62.

Art. 60. — L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'article 45, pourra être exercée en même temps que l'action publique. Elle pourra aussi l'être avant celle-ci; mais seulement devant la Cour de cassation et avec l'autorisation de la Chambre des représentants, conformément aux articles 47 et 48.

Dans ce cas, elle devra être intentée dans les trois mois, à compter du jour de l'autorisation.

Art. 61. — Lorsque, dans le cas prévu par l'article précédent, l'action publique est exercée pendant la poursuite de l'action civile, la Cour de cassation statuera sur les deux actions par un seul et même arrêt.

Art. 62. — Après la condamnation prononcée par la Cour de cassation contre un ministre, à raison d'un crime ou d'un délit relatif ou étranger à ses fonctions, l'action civile résultant de ce crime ou de ce délit pourra être intentée séparément devant les tribunaux civils et sans autorisation préalable.

Art. 63. — L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'article 45 et dirigée contre un ministre ayant cessé de remplir ses fonctions, sera poursuivie conformément aux lois ordinaires.

Art. 64. — L'exercice de l'action civile résultant d'une contravention ou d'un quasi-délit restera soumis aux mêmes lois.

Le projet Bara n'a pas abouti. Il devint caduc par suite de la dissolution de 1870 et ne fut pas représenté.

A la fin du siècle passé, la règle transitoire de l'article 134 qui, soit dit en passant, consacre la tradition anglaise, était dès lors toujours d'application (62).

Au XX^e siècle, il y eut plusieurs nouvelles tentatives :

7^o A la séance du 7 juin 1938, MM. U. Legros et consorts déposèrent sur le bureau de la Chambre des représentants une proposition de résolution tendant à mettre en accusation un ancien Premier Ministre et un ancien Ministre des Finances (63).

Cette proposition contenait des éléments pouvant servir de base à une loi d'exécution de l'article 90 de la Constitution.

En voici le texte :

« Article premier.

La Chambre des représentants met en accusation et défère à la Cour de cassation, chambres réunies :

MM....

pour avoir, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ministérielles à Bruxelles ou ailleurs dans le pays :

I. Abusé de la crédulité de la majorité parlementaire des deux Chambres, à partir de la déclaration ministérielle de juin 1936, et dans tous leurs discours postérieurs, soit en la persuadant de crédits publics qui n'existaient pas, soit en faisant des promesses inconsidérées, notamment des promesses de dégrèvements fiscaux, qu'ils savaient ne pouvoir tenir, sans compromettre l'état des finances publiques; soit en lui donnant l'espoir chimérique de grande rénovation nationale au point de vue économique et social occasionnant par ces manœuvres, en tout ou en partie, l'état déplorable du Trésor public en 1938.

II. Dans les mêmes conditions, dans tous leurs discours publics et à la radio, à partir de la déclaration ministérielle de juin 1936, et jusqu'en octobre 1937, abusé de la crédulité du public et occasionné ainsi un gonflement artificiel des affaires privées dont les difficultés économiques de 1938 sont la résultante.

III. Vóór de Kamers, bij gelegenheid van de bespreking der begrotingen voor 1937 — voor hetgeen, anderzijds, de tweede betreft, bij gelegenheid van de begroting der financiën en van 's Lands Middelen voor 1938 — het begrotingsevenwicht te hebben beweerd, hoewel zij van het tegenovergestelde bewust waren;

IV. In de loop van dezelfde jaren 1936 en 1937, op een onbezonnen wijze, te hebben gebruik gemaakt van het bezit der Postchecks — althans, aan de Kamers, die het recht van controle bezaten, de ware toestand van de Postcheckdienst te hebben verborgen;

V. In maart 1937, in antwoord op de interpellatie Sap, alsmede in hun latere redevoeringen terzake van de Nationale Bank, de Kamers te hebben bedrogen, die het recht hadden de waarheid te kennen over de werking van gezegde Bank en over de bezoldiging van het Bestuurscomité.

Art. 2.

Voor elk, voor verscheidene of voor het geheel van de bij het eerste artikel, paragrafen I tot V, vermelde feiten, wordt slechts een enkele gevangenisstraf uitgesproken, welke niet minder noch meer dan acht dagen mag zijn.

Indien de beschuldigten nooit werden veroordeeld noch wegens misdaad noch wegens wanbedrijf, kan het Hof van Verbreking hun het voorrecht van het uitsstel verlenen, overeenkomstig artikel 9 van de wet van 31 mei 1888.

Art. 3.

Het voorafgaand beschuldigingsdossier wordt opgemaakt door toedoen van de Commissie voor de Justitie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Deze zal het, vervolgens, overmaken aan het Parket Generaal van het Hof van Verbreking dat de datum vaststelt, waarop, in openbare terechtzitting, zal worden overgegaan tot het onderzoek der zaak.

De Voorzitter van de Commissie voor de Justitie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers zal de terechtzitting bijwonen, ten zetel van de Procureur Generaal, om deze, zo daartoe gronden zijn, in zijn vorderingen voor te lichten.

Art. 4.

Het Hof van Verbreking, in zijn verenigde Kamers, handelt zoals in correctionele zaken en beschikt, te dien einde, indien daartoe gronden zijn, over gans het Wetboek van Strafvordering.

Art. 5.

Het arrest van het Hof, zo het op tegenspraak is, bezit kracht van gewijsde en is uitvoerbaar van de dag af van zijn uitspraak. »

8° Wanneer in 1950 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een vraag tot inbeschuldigingstelling van een oud Minister wegens een burgerlijke rechtsvordering tengevolge van een verkeersongeval werd ingediend, drukte de verslaggever, de heer J. Rey, zich aldus uit : (64)

.....

« 2. Het vraagstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid der ministers zou langs de wet om dienen geregeld.

Artikel 90 der Grondwet bepaalt : « De Kamer der Volksvertegenwoordigers heeft het recht de ministers in beschuldiging te stellen ze te dagen vóór het Hof van Verbreking, dat alleen bevoegd is ze in verenigde zitting te berechten, behoudens hetgeen bij de wet zal worden bepaald wat betreft het instellen van de burgerlijke vordering door de benadeelde partij en wat betreft de misdaden en wanbedrijven, die de ministers buiten hun ambtelijke werkkering begaan hebben ».

De tekst voegt er in zijn tweede lid aan toe : « Een wet zal de gevallen van verantwoordelijkheid bepalen, alsmede de aan de ministers op te leggen straffen en de wijze waarop tegen hen in rechte kan worden opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer der Volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen ».

Bij artikel 134 der Grondwet wordt, anderzijds, geen beslissende oplossing gebracht voor de inbeschuldigingstelling der ministers.

In de loop van onze geschiedenis werden deze teksten slechts eenmaal toegepast, namelijk ter gelegenheid van het vonnis in zake generaal Chazal, die geduëleerd had met een lid van de Kamer. Bij een wet van 19 juni 1865, werd een rechtspleging voorzien voor het berechten van de ministers in zake misdaden en wanbedrijven, door hen buiten de uitoefening van hun ambt gepleegd. Deze wet was echter slechts geldig voor één jaar, zodat zij thans niet meer van kracht is.

Uw verslaggever geeft toe dat het vraagstuk kies is. Wetten ter zake maken is geen makkelijke taak.

Het zou nochtans geboden zijn zulks te doen. Ten eerste, om de uitzonderlijke bevoegdheid van het Hof van Verbreking te omschrijven binnen de perken die de grondwettelijke tekst toestaat. Ten tweede, om werkelijk toe te laten de ministers te berechten, inzonderheid in gevallen van dezelfde aard als het geval dat bij de Kamer werd aanhangig gemaakt.

III. Avoir, devant les Chambres, à l'occasion de la discussion des budgets de 1937, pour le second, en outre, à l'occasion du budget des Finances et des Voies et Moyens de 1938, affirmé, sachant le contraire, l'équilibre budgétaire.

IV. Avoir usé inconsidérément, au cours des mêmes années 1936 et 1937, de l'avoir des comptes chèques postaux; tout au moins, avoir celé aux Chambres, qui avaient le droit de contrôle, la situation véritable de l'office des comptes chèques postaux.

V. Avoir, en mars 1937, en réponse à l'interpellation Sap, ainsi que dans leurs discours postérieurs au sujet de la Banque nationale, trompé les Chambres qui avaient le droit de connaître la vérité sur le fonctionnement de ladite Banque et la rétribution du Comité de direction.

Art. 2.

Pour chacun, pour plusieurs ou pour l'ensemble des faits repris à l'article premier, paragraphes I à V, il ne sera prononcé qu'une seule peine d'emprisonnement qui ne pourra être inférieure ni supérieure à huit jours.

Si les accusés n'ont jamais été condamnés ni pour crime ni pour délit, la Cour de cassation pourra leur accorder le bénéfice du sursis conformément à l'article 9 de la loi du 31 mai 1888.

Art. 3.

Le dossier préliminaire d'accusation sera dressé par les soins de la Commission de la Justice de la Chambre des représentants. Elle l'adressera ensuite au parquet général de la Cour de cassation, lequel fixera date pour qu'il soit procédé, en audience publique, à l'instruction de la cause.

Le Président de la Commission de la Justice de la Chambre des représentants assistera à l'audience, au siège du procureur général, pour éclairer, s'il échet, ce dernier dans ses réquisitions.

Art. 4.

La Cour de cassation, chambres réunies, procédera comme en matière correctionnelle et disposera, à cet effet, de tout le code d'instruction criminelle, s'il y a lieu.

Art. 5.

L'arrêt de la Cour, s'il est contradictoire, aura force de chose jugée et sera exécutoire, à dater du jour de son prononcé. »

8° Lorsqu'en 1950 fut introduite devant la Chambre des représentants une demande de mise en accusation d'un ancien Ministre relative à une action civile résultant d'un accident de roulage, le rapporteur M. J. Rey s'exprima comme suit : (64)

.....

« 2. Il conviendrait de régler, par la voie législative, le problème de la responsabilité pénale des ministres.

L'article 90 de la Constitution dispose que « la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions ».

Le texte ajoute, en son alinéa 2, qu'« une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux Ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées ».

L'article 134 de la Constitution, de son côté, n'apporte aucune solution définitive à la mise en accusation des ministres.

Il n'a été fait application de ces textes qu'une seule fois dans notre histoire, à l'occasion du jugement du Ministre de la Guerre, le général Chazal, qui s'était battu en duel avec un membre de la Chambre. Une loi du 19 juin 1865 a institué des règles de procédure pour le jugement des ministres pour crimes et délits commis hors de leurs fonctions. Toutefois, cette loi n'avait qu'une validité d'une année, en sorte qu'elle n'est plus en vigueur.

Les auteurs reconnaissent le caractère très délicat du problème. Légiférer en cette matière n'est pas facile.

Il conviendrait néanmoins de le faire. Tout d'abord pour circonscrire la compétence exceptionnelle de la Cour de cassation dans les limites permises par le texte constitutionnel. En second lieu, pour permettre effectivement le jugement des ministres, notamment dans les cas semblables à celui dont la Chambre est saisie.

Men kan zich zonder moeite een verkeersongeval inbeelden, waarin de Minister die zijn rijtuig bestuurde, zijn aansprakelijkheid betwist en acht, dat hij geen fout heeft begaan. Het ware onredelijk dat de Staat van ambtswege de gevolgen van dergelijk ongeval ten laste zou nemen. Even onredelijk zou zijn dat de tegenpartij, waarvan het standpunt terecht kan verschillen, praktisch geen rechtsmacht zou vinden, vóór welke het geschil wordt onderzocht en beslist.

Het zou dus passen dat de Regering de mogelijkheid zou onderzoeken om een wetsontwerp neer te leggen tot regeling, in het raam van artikel 90 der Grondwet, van de regelen betreffende de grond en de rechtspleging betreffende het berechten van de ministers. Mocht zij menen zulks niet te moeten doen, dan zouden de Parlementsleden de plicht hebben eventueel gebruik te maken van hun recht van initiatief.

Dit verslag werd eenparig aangenomen. »

9º De grondwetsherziening gaf verscheidene leden van het Parlement de gelegenheid op de zaak terug te komen.

a) De 4^e juli 1953 diende de heer J. Rey bij de grondwetgevende Kamers, als amendement, een voorstel in van verklaring betreffende de herziening van sommige artikelen van de Grondwet om artikel 90 te wijzigen (65).

Hij rechtvaardigt zijn amendement aldus :

« De kwestie van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers, die praktisch zonder groot belang scheen te zijn, is opnieuw actueel geworden sedert de leden van de Regering de gewoonte hebben aangenomen zelf hun persoonlijke wagen of die welke de Staat tot hun beschikking stelt te besturen, en de gelegenheden tot overtreding van de politie van het wegverkeer veelvuldiger voorkomen.

De Kamer heeft onlangs kennis genomen van de omstandigheden waarin benadeelde derden veel moeite gehad hebben om recht te verkrijgen, daar geen enkele rechtsmacht bevoegd is om het bestaan van een zelfs nietige overtreding vast te stellen in hoofde van een lid der Regering.

Het gaat niet op een oplossing te improviseren. Het is verstandig de ministeriële functie te omringen met zekere waarborgen, waardoor o.m. particulieren of zelfs al te ijverige magistraten worden verhinderd leden van de Regering vóór correctionele of politierechtbanken te dagen. Het behoud echter van het huidige stelsel schijnt op zekere punten overdreven te zijn. In die omstandigheden schijnt het gewenst de grondwetgevende Kamers in de gelegenheid te stellen een oplossing voor die kwestie te zoeken. »

Dit amendement werd verworpen, (66) daar het doel door de gewone wetgever kon worden bereikt.

b) Op 7 oktober 1953, deponcerden de heer Terfve en Mevrouw Blume-Grégoire bij het Bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers een voorstel van verklaring betreffende de herziening o.m. van artikel 90 van de Grondwet, ten einde (67) artikel 90 aan te vullen « met de bepaling dat de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn met name voor elke schending van de Grondwet, elke inbreuk op 's Lands onafhankelijkheid of soevereiniteit, voor verspilling van het nationaal patrimonium ».

Dit voorstel werd verworpen.

c) Op 26 januari 1954, diende de heer Glineur bij het Bureau van de Senaat een voorstel in tot herziening o.m. van artikel 90 van de Grondwet, en luidend als volgt (68) :

« Dit artikel (art. 90) behoort te worden aangevuld met de bepaling dat de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn met name voor elke schending van de Grondwet, elke inbreuk op 's Lands onafhankelijkheid of soevereiniteit, voor verspilling van het nationaal patrimonium ».

Het herneemt woordelijk de tekst van het voorstel Terfve-Blume-Grégoire.

Het werd zonder bespreking verworpen (69).

Bovendien waren er twee belangrijke studies die als voorontwerpen van wet konden beschouwd worden.

10º In 1938 die van het S. C. S. H. (70). Zij stelt als procedure voor :

« La juridiction de jugement prévue par l'article 90 de la Constitution, doit donc toujours être saisie. Mais il faut prévoir le cas où celle-ci, estimant l'instruction préparatoire incomplète, estimerait qu'il y a lieu de procéder à un complément de cette instruction. On sait qu'en droit commun, les juridictions n'ont pas le pouvoir d'ordonner un tel complément d'instruction. Dans les affaires d'assises seulement, il peut y être procédé par le président ou son délégué, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 268 du code d'instruction criminelle. Il convient donc de donner les mêmes pouvoirs au premier président de la Cour de cassation.

Il est aisé d'imaginer l'éventualité d'un accident de roulage dans lequel le Ministre, pilotant sa voiture, conteste sa responsabilité et estime n'avoir commis aucune faute. Il serait déraisonnable que l'Etat prit en charge d'office les conséquences d'un tel accident. Il ne le serait pas moins que la partie adverse, dont le point de vue peut légitimement être différent, ne trouvât pratiquement pas de juridiction devant laquelle le litige pût être examiné et tranché.

Il conviendrait en conséquence que le Gouvernement examinât la possibilité de déposer un projet de loi réglant, dans le cadre de l'article 90 de la Constitution, les règles de fond et de procédure relatives au jugement des ministres. S'il n'estimait pas devoir le faire, il appartiendrait aux membres du Parlement de faire éventuellement usage de leur droit d'initiative.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité. »

9º La révision de la Constitution donna l'occasion à plusieurs membres du Parlement de revenir sur la question.

a) Le 4 juillet 1953, M. J. Rey proposa, aux Chambres constituantes, par voie d'amendement, un projet de déclaration relative à la révision de certains articles de la Constitution pour modifier l'article 90 (65).

Il justifiait son amendement comme suit :

« Le problème de la responsabilité pénale des ministres, qui paraissait sans grand intérêt pratique, revêt une actualité nouvelle depuis que les membres du Gouvernement ont pris l'habitude de piloter eux-mêmes leur voiture privée ou celle que l'Etat met à leur disposition, et que les occasions d'infractions à la police du roulage deviennent plus fréquentes.

La Chambre a eu connaissance récemment de circonstances dans lesquelles des tiers lésés ont eu beaucoup de peine à obtenir justice, aucune juridiction ordinaire n'ayant compétence pour constater l'existence d'une infraction, même bénigne, dans le chef d'un membre du Gouvernement.

On ne peut songer à improviser une solution; il est sage de maintenir autour de la fonction ministérielle certaines garanties empêchant, notamment, des particuliers ou même des magistrats trop zélés de citer des membres du Gouvernement devant les tribunaux correctionnels ou de police. Mais le maintien du régime actuel paraît exagéré dans certaines hypothèses. Il paraît opportun dans ces conditions de permettre aux Chambres constituantes de chercher une solution à ce problème. »

Cet amendement fut rejeté, (66), l'objectif pouvant être atteint par le législateur ordinaire.

b) Le 7 octobre 1973, M. Terfve et Mme Blume-Grégoire déposèrent sur le Bureau de la Chambre des représentants un projet de déclaration relative à la révision n.t. de l'article 90 de la Constitution demandant (67) « de compléter cet article (art. 90) en disposant que la responsabilité générale des ministres est engagée notamment par tout acte de violation de la Constitution, d'atteinte à l'indépendance ou à la souveraineté nationale, de dissipation du patrimoine national. »

Cette proposition fut rejetée.

c) Le 26 janvier 1954, M. Glineur déposa une proposition sur le Bureau du Sénat tendant à revoir n.t. l'article 90 de la Constitution, libellée comme suit (68) :

« Il convient de compléter cet article (art. 90) en disposant que la responsabilité pénale des Ministres est engagée notamment par tout acte de violation de la Constitution, d'atteinte à l'indépendance ou à la souveraineté nationale, de dissipation du patrimoine national. »

Elle reprend textuellement les termes de la proposition Terfve-Blume-Grégoire.

Elle fut rejetée sans discussions (69).

Il y eut en outre deux études importantes qui peuvent être considérées comme des avant-projets de loi.

10º En 1938, celle du C. E. R. E. (70). Elle suggère à propos de la procédure à suivre :

« La juridiction de jugement prévue par l'article 90 de la Constitution, doit donc toujours être saisie. Mais il faut prévoir le cas où celle-ci, estimant l'instruction préparatoire incomplète, estimerait qu'il y a lieu de procéder à un complément de cette instruction. On sait qu'en droit commun, les juridictions n'ont pas le pouvoir d'ordonner un tel complément d'instruction. Dans les affaires d'assises seulement, il peut y être procédé par le président ou son délégué, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 268 du code d'instruction criminelle. Il convient donc de donner les mêmes pouvoirs au premier président de la Cour de cassation.

Dès lors le texte suivant, compte tenu des considérations qui précèdent, paraît se justifier de lui-même :

Lorsque la Chambre des représentants a, en conformité de l'article 90 de la Constitution, mis en accusation un ministre, le procureur général près la Cour de cassation requiert qu'il en soit informé par un membre de celle-ci désigné par le premier président.

L'information se fait conformément aux règles prescrites pour le juge d'instruction par le code d'instruction criminelle et les lois qui l'ont modifié ou complété, à l'exception du chapitre IX du livre premier.

Les attributions de la chambre du conseil sont dévolues à la Cour de cassation, chambres réunies.

Lorsque la procédure est complète, le magistrat instructeur communique la procédure au procureur général et celui-ci en saisit, pour le jugement, la Cour de cassation, chambres réunies, par citation notifiée au ministre inculqué.

Devant la Cour, la procédure est celle établie pour les tribunaux correctionnels.

Le premier président a en outre les pouvoirs conférés par l'article 268 du code d'instruction criminelle au président de la Cour d'assises. »

En wat de burgerlijke rechtsvordering betreft :

« L'action civile contre un ministre et exercée devant la juridiction civile, est recevable.

Toutefois, et à moins qu'il ne s'agisse d'un fait constituant une simple contravention de police, cette recevabilité est subordonnée à l'autorisation préalable de la Chambre des représentants lorsque l'action est exercée contre un ministre en fonctions et lorsqu'elle est exercée contre un ministre ou un ancien ministre du chef de faits commis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles. »

Die suggesties hebben geen gevolg gehad.

11^o Tenslotte werd door de drie centra der nationale partijen (*) (Centrum P. Hymans, het C. E. P. E. S. S. en het Emile Vandervelde-instituut) een wetsvoorstel uitgewerkt over de verantwoordelijkheid der ministers en op 20 januari 1971 voor onderzoek aan de Minister van Justitie voorgelegd.

Hierover is tot op dit ogenblik nog niets verschenen en het werd blijkbaar evenmin besproken.

Het is dus gewenst de volledige tekst ervan over te nemen, ondanks zijn omvang :

Titre 1^{er}. — De la responsabilité pénale.

Chapitre 1^{er}. — Champ d'application de la loi.

Art. 1^{er}. — Pour l'application de la présente loi, on entend par ministre toute personne investie du pouvoir de contresigner les actes du Roi, en vertu de l'article 64 de la Constitution.

Art. 2. — § 1. — La présente loi s'applique au ministre qui a commis une infraction de la compétence du tribunal correctionnel, de la Cour d'assises ou d'une juridiction militaire :

1^o dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, si la poursuite a lieu pendant qu'il exerce ses fonctions ou après qu'elles ont pris fin ;

2^o en dehors de l'exercice de ses fonctions, si la poursuite a lieu pendant qu'il les exerce.

§ 2. — Les infractions visées au § 1, 2^o sont poursuivies et jugées dans les conditions et selon les formes ordinaires, si la poursuite a lieu après que les fonctions ont pris fin.

§ 3. — Pour toute infraction qui n'est pas visée par l'article 2, § 1 de la présente loi, le ministre en exercice a le droit de se faire représenter à tous actes de la procédure par un avocat. Dans ce cas, le maximum de l'amende est porté au double, mais il n'est pas prononcé de peine d'emprisonnement.

Chapitre II. — Des crimes et des délits commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 3. — Les dispositions du Code pénal et des lois particulières relatives aux infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions par les fonctionnaires et les personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique sont applicables aux ministres.

Le maximum de la peine ou des peines attachées à l'infraction est porté au double, s'il s'agit de l'emprisonnement ou de l'amende et élevée de cinq ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

(*) Hierna in afkorting voorstel P. Hymans.

Dès lors le texte suivant, compte tenu des considérations qui précèdent, paraît se justifier de lui-même :

Lorsque la Chambre des représentants a, en conformité de l'article 90 de la Constitution, mis en accusation un ministre, le procureur général près la Cour de cassation requiert qu'il en soit informé par un membre de celle-ci désigné par le premier président.

L'information se fait conformément aux règles prescrites pour le juge d'instruction par le code d'instruction criminelle et les lois qui l'ont modifié ou complété, à l'exception du chapitre IX du livre premier.

Les attributions de la chambre du conseil sont dévolues à la Cour de cassation, chambres réunies.

Lorsque la procédure est complète, le magistrat instructeur communique la procédure au procureur général et celui-ci en saisit, pour le jugement, la Cour de cassation, chambres réunies, par citation notifiée au ministre inculqué.

Devant la Cour, la procédure est celle établie pour les tribunaux correctionnels.

Le premier président a en outre les pouvoirs conférés par l'article 268 du code d'instruction criminelle au président de la Cour d'assises. »

Et en ce qui regarde l'action civile, elle propose le texte suivant :

« L'action civile contre un ministre et exercée devant la juridiction civile, est recevable.

Toutefois, et à moins qu'il ne s'agisse d'un fait constituant une simple contravention de police, cette recevabilité est subordonnée à l'autorisation préalable de la Chambre des représentants lorsque l'action est exercée contre un ministre en fonctions et lorsqu'elle est exercée contre un ministre ou un ancien ministre du chef de faits commis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles. »

Ces suggestions n'ont pas eu de suites.

11^o Enfin une proposition de loi relative à la responsabilité des ministres, élaborée en commun par les trois centres des partis nationaux (*) (Centre P. Hymans, le C. E. P. E. S. S. et l'Institut Emile Vandervelde) a été transmise pour examen au ministre de la justice, le 20 janvier 1971.

Cette proposition n'a pas encore, semble-t-il, fait l'objet de publication ni de discussions.

Il paraît donc indispensable d'en reproduire le texte intégral malgré son volume :

Titre 1^{er}. — De la responsabilité pénale.

Chapitre 1^{er}. — Champ d'application de la loi.

Art. 1^{er}. — Pour l'application de la présente loi, on entend par ministre toute personne investie du pouvoir de contresigner les actes du Roi, en vertu de l'article 64 de la Constitution.

Art. 2. — § 1. — La présente loi s'applique au ministre qui a commis une infraction de la compétence du tribunal correctionnel, de la cour d'assises ou d'une juridiction militaire :

1^o dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, si la poursuite a lieu pendant qu'il exerce ses fonctions ou après qu'elles ont pris fin ;

2^o en dehors de l'exercice de ses fonctions, si la poursuite a lieu pendant qu'il les exerce.

§ 2. — Les infractions visées au § 1, 2^o sont poursuivies et jugées dans les conditions et selon les formes ordinaires, si la poursuite a lieu après que les fonctions ont pris fin.

§ 3. — Pour toute infraction qui n'est pas visée par l'article 2, § 1 de la présente loi, le ministre en exercice a le droit de se faire représenter à tous actes de la procédure par un avocat. Dans ce cas, le maximum de l'amende est porté au double, mais il n'est pas prononcé de peine d'emprisonnement.

Chapitre II. — Des crimes et des délits commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 3. — Les dispositions du Code pénal et des lois particulières relatives aux infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions par les fonctionnaires et les personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique sont applicables aux ministres.

Le maximum de la peine ou des peines attachées à l'infraction est porté au double, s'il s'agit de l'emprisonnement ou de l'amende et élevée de cinq ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

(*) Ci-après en abrégé proposition P. Hymans.

Art. 4. — Est puni de la détention de 10 ans à 15 ans, le ministre qui, dans le but, soit de détruire, soit de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône accomplit un acte, ayant pour objet de suspendre en tout ou en partie la Constitution ou une loi ou de dispenser de l'exécution d'une loi.

Art. 5. — Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre qui :

1^o a pris une décision violant la Constitution ou une loi et qui, après la constatation de ce fait par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des chambres législatives, refuse ou néglige de rapporter ou de modifier cette décision dans le délai imparti;

2^o s'abstient d'exécuter ou de faire exécuter les dispositions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal, relevant de sa compétence, et qui après l'invitation qui en est faite par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des chambres législatives, refuse ou néglige d'y déférer dans le délai imparti.

Art. 6. — Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre qui, dans un but illicite, interdit, entrave ou s'immisce dans l'exercice de la poursuite des crimes ou des délits ou qui, par voie de dispositions générales ou réglementaires, abolit les condamnations prononcées pour crime ou délit.

Art. 7. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, hors les cas prévus au chapitre II du titre premier du livre II du code pénal, a divulgué à des tiers des informations secrètes dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions si cette divulgation est de nature à porter atteinte à un intérêt national. La peine est portée à la réclusion lorsque le ministre a utilisé ces informations à des fins personnelles ou si elles lui ont procuré un avantage matériel quelconque.

Si l'infraction prévue à l'alinéa premier est commise dans le but d'attenter aux institutions ou à leur fonctionnement, la peine est la détention de 5 ans à 10 ans.

La peine est portée à la détention de 10 ans à 15 ans, si l'infraction est commise avec la circonstance prévue à l'alinéa 2 du présent article.

Art. 8. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, par des moyens frauduleux, a emporté une décision du gouvernement ou des chambres législatives. La peine est la réclusion si le ministre a pris quelque intérêt que ce soit dans cette décision, soit directement, soit par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 9. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, en vue de favoriser de manière illicite, soit une personne physique, soit une personne morale de droit public ou privé, a décidé ou fait décider l'attribution de subsides ou d'avantages matériels. La peine est la réclusion s'il a pris ou reçu quelque intérêt que ce soit directement, par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 10. — Outre les peines prévues, par les articles 3 à 9, l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 31 du code pénal peut être prononcée à perpétuité ou à temps contre le ministre condamné.

Art. 11. — Le livre premier du code pénal est applicable aux infractions visées par la présente loi sans exception du chapitre VII et de l'article 85 du code pénal.

Art. 12. — La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution.

Chapitre III. — Des crimes et délits commis par un ministre hors l'exercice de ses fonctions.

Art. 13. — Les crimes et délits commis par un ministre, hors de l'exercice de ses fonctions, sont punis des peines prévues par le code pénal et les lois particulières, suivant la procédure de la présente loi, s'il est en fonction au moment où la poursuite a lieu.

Chapitre IV. — De la procédure.

Art. 14. — Dans les cas prévus à l'article 2, § 1, le ministre ne peut être poursuivi et mis en accusation que par la Chambre des représentants.

Art. 15. — La Chambre des représentants ne peut poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par le président ou par cinq membres au moins. Toute demande contient l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle est signée et communiquée au ministre mis en cause; elle est transmise à la commission permanente de la justice.

Art. 4. — Est puni de la détention de 10 ans à 15 ans, le ministre qui, dans le but, soit de détruire, soit de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône accomplit un acte, ayant pour objet de suspendre en tout ou en partie la Constitution ou une loi ou de dispenser de l'exécution d'une loi.

Art. 5. — Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre qui :

1^o a pris une décision violant la Constitution ou une loi et qui, après la constatation de ce fait par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des chambres législatives, refuse ou néglige de rapporter ou de modifier cette décision dans le délai imparti;

2^o s'abstient d'exécuter ou de faire exécuter les dispositions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal, relevant de sa compétence, et qui après l'invitation qui en est faite par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des chambres législatives, refuse ou néglige d'y déférer dans le délai imparti.

Art. 6. — Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre qui, dans un but illicite, interdit, entrave ou s'immisce dans l'exercice de la poursuite des crimes ou des délits ou qui, par voie de dispositions générales ou réglementaires, abolit les condamnations prononcées pour crime ou délit.

Art. 7. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, hors les cas prévus au chapitre II du titre premier du livre II du code pénal, a divulgué à des tiers des informations secrètes dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions si cette divulgation est de nature à porter atteinte à un intérêt national. La peine est portée à la réclusion lorsque le ministre a utilisé ces informations à des fins personnelles ou si elles lui ont procuré un avantage matériel quelconque.

Si l'infraction prévue à l'alinéa premier est commise dans le but d'attenter aux institutions ou à leur fonctionnement, la peine est la détention de 5 ans à 10 ans.

La peine est portée à la détention de 10 ans à 15 ans, si l'infraction est commise avec la circonstance prévue à l'alinéa 2 du présent article.

Art. 8. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, par des moyens frauduleux, a emporté une décision du gouvernement ou des chambres législatives. La peine est la réclusion si le ministre a pris quelque intérêt que ce soit dans cette décision, soit directement, soit par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 9. — Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre qui, en vue de favoriser de manière illicite, soit une personne physique, soit une personne morale de droit public ou privé, a décidé ou fait décider l'attribution de subsides ou d'avantages matériels. La peine est la réclusion s'il a pris ou reçu quelque intérêt que ce soit directement, par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 10. — Outre les peines prévues, par les articles 3 à 9, l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 31 du code pénal peut être prononcée à perpétuité ou à temps contre le ministre condamné.

Art. 11. — Le livre premier du code pénal est applicable aux infractions visées par la présente loi sans exception du chapitre VII et de l'article 85 du code pénal.

Art. 12. — La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution.

Chapitre III. — Des crimes et délits commis par un ministre hors l'exercice de ses fonctions.

Art. 13. — Les crimes et délits commis par un ministre, hors de l'exercice de ses fonctions, sont punis des peines prévues par le code pénal et les lois particulières, suivant la procédure de la présente loi, s'il est en fonction au moment où la poursuite a lieu.

Chapitre IV. — De la procédure.

Art. 14. — Dans les cas prévus à l'article 2, § 1, le ministre ne peut être poursuivi et mis en accusation que par la Chambre des représentants.

Art. 15. — La Chambre des représentants ne peut poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par le président ou par cinq membres au moins. Toute demande contient l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle est signée et communiquée au ministre mis en cause; elle est transmise à la commission permanente de la justice.

Art. 16. — La commission de la justice recueille les informations nécessaires pour permettre à la Chambre des représentants de statuer. Elle peut entendre le ministre; elle l'entend s'il en exprime le désir. Elle fait rapport à la Chambre qui statue sur la prise en considération ou le rejet de la demande.

Art. 17. — Si la demande est prise en considération, la Chambre des représentants confie l'instruction à la commission d'instruction.

Art. 18. — La commission d'instruction est composée de douze membres choisis par la Chambre des représentants conformément aux dispositions que celle-ci détermine. Elle nomme en son sein un président et un rapporteur. Elle est seule habilitée à prendre les mesures qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution ou les lois. Elle peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres tous les autres pouvoirs du juge d'instruction.

Ces membres peuvent se faire assister par un ou plusieurs magistrats ou officiers de la police judiciaire.

Art. 19. — Si le fait reproché au ministre est punissable d'une peine criminelle, son arrestation ne peut être ordonnée par la commission d'instruction qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Art. 20. — Le ministre détenu préventivement peut obtenir sa mise en liberté provisoire dans les conditions que la Chambre des représentants détermine.

Art. 21. — La commission d'instruction fait rapport dans les trois mois à compter de sa désignation, à moins d'avoir obtenu de la Chambre des représentants une prolongation de ce délai. Avant la clôture du rapport, le ministre et son conseil sont entendus. Ils peuvent déposer des conclusions tendant à l'accomplissement de tâches d'instructions complémentaires, sur lesquelles la commission est tenue de statuer.

Le rapport contient l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins et de l'interrogatoire du ministre. Elle propose des conclusions motivées et fait mention des votes intervenus.

Le rapport est communiqué à la Chambre des représentants et au ministre huit jours avant la discussion en assemblée plénière.

Le rapport, les procès-verbaux des séances et des opérations de la commission et les pièces y annexées, sont déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre des représentants et le ministre et son conseil peuvent en prendre connaissance.

Lors du dépôt du rapport, la commission décide de le communiquer, s'il y a lieu, aux membres de la Chambre des représentants.

Art. 22. — Quand l'instruction est terminée, la commission d'instruction règle la procédure comme il est dit ci-après :

a) si elle est d'avis qu'il n'existe aucune charge contre le ministre, elle propose à la Chambre de dire n'y avoir lieu de traduire le ministre devant la Cour de cassation et, s'il est détenu préventivement, d'ordonner sa mise en liberté immédiate;

b) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre constitue une infraction de la compétence du juge de police, elle propose à la Chambre des représentants de transmettre le dossier au procureur du Roi compétent et, si le ministre est détenu préventivement, d'ordonner sa mise en liberté;

c) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre constitue une infraction de la compétence du tribunal correctionnel, mais que son peu de gravité justifie l'application d'une peine de police, elle propose à la Chambre des représentants de renvoyer le ministre au tribunal de police compétent qui est tenu d'appliquer l'article 5 de la loi du 4 octobre 1867;

d) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre est un délit ou un crime, elle propose à la Chambre des représentants de traduire le ministre devant la Cour de cassation.

Lorsque le fait reproché au ministre est un crime, la commission peut proposer d'ordonner son arrestation.

Si la commission propose la libération du ministre détenu, elle peut formuler les conditions auxquelles cette libération doit être subordonnée. Si le ministre est détenu préventivement pour un fait qualifié délit par la loi, la commission peut proposer de le libérer et peut, s'il y a lieu, formuler les conditions auxquelles cette libération doit être subordonnée.

Art. 23. — Pour délibérer sur le rapport et les conclusions de la commission d'instruction, la Chambre des représentants se forme en comité secret; elle entend le ministre et son conseil.

Art. 24. — Si les conclusions de la commission portent sur plusieurs faits, le vote au scrutin secret a lieu séparément sur chacun de ces faits et sur les circonstances aggravantes qu'ils comportent.

Art. 25. — En cas de renvoi du ministre accusé devant la Cour de cassation, la Chambre des représentants nomme en son sein, au scrutin secret, un ou plusieurs commissaires chargés de soutenir l'accusation devant la Cour de cassation.

Art. 16. — La commission de la justice recueille les informations nécessaires pour permettre à la Chambre des représentants de statuer. Elle peut entendre le ministre; elle l'entend s'il en exprime le désir. Elle fait rapport à la Chambre qui statue sur la prise en considération ou le rejet de la demande.

Art. 17. — Si la demande est prise en considération, la Chambre des représentants confie l'instruction à la commission d'instruction.

Art. 18. — La commission d'instruction est composée de douze membres choisis par la Chambre des représentants conformément aux dispositions que celle-ci détermine. Elle nomme en son sein un président et un rapporteur. Elle est seule habilitée à prendre les mesures qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution ou les lois. Elle peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres tous les autres pouvoirs du juge d'instruction.

Ces membres peuvent se faire assister par un ou plusieurs magistrats ou officiers de la police judiciaire.

Art. 19. — Si le fait reproché au ministre est punissable d'une peine criminelle, son arrestation ne peut être ordonnée par la commission d'instruction qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Art. 20. — Le ministre détenu préventivement peut obtenir sa mise en liberté provisoire dans les conditions que la Chambre des représentants détermine.

Art. 21. — La commission d'instruction fait rapport dans les trois mois à compter de sa désignation, à moins d'avoir obtenu de la Chambre des représentants une prolongation de ce délai. Avant la clôture du rapport, le ministre et son conseil sont entendus. Ils peuvent déposer des conclusions tendant à l'accomplissement de tâches d'instructions complémentaires, sur lesquelles la commission est tenue de statuer.

Le rapport contient l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins et de l'interrogatoire du ministre. Elle propose des conclusions motivées et fait mention des votes intervenus.

Le rapport est communiqué à la Chambre des représentants et au ministre huit jours avant la discussion en assemblée plénière.

Le rapport, les procès-verbaux des séances et des opérations de la commission et les pièces y annexées, sont déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre des représentants et le ministre et son conseil peuvent en prendre connaissance.

Lors du dépôt du rapport, la commission décide de le communiquer, s'il y a lieu, aux membres de la Chambre des représentants.

Art. 22. — Quand l'instruction est terminée, la commission d'instruction règle la procédure comme il est dit ci-après :

a) si elle est d'avis qu'il n'existe aucune charge contre le ministre, elle propose à la Chambre de dire n'y avoir lieu de traduire le ministre devant la Cour de cassation et, s'il est détenu préventivement, d'ordonner sa mise en liberté immédiate;

b) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre constitue une infraction de la compétence du juge de police, elle propose à la Chambre des représentants de transmettre le dossier au procureur du Roi compétent et, si le ministre est détenu préventivement, d'ordonner sa mise en liberté;

c) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre constitue une infraction de la compétence du tribunal correctionnel, mais que son peu de gravité justifie l'application d'une peine de police, elle propose à la Chambre des représentants de renvoyer le ministre au tribunal de police compétent qui est tenu d'appliquer l'article 5 de la loi du 4 octobre 1867;

d) si elle est d'avis que le fait reproché au ministre est un délit ou un crime, elle propose à la Chambre des représentants de traduire le ministre devant la Cour de cassation.

Lorsque le fait reproché au ministre est un crime, la commission peut proposer d'ordonner son arrestation.

Si la commission propose la libération du ministre détenu, elle peut formuler les conditions auxquelles cette libération doit être subordonnée. Si le ministre est détenu préventivement pour un fait qualifié délit par la loi, la commission peut proposer de le libérer et peut, s'il y a lieu, formuler les conditions auxquelles cette libération doit être subordonnée.

Art. 23. — Pour délibérer sur le rapport et les conclusions de la commission d'instruction, la Chambre des représentants se forme en comité secret; elle entend le ministre et son conseil.

Art. 24. — Si les conclusions de la commission portent sur plusieurs faits, le vote au scrutin secret a lieu séparément sur chacun de ces faits et sur les circonstances aggravantes qu'ils comportent.

Art. 25. — En cas de renvoi du ministre accusé devant la Cour de cassation, la Chambre des représentants nomme en son sein, au scrutin secret, un ou plusieurs commissaires chargés de soutenir l'accusation devant la Cour de cassation.

Le ou les commissaires ont toutes les attributions du ministère public. Ils peuvent prendre l'avis des membres du parquet près la Cour de cassation et, s'il y a lieu, se faire assister par l'un d'eux au cours de la procédure.

Art. 26. — La Cour de cassation siège toutes affaires cessantes et chambres réunies.

Elle applique les dispositions du code d'instruction criminelle relatives à la procédure suivie en cour d'assises pour autant que ces dispositions ne soient pas contraires à la présente loi.

Art. 27. — La reproduction par la presse, par la radio ou par la télévision de toutes informations relatives aux articles 15 à 25 est interdite sous peine d'amende de 100 F à 200 F et d'un emprisonnement de huit jours à dix mois ou d'une de ces peines seulement.

Le livre premier du code pénal est applicable à cette infraction, à l'exception du chapitre VII et de l'article 85 du code pénal.

Art. 28. — Les coauteurs et les complices d'un ministre sont poursuivis, mis en accusation, jugés avec lui et ce, dans les mêmes formes.

Ils peuvent exercer au cours de la procédure les mêmes droits que le ministre accusé.

La Chambre des représentants peut décider que les auteurs et les complices d'infractions connexes seront poursuivis et mis en accusation dans les mêmes conditions que le ministre accusé.

Art. 29. — L'arrêt de la Cour de cassation est publié au *Moniteur belge* dans le mois du prononcé.

Art. 30. — L'arrêt de la Cour de cassation est exécuté à la requête du procureur général près la Cour de cassation sans qu'une autorisation de la Chambre à laquelle appartient le ministre soit requise ou à nouveau donnée pour l'arrestation.

TITRE II. — De la responsabilité civile résultant des infractions.

Art. 31. — L'action civile résultant des infractions qui tombent sous l'application de la présente loi est exercée séparément devant les juridictions civiles.

Elle est suspendue aussi longtemps qu'une décision définitive n'est pas intervenue.

Art. 32. — Le Ministre de la Justice est chargé de l'exécution de la présente loi.

Misschien bestaan nog andere onuitgegeven studies of ontwerpen (*).

9. Om grondwettelijk te zijn moet het toepassingsgebied van een uitvoeringswet noodzakelijk terzelfdertijd beperkt en ruim zijn.

Het is beperkt, omdat artikel 90 van de Grondwet twee elementen omvat die grondwettelijk onaantastbaar zijn :

1. De Wetgevende Macht kan de volstrekte noodzakelijkheid van de inbeschuldigingstelling van de minister door de Kamer van volksvertegenwoordigers niet uitsluiten, wanneer het feiten betreft welke zich bij de uitoefening of bij gelegenheid van de uitoefening van het ministerambt hebben voorgedaan (71).

2. De bevoegdheid van de verenigde kamers van het Hof van cassatie is een onwrikbare regel voor de feiten die de minister pleegt bij de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt (72).

De materie die voorbehouden blijft voor de gewone wetgever is anderzijds niet minder ruim.

De bewoordingen van art. 90, 1^o lid, « behoudens hergeen de wet zal bepalen betreffende... » betekenen « onder voorbehoud van de afwijkingen die voortvloeien uit de wet » (73).

De Grondwetgever heeft aan de Wetgevende Macht de mogelijkheid gelaten :

1^o zich uit te spreken over de regeling van een burgerlijke rechtsvordering. Een wet zou kunnen afwijken van het huidige stelsel en met name aan een ander rechtscollege dan het Hof van cassatie bevoegdheid verlenen (74);

2^o de noodzaak van de inbeschuldigingstelling van de minister door de Kamer van volksvertegenwoordigers af te wijzen of te verzwakken, wanneer het misdrijven betreft die begaan werden buiten het ministeriële ambt en er dus vreemd aan zijn (75).

De verplichting van de inbeschuldigingstelling door de Kamer werd b.v. verzwakt krachtens de tijdelijke wet van 19 juni 1865 : de inbeschuldigingstelling werd vervangen door een gewone machtiging van de Kamer.

3^o na te gaan of voor de door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegde misdrijven bevoegdheid diende te worden

Le ou les commissaires ont toutes les attributions du ministère public. Ils peuvent prendre l'avis des membres du parquet près la Cour de cassation et, s'il y a lieu, se faire assister par l'un d'eux au cours de la procédure.

Art. 26. — La Cour de cassation siège toutes affaires cessantes et chambres réunies.

Elle applique les dispositions du code d'instruction criminelle relatives à la procédure suivie en cour d'assises pour autant que ces dispositions ne soient pas contraires à la présente loi.

Art. 27. — La reproduction par la presse, par la radio ou par la télévision de toutes informations relatives aux articles 15 à 25 est interdite sous peine d'amende de 100 F à 200 F et d'un emprisonnement de huit jours à dix mois ou d'une de ces peines seulement.

Le livre premier du code pénal est applicable à cette infraction, à l'exception du chapitre VII et de l'article 85 du code pénal.

Art. 28. — Les coauteurs et les complices d'un ministre sont poursuivis, mis en accusation, jugés avec lui et ce, dans les mêmes formes.

Ils peuvent exercer au cours de la procédure les mêmes droits que le ministre accusé.

La Chambre des représentants peut décider que les auteurs et les complices d'infractions connexes seront poursuivis et mis en accusation dans les mêmes conditions que le ministre accusé.

Art. 29. — L'arrêt de la Cour de cassation est publié au *Moniteur belge* dans le mois du prononcé.

Art. 30. — L'arrêt de la Cour de cassation est exécuté à la requête du procureur général près la Cour de cassation sans qu'une autorisation de la Chambre à laquelle appartient le ministre soit requise ou à nouveau donnée pour l'arrestation.

TITRE II. — De la responsabilité civile résultant des infractions.

Art. 31. — L'action civile résultant des infractions qui tombent sous l'application de la présente loi est exercée séparément devant les juridictions civiles.

Elle est suspendue aussi longtemps qu'une décision définitive n'est pas intervenue.

Art. 32. — Le Ministre de la Justice est chargé de l'exécution de la présente loi.

Peut-être existe-t-il d'autres études ou projets inédits (*).

9. Pour être constitutionnelle une loi d'exécution aura nécessairement un champ d'application à la fois restreint et vaste.

Son champ sera restreint parce que l'article 90 de la Constitution contient deux parties constitutionnellement intangibles :

1. Le pouvoir législatif ne pourrait pas supprimer l'absolue nécessité de la mise en accusation du ministre par la Chambre des représentants, lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles (71).

2. La compétence des chambres réunies de la Cour de cassation est une règle immuable en ce qui concerne les faits commis par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (72).

La matière réservée au législateur ordinaire n'en est pas moins vaste.

Les termes de l'article 90, alinéa 1^{er}, « sauf ce qui sera statué par la loi quant... » signifient « sous réserve des dérogations qui résulteront de la loi » (73).

Le Constituant a réservé au Pouvoir législatif la faculté :

1^o de statuer sur l'exercice de l'action civile. Une loi pourrait déroger au système actuel et notamment donner compétence à une juridiction autre que la Cour de cassation (74).

2^o d'écarter ou d'atténuer la nécessité de la mise en accusation du ministre par la Chambre des représentants, lorsqu'il s'agit d'infractions commises en dehors des fonctions ministérielles, donc étrangères à celles-ci (75).

L'obligation d'une mise en accusation par la Chambre fut par exemple atténuée en vertu de la loi temporaire du 19 juin 1865 : la mise en accusation y fut remplacée par une simple autorisation.

3^o d'examiner s'il y avait lieu, en ce qui concerne les infractions commises par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions, d'attri-

(*) De voorstudie van het ontwerp dat op 4 juli 1863 door advocaat A. Roussel werd voorgelegd aan la Conférence du Jeune Barreau te Brussel, is spijtig genoeg niet gekend.

(*) L'étude préalable au projet présenté par l'avocat A. Roussel à la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles le 4 juillet 1863 est malheureusement inconnue.

verleend aan een enkele kamer van het Hof van cassatie of aan een hof van beroep of zelfs de regels van het gemeen recht op de bevoegdheid dienden te worden gevolgd (76).

Anderzijds heeft de Grondwetgever aan de Wetgevende Macht de uitdrukkelijke verplichting opgelegd :

1^o de gevallen vast te stellen van de ministeriële burgerrechtelijke aansprakelijkheid en van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, de zogenaamde, « ambtelijke misdrijven », d.w.z. de misdrijven die alleen door de ministers kunnen begaan worden door misbruik te maken van hun functie en die het gemeen recht dus niet kent (77);

2^o de straffen te bepalen die voor elk geval dienen toegepast te worden;

3^o de wijze vast te leggen waarop tegen de ministers kan worden opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers, als bij vervolging van de benadeelde partijen.

De doeltreffendheid van de ministeriële verantwoordelijkheid werd ongetwijfeld betwist. In dat opzicht, werd melding gemaakt van het gering aantal beschuldigingen tegen ministers omdat de inbeschuldigingstelling afhangt van een parlementaire meerderheid, enz. (78).

Maar zoals O. de Kerchove vermeldt, is de ministeriële verantwoordelijkheid niet enkel noodzakelijk in elke grondwettelijke staat, maar is zij ook zeer nuttig door haar preventieve werking en haar gevolgen voor het herstel der rechten (79).

TITEL II.

Vergelijkend recht.

10. Voorafgaande opmerking.

Het is nuttig een overzicht te geven van de vreemde wetgeving inzake de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het was moeilijk over dit onderwerp een volledige uiteenzetting van het vergelijkend recht op te maken.

Bij het overlopen van de wetgeving van diverse landen, valt het op dat een bijzondere wet tot vaststelling van de procedure voor het eventueel instellen van vervolgingen tegen een minister, hoewel die door de Grondwet werd aangekondigd, evenmin als in België werd uitgewerkt of uitgevaardigd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zeer bereidwillig de inlichtingen doorgegeven waarover het kon beschikken. Daar het hiervoor op andere landen was aangewezen, heeft het echter geen volledig bijgewerkte documentatie kunnen verstrekken. Het voornaamste schijnt toch wel te zijn dat een idee kan gevormd worden van de wijze waarop de procedure geregeld wordt in onderscheiden landen en een overzicht te geven van de tot op heden verzamelde inlichtingen.

Zeker is ook dat de wetgeving zich, vooral in deze aangelegenheid, moet spiegelen en aanpassen aan de zeden en de opvatting die de politici met betrekking tot hun opdracht huldigen.

De inlichtingen die werden ingewonnen zijn hierna voor alle landen waarvan de wetgeving kon geraadpleegd worden, samengevat :

11. Albanië.

De Grondwet is van 15 maart 1946. Na wijziging vermeldt artikel 67 de volgende grondbeginselen :

a) de leden van de Regering zijn strafrechtelijk verantwoordelijk voor de in de uitoefening van hun ambt gepleegde *schending* van de Grondwet en van de wetten;

b) zij zijn eveneens verantwoordelijk voor de schade die hun *met de wet strijdige daden* aan de Staat zouden berokkenen;

c) bijzondere wetten zouden de normen van die verantwoordelijkheid vaststellen.

Het blijkt niet dat die bijzondere wetten werden uitgevaardigd. (80)

12. Duitse Democratische Republiek (D. D. R.)

Volgens artikel 80 van de Grondwet van 8 april 1968 :

6. — is elke minister verantwoordelijk voor de zaken die onder hem ressorteren;

— zijn de leden van de Ministerraad samen verantwoordelijk voor de werkzaamheden van de Raad;

7. — is de Ministerraad verantwoording verschuldigd voor de Volkskamer. Hij moet rekenschap geven van zijn werkzaamheden.

Het gaat dus om een zuiver politieke verantwoordelijkheid.

Wat de Volkskamer betreft, moet worden gezegd :

1. artikel 48.2 — dat ze het enig grondwetgevend en wetgevend orgaan is van de D. D. R. en dat haar rechten niet kunnen beknót worden;

buer compétence à une seule chambre de la Cour de cassation ou à la Cour d'appel ou même d'adopter les règles de droit commun sur la compétence (76).

D'autre part, le Constituant a imposé au Pouvoir législatif l'obligation formelle de déterminer :

1^o les cas de responsabilités ministérielles, soit civile; soit pénale, les infractions dites fonctionnelles, c'est-à-dire celles que seuls les ministres peuvent commettre en abusant de leurs fonctions et que par conséquent le droit commun ignore (77);

2^o les peines à infliger dans ces cas;

3^o le mode de procéder contre les ministres, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées.

L'efficacité de la responsabilité ministérielle a sans doute été contestée. A cet égard, il a été fait état du nombre relativement restreint d'accusations émises contre les ministres, du fait que la mise en accusation dépendait d'une majorité parlementaire, etc... (78).

Mais, ainsi que l'écrit O. de Kerchove, la responsabilité des ministres est non seulement nécessaire dans tout état constitutionnel, mais elle est encore éminemment utile par les effets préventifs et réparateurs qu'elle produit (79).

TITRE II.

Droit comparé.

10. Remarque préliminaire.

Il n'est pas inutile de donner un aperçu de la législation étrangère en matière de responsabilité ministérielle.

Un exposé exhaustif du droit comparé sur ce sujet était malaisé à établir.

En parcourant la législation de divers pays, on est frappé par la circonstance qu'une loi spéciale organisant la procédure de poursuite à engager éventuellement contre un ministre, bien qu'annoncée par la Constitution n'a, pas plus qu'en Belgique, été mise sur pied ni promulguée.

Le Ministère des Affaires étrangères a donné avec infiniment de bonne grâce, les renseignements dont il pouvait disposer. Tributaire d'autres pays, il ne lui est cependant pas possible de fournir une documentation complète à jour. L'essentiel paraît être de pouvoir se faire une idée de la manière dont la procédure est réglée dans différents pays et de faire le point des éléments recueillis.

Il est certain aussi que la législation, spécialement en cette matière, doit s'inspirer et s'adapter aux mœurs et à la conception que les hommes politiques ont de leur charge.

Les éléments d'information qui ont été réunis sont classés ci-après dans l'ordre alphabétique des pays dont la législation a pu être consultée.

11. Albanie.

La Constitution est du 15 mars 1946. Après modification, l'article 67 énonce les principes fondamentaux suivants :

a) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables de la violation de la Constitution et des lois commises dans l'exercice de leurs fonctions.

b) Ils sont de même responsables des dommages que leur *activité contraire* aux lois peut causer à l'Etat.

c) Des lois spéciales fixeront les normes de la responsabilité.

Il ne semble pas que ces lois spéciales aient été promulguées (80).

12. Allemagne (République Démocratique d—).

Conformément à l'article 80 de la Constitution du 8 avril 1968 :

6. — Chaque ministre est responsable des affaires de son ressort;

— les membres du Conseil des ministres sont collectivement responsables de l'activité du Conseil;

7. — le Conseil des ministres est responsable devant la Chambre du Peuple. Il doit lui rendre compte de ses activités.

Il s'agit dès lors d'une responsabilité purement politique.

Quant à la Chambre du Peuple, il faut noter :

1. article 48.2 — qu'elle est le seul organe constituant et législatif de la République Démocratique Allemande et que nul ne peut limiter ses droits;

2. artikel 60 — dat de instemming van de Volkskamer en, in het reces, van de Raad van State, vereist is om

- de vrijheid van de afgevaardigden van de Volkskamer te beperken;
- huiszoekingen te doen in hun woning;
- een beslaglegging tegen hen uit te voeren;
- strafrechtelijke vervolgingen tegen hen in te spannen.

3. artikel 61 — dat de Volkskamer commissies opricht die het recht hebben te vragen dat een minister tijdens hun vergaderingen gehoord wordt teneinde inlichtingen te verstrekken.

Alle staatsorganismen zijn inderdaad ertoe gehouden aan de commissies de nodige inlichtingen te verstrekken (81).

13. Duitse Bondsrepubliek.

Volgens artikel 65 van de basiswet van 23 mei 1949 (zoals die van kracht was op 1 april 1970), beheert elke bondsminister zijn departement op een autonome wijze en op zijn eigen verantwoordelijkheid.

Welke is die verantwoordelijkheid? Men schrijft dat de verantwoordelijkheid van de leden der Regering de meest verscheidene vormen kan aannemen. Er bestaat een *burgerrechtelijke* aansprakelijkheid, wegens fouten begaan door de leden van de Regering in de uitoefening van hun ambt.

De ministers zijn eveneens *strafrechtelijk* verantwoordelijk voor de strafrechten op grond van de regels van het gemeen recht. Over hun grondwettelijke verantwoordelijkheid is men het nog altijd niet eens (82).

14. Duitsland (Beieren).

Twee artikelen van de Grondwet van 20 september 1946 belangen ons aan.

Overeenkomstig artikel 59, kunnen de ministers en de staatssecretarissen voor de Landdag beschuldigd worden opzettelijk de Grondwet of een wet te hebben geschonden.

Anderzijds kunnen, volgens artikel 61, de leden van de Regering of van de Landdag, op aanklacht, beschuldigd worden de Grondwet of een wet te hebben geschonden.

In beide gevallen, is het Hof der grondwettelijke geschillen het bevoegde rechtscollege om uitspraak te doen (83).

15. Duitsland (Rijnland - Palts).

Luidens artikel 131 van de Grondwet van 22 april 1947, kan elk lid van de Regering, binnen een termijn van 10 jaar na het neerleggen van zijn ambt, beschuldigd worden door de Landdag wegens opzettelijke of ernstige schending van de Grondwet of van een wet, of door de openbare veiligheid of 's Lands welvaart in gevaar te hebben gebracht, zo de feiten werden gepleegd in de uitoefening of bij gelegenheid van het uitoefenen van het ambt. De beschuldiging wordt schriftelijk door 30 leden van de Landdag ingediend. De feiten worden gestraft met reële straffen, zoals verbeurdverklaring, het verlies van de rechten op pensioen, enz. Hetgeen dan geen beletsel vormt voor strafrechtelijke vervolgingen in het kader van het algemeen strafrecht.

Wat de procedure betreft, bepaalt artikel 135 dat de Grondwettelijke Rechtbank het aangewezen gerecht is (84).

16. Duitsland (Saargebied).

Volgens artikel 96 van de Grondwet van 15 december 1947, kan een minister-president of een minister in beschuldiging worden gesteld wegens schending van de Grondwet en van de wetten, door een schriftelijk verzoek getekend door ten minste één derde van de leden der vergadering en goedgekeurd door de voor de grondwetsherziening voorgeschreven meerderheid. De grondwettelijke rechtbank is terzake bevoegd. De toepassingsmodaliteiten worden geregeld door de wet betreffende de vorenbedoelde Grondwettelijke Rechtbank (85).

17. Argentinië.

De Grondwet van 1853 werd herhaaldelijk gewijzigd.

Ter uitvoering van artikel 45 worden de ministers van de Uitvoerende Macht in beschuldiging gesteld door de Kamer der afgevaardigden wegens wanbeheer, misdrijven in de uitoefening van hun ambt of gemeenrechtelijke misdaden.

Artikel 51 bepaalt inzake de procedure dat zij gevonnis worden door de Senaat in openbare zitting. Indien ze schuldig worden bevonden is het voornaamste gevolg de ontzetting van de beschuldigde, maar naar luid van artikel 52, blijft de veroordeelde persoon blootgesteld aan beschuldiging, berechting en veroordeling, overeenkomstig de wetten voor de gewone rechtbanken (86).

18. Oostenrijk.

De toestand wordt onderzocht zoals hij zich op 1 juni 1970 voerde.

2. article 60 — que l'accord de la Chambre du Peuple et, dans l'inter-vallée entre les sessions, du Conseil d'Etat, est nécessaire pour

- limiter la liberté des députés de la Chambre du Peuple;
- effectuer des perquisitions à leur domicile;
- opérer contre eux des saisies;
- engager contre eux des poursuites pénales;

3. article 61 — que la Chambre du Peuple forme en son sein des commissions, qui ont le droit de demander qu'un ministre soit entendu pour information lors de leurs séances.

Tous les organes de l'Etat en effet sont tenus de donner aux commissions les renseignements nécessaires (81).

13. Allemagne (République Fédérale d—).

Suivant l'article 65 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 (telle qu'elle était en vigueur au 1^{er} avril 1970), chaque ministre fédéral dirige son Département de façon autonome et sous sa propre responsabilité.

Quelle est cette responsabilité? Il a été écrit que la responsabilité des membres du Gouvernement est susceptible de revêtir des formes très différentes. Il existe une responsabilité *civile*, pour faute commise par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

Les ministres supportent également une responsabilité *pénale* devant les tribunaux répressifs sur le fondement des règles de droit commun. Leur responsabilité constitutionnelle continue à être l'objet de controverses (82).

14. Allemagne (Bavière).

Deux articles de la Constitution du 20 septembre 1946 concernent la matière.

Conformément à l'article 59, les ministres et secrétaires d'Etat peuvent être accusés par la Diète d'avoir violé volontairement la Constitution ou une loi.

D'autre part, suivant l'article 61, sur plaintes portées contre eux, les membres du Gouvernement ou de la Diète peuvent être accusés d'avoir violé la Constitution ou une loi.

Dans les deux cas, la juridiction compétente pour statuer est la Cour des litiges constitutionnels (83).

15. Allemagne (Rhénanie - Palatinat).

En vertu de l'article 131 de la Constitution du 22 avril 1947 tout membre du Gouvernement peut, dans un délai de 10 ans après la cessation de sa fonction, être accusé par le Landtag de violation de la Constitution ou d'une loi, de propos délibéré ou d'une manière grave, ou d'avoir mis en péril grave la sécurité publique et le bien-être du Land, si les faits ont été commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. L'accusation est demandée par écrit par 30 membres du Landtag. Ces faits sont sanctionnés par de véritables peines, telles la confiscation, la perte des droits acquis à une pension etc. Ceci ne fait pas obstacle à des poursuites judiciaires dans le cadre du droit pénal général.

Quant à la procédure, l'article 135 dispose que la juridiction de jugement est le Tribunal Constitutionnel (84).

16. Allemagne (Sarre).

Suivant l'article 96 de la Constitution du 15 décembre 1947, le ministre-président ou un ministre peut être mis en accusation du chef de la violation de la Constitution et des lois, par une demande signée d'un tiers au moins des membres de l'Assemblée et approuvée par la majorité prescrite pour les modifications de la Constitution. La juridiction de jugement est le Tribunal Constitutionnel. Les modalités d'application seront réglées, par la loi relative audit Tribunal Constitutionnel (85).

17. Argentine.

La Constitution de 1853 a été amendée à diverses reprises.

En exécution de l'article 45, les ministres du Pouvoir exécutif sont mis en accusation par la Chambre des députés du chef de mauvaise gestion, délits dans l'exercice de leurs fonctions ou crimes de droit commun.

L'article 51 dispose, quant à la procédure, qu'ils sont jugés par le Sénat en séance publique. S'ils sont reconnus coupables, le principal effet est la destitution de l'inculpé, mais aux termes de l'article 52, la personne condamnée restera sujette à accusation, jugement et condamnation, conformément aux lois par devant les tribunaux ordinaires (86).

18. Autriche.

La situation est examinée au 1^{er} juin 1970...

Krachtens de constitutionele wet nr 4 van 1 mei 1945 is de federale Grondwet van 1929 weer van kracht geworden. Vier artikelen van deze wetten moeten in aanmerking worden genomen :

Artikel 19 wijst de opperste organen van het openbaar ambt aan : nl. de federale ministers, de onder-staatssecretarissen, alsmede de leden van de provinciebesturen.

Artikel 76 bepaalt dat de leden van het federaal bestuur verantwoordelijk zijn voor de Nationale Raad en dat hun inbeschuldigingstelling geschiedt bij wijze van een beslissing van de Nationale Raad (genomen door meer dan de helft der afgevaardigden).

Artikel 142 betreft de grondwettelijke verantwoordelijkheid bij rechtsschending in de uitoefening van het ambt.

Het vonnisrecht is het Grondwettelijk Hof dat ofwel alleen kan vaststellen dat er rechtsschending is ofwel het verval van het ambt uitspreken of het tijdelijk verlies van de politieke rechten.

Ten slotte artikel 143 dat de inbeschuldigingstelling ook mogelijk maakt wegens strafrechtelijke misdrijven in verband met het ambt.

In deze veronderstelling is het Grondwettelijk Hof eveneens bevoegd om die misdrijven te berechten en verder te gaan met het onderzoek dat bij de strafrechten van het gemeene recht aanhangig kan zijn.

De door het Hof toegepaste sancties zijn die welke bepaald zijn in de strafwetten (87).

19. Brazilë.

Een besluit-wet nr 200 van 25 februari 1967 machtigt de President de ministers te benoemen en te ontslaan.

Volgens artikel 88 van de Grondwet van 1967 kunnen de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor misdrijven van gemeen recht of voor ambtsmisdrijven.

De bevoegde rechtsmacht is het opperste Hof, maar een amendement van 1969 op artikel 42-1, van de Grondwet geeft aan de Senaat bevoegdheid om de ambtsmisdrijven te berechten (88).

20. Bulgarije.

De stof is vervat in de Grondwet van de Bulgaarse Volksrepubliek; die basiswet dagteekent van 4 december 1947.

Overeenkomstig artikel 45, zijn de leden van de Regering :

1) strafrechtelijk verantwoordelijk, bij schending van de Grondwet en van de wetten en bij misdaad in de uitoefening van hun ambt;

2) burgerrechtelijk aansprakelijk voor door hen berokkende schade aan de Staat en aan de burgers wegens onwettige handelingen.

Dat is het grondwettelijk principe, doch een bijzondere wet is aangekondigd, zowel voor de regels inzake de verantwoordelijkheid als voor de procedure inzake de berechting.

Het referendum van 16 mei 1971 bepaalt in zijn artikel 102 dat de Ministerraad zijn taak uitoefent onder de leiding en het toezicht van de Nationale Vergadering en van de Raad van State tijdens het reces; dat de Ministerraad verantwoordelijk is voor het geheel van zijn werkzaamheden voor de Nationale Vergadering — of, in de zoëven vermelde onderstelling, voor de Raad van State — waaraan hij reenschap verschuldigd is.

De Nationale Vergadering is het orgaan dat de ministers die deel uitmaken van de Ministerraad kiest en uit hun ambt ontslaat.

Feitelijk is het de Partij die de ministers kiest, ze beoordeelt en ze verwijdert (89).

21. Denemarken.

De Grondwet van 5 juni 1915 werd gewijzigd op 10 september 1920.

Uit de artikelen 11 en 14 blijkt dat de Koning het opperste gezag uitoefent door zijn ministers; dat die verantwoordelijk zijn voor het beleid van de Regering; dat ieder minister verantwoordelijk is voor de beslissing die hij heeft getekend; dat bijzondere regelen betreffende hun aansprakelijkheid zullen vastgelegd worden door de wet; dat de inbeschuldigingstelling door de Koning of door de Folketing (Volkskamer) wordt voorgedragen, wegens feiten van het beleid der ministers.

Volgens artikel 67 kunnen eventueel andere personen erbij worden betrokken, door de Koning, met instemming van de Folketing, wegens staatsgevaarlijke misdrijven.

Het vonnisrecht is het Hoge Hof. Het zal samengesteld zijn uit vijftien van zijn leden en vijftien door het Parlement verkozen leden (90).

Volgens inlichtingen bekomen in februari 1974, was dit de meest recente toestand, daar over de werking en de samenstelling van het Hoge Hof in 1954 een wet is gemaakt, welke geamendeerd werd door de wet van 4 december 1963.

Een wet van 15 april 1964 (de artikelen 3 en 5) preciseert verder voor welke zaken de ministers verantwoordelijk zijn.

La loi constitutionnelle n° 4 du 1^{er} mai 1945 a remis en vigueur la Constitution fédérale de 1929. Quatre articles de cette loi sont à prendre en considération :

L'article 19 spécifiant que les organes suprêmes de la fonction publique sont les ministres fédéraux, les sous-secrétaires d'Etat ainsi que les membres des gouvernements provinciaux.

L'article 76 disposant que les membres du Gouvernement fédéral sont responsables devant le Conseil national et que leur mise en accusation a lieu par voie de résolution du Conseil national (prise par plus de la moitié des députés).

L'article 142 relatif à la responsabilité constitutionnelle en cas de violation de droit dans l'exercice des fonctions.

La juridiction de jugement est la Cour constitutionnelle qui peut, ou bien constater simplement qu'il y a violation de droit, ou bien prononcer la déchéance de la fonction ou la déchéance temporaire des droits politiques.

Enfin l'article 143 rendant également possible la mise en accusation pour infractions pénales en relation avec les fonctions.

Dans cette hypothèse également la juridiction compétente pour en juger est la Cour constitutionnelle et l'instruction, qui pourrait être en cours auprès des tribunaux répressifs de droit commun, lui est dévolue.

Les sanctions à appliquer par la Cour sont les dispositions des lois pénales (87).

19. Brésil.

Un arrêté-loi n° 200 du 25 février 1967 donne pouvoir au Président de nommer et révoquer les ministres.

Aux termes de l'article 88 de la Constitution de 1967, les ministres peuvent être pénalement responsables d'infractions au droit commun ou d'infractions professionnelles.

La juridiction compétente est la Cour Suprême, mais un amendement de 1969 à l'article 42, I, de la Constitution donne compétence au Sénat pour juger des infractions d'ordre professionnel (88).

20. Bulgarie.

Le siège de la matière est la Constitution de la République populaire de Bulgarie; ce pacte fondamental est du 4 décembre 1947.

Conformément à l'article 45, les membres du Gouvernement encourrent :

1) la responsabilité pénale, en cas de violation de la Constitution et des lois et en cas d'acte criminel perpétré au cours de l'exercice de leurs fonctions.

2) la responsabilité civile pour dommages causés par eux à l'Etat et aux citoyens du fait d'actes illégaux.

Tel est le principe constitutionnel, mais une loi spéciale est annoncée, tant concernant les règles de la responsabilité, que pour ce qui est de la procédure de mise en jugement.

Le référendum du 16 mai 1971 spécifie en son article 102 que le conseil des ministres exerce ses fonctions sous la direction et le contrôle de l'Assemblée nationale ou du Conseil d'Etat lorsque celle-ci n'est pas en session; que le Conseil des ministres est responsable de l'ensemble de son activité devant l'Assemblée nationale — ou, dans l'hypothèse ci-dessus envisagée, devant le Conseil d'Etat — à qui il est tenu de rendre compte.

L'Assemblée nationale est l'organe qui élit et relève de leurs fonctions les ministres qui font partie du Conseil des ministres.

En fait, c'est le Parti qui choisit les ministres, les juge et les écarte (89).

21. Danemark.

La Constitution du 5 juin 1915 a été modifiée le 10 septembre 1920.

Il résulte des articles 11 à 14, que le Roi exerce l'autorité suprême par ses ministres; que ceux-ci sont responsables de la conduite du Gouvernement; que chaque ministre est responsable de la décision qu'il a signée; que des règles spéciales relatives à leur responsabilité seront déterminées par la loi; que la mise en accusation est portée par le Roi ou le Folketing (chambre populaire), en raison des faits de l'administration des ministres.

L'article 67 prévoit la mise en cause éventuelle d'autres personnes, par le Roi, avec le consentement du Folketing, du chef de délits dangereux pour l'Etat.

La juridiction de jugement est la Haute Cour. Elle sera composée de quinze de ses membres et de quinze membres élus par le parlement. (90)

D'après des renseignements obtenus en février 1974 telle était la situation la plus récente, le fonctionnement et la composition de la Haute Cour ayant fait l'objet d'une loi de 1954, amendée par la loi du 4 décembre 1963.

Une loi du 15 avril 1964 (articles 3 et 5) précise au surplus les domaines dans lesquels la responsabilité ministérielle est en jeu.

22. Spanje.

De organieke Staatswet van 10 januari 1967 bevat een artikel 20 ter zake.

Uit dat artikel blijkt :

1) dat de voorzitter en de andere leden van de Regering solidair verantwoordelijk zijn voor de in Ministerraad genomen beslissing; elk van hen is verantwoordelijk voor de daden die hij stelt of machtigt in zijn eigen departement;

2) dat de voorzitter en de andere leden van de Regering voor de daden in de uitoefening van hun ambt strafrechtelijk verantwoordelijk en burgerrechtelijk aansprakelijk zijn voor het Opperste Gerechtshof, met verenigde kamers (91).

Nochtans volgens een in Frankrijk gemaakte vertaling van de wet zou die strafrechtelijke verantwoordelijkheid en burgerrechtelijke aansprakelijkheid een veel bredere draagwijdte hebben, vermits ze zou bestaan « au titre d'actes se rapportant à l'exercice de leurs fonctions » (92).

23. Verenigde Staten.

Hier moet verwezen worden naar de federale Grondwet van de Verenigde Staten.

Er werd geen rekening gehouden met elementen van de Belgische rechtsleer die niet meer met de huidige toestand overeenstemmen (93).

De Uitvoerende Macht is alleen in handen van de President der Verenigde Staten die alleen de verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van de macht.

In geval van verantwoordelijkheid stelt de President zich bloot aan het impeachment (hetzelfde als afzetting).

Er is geen openbaar ambt dat kan vergeleken worden met de ambten welke in de West-Europese democratieën worden uitgeoefend door individuele verantwoordelijke ministers.

Aan het hoofd van de grote rijksbesturen, plaatst de President « secretarissen », die geen persoonlijke macht uitoefenen. Het zijn enkel adviseurs. Zij hebben geen ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig. Nochtans kunnen ze als « civil officer » onderworpen worden aan de procedure van « impeachment » waarvan sprake in afdeling IV van de Grondwet.

24. Finland.

Artikel 47 van de Grondwet van 17 juli 1919 bepaalt dat zo een lid van de Raad der Ministers, bij de uitoefening van zijn ambt, in strijd met de wet handelt, de rechtskanselier hem terechtwijst door hem te zeggen waarin de onwetelijkheid bestaat.

Indien met deze aanmerking geen rekening wordt gehouden :

a) doet de rechtskanselier zijn zienswijze opnemen in de notulen van de Raad van Ministers en

b) kan hij de President van de Republiek inlichten.

De inbeschuldigingstelling kan worden voorgeschreven door de President van de Republiek. In dit geval, wordt ze gesteund door de rechtskanselier.

Volgens artikel 59, kan ze ook door de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden beslist. In dit geval wordt ze gesteund door de afgevaardigde van Justitie in de Kamer.

Het vonnisgerecht is het Hoge Hof, beheerst door bijzondere bepalingen die overeenstemmen met een Grondwet (94).

25. Frankrijk.

Overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet van 4 oktober 1958, zijn de leden van de Regering strafrechtelijk verantwoordelijk voor daden begaan in de uitoefening van hun ambt en die op het ogenblik waarop ze werden gepleegd als misdaden of wanbedrijven waren gekwalificeerd.

De omschrijving van de misdaden of wanbedrijven wordt gegeven op grond van de op het ogenblik der feiten geldende strafwetten.

De straffen worden ook bepaald door de op het ogenblik der feiten geldende strafwetten.

De bevoegde gerecht is de Haute Cour de justice. De procedure verloopt volgens de « ordonnance » n° 59-1 van 2 januari 1959 houdende de wet tot inrichting van dat Hof.

De procesgang is de volgende :

1. Inbeschuldigingstelling.

Dit geschiedt door een resolutie van de twee assemblees, die er in een enkele, openbare stemming en met volstrekte meerderheid hunner leden, over beslissen.

22. Espagne.

La loi organique de l'Etat du 10 janvier 1967, contient un article 20 qui régit la matière.

Il en résulte que

1) le président et les autres membres du Gouvernement sont solidairement responsables des décisions prises au Conseil des Ministres; chacun d'eux est responsable des actes qu'il effectue ou autorise dans son propre département;

2) le président et les autres membres du Gouvernement seront pénalement et civilement responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions devant le Tribunal Suprême de Justice, toutes chambres réunies (91).

Toutefois, suivant la traduction de la loi faite en France, cette responsabilité pénale et civile pourrait avoir une portée plus large puisqu'elle existerait « au titre d'actes se rapportant à l'exercice de leurs fonctions » (92).

23. Etats-Unis.

Référence doit être faite à la Constitution fédérale des Etats-Unis.

Il n'a pas été tenu compte des éléments de doctrine belge qui ne reflètent plus la situation actuelle (93).

Le pouvoir exécutif est confié au seul Président des Etats-Unis qui encourt seul la responsabilité de l'exercice du pouvoir.

Celui-ci en cas de responsabilité s'expose à l'impeachment (équivalent de la destitution).

Il n'existe pas de fonction publique comparable à celle qu'exercent, dans les démocraties de l'Europe occidentale, les ministres responsables individuellement.

A la tête des grandes administrations régulières de l'Etat, le Président place des « Secrétaires »; ceux-ci n'exercent pas de pouvoirs personnels. Ils sont des conseillers. Ils n'encourent pas la responsabilité ministérielle comme telle. Cependant au titre de « civil officer », ils sont passibles de la procédure en « impeachment » prévue par la Section IV de la Constitution.

24. Finlande.

L'article 47 de la Constitution du 17 juillet 1919 dispose que si un membre du Conseil des Ministres, dans l'exercice de ses fonctions, agit contrairement à la loi, le chancelier de justice lui fait observation en lui indiquant en quoi consiste l'illégalité.

S'il n'est pas tenu compte de cette observation, le chancelier de justice,

a) fait insérer son opinion au procès-verbal du Conseil des Ministres et

b) peut en aviser le Président de la République.

La mise en accusation peut être prescrite par le Président de la République. En ce cas, elle sera soutenue par le chancelier de justice.

Aux termes de l'article 59, elle peut aussi être décidée par la Chambre des représentants. En ce cas, elle sera soutenue par le délégué de justice de la Chambre.

La juridiction de jugement est la Haute Cour, régie par des dispositions spéciales ayant caractère de loi fondamentale (94).

25. France.

Conformément à l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958, les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, qualifiés crimes ou délits, au moment où ils ont été commis.

La définition des crimes ou délits est celle des lois pénales en vigueur au moment des faits.

Les peines sont également déterminées par les lois pénales en vigueur au moment des faits.

La juridiction compétente est la Haute Cour de justice. La procédure se déroule suivant l'Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959, portant loi organique de cette Cour.

Les phases et modalités du procès sont les suivantes :

1. La mise en accusation :

Elle est portée par la résolution des deux Assemblées, statuant par un vote identique, au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant.

De beslissing vermeldt de naam van de beschuldigen, een beknopte opgave van de ten laste gelegde feiten, de vermelding van de wettelijke bepalingen op grond waarvan de vervolging wordt ingesteld.

Zij wordt medegedeeld aan de procureur-generaal door de voorzitter van de assemblee waarvan de stemming tot de definitieve aanvaarding van de resolutie heeft geleid; deze geeft van die mededeling kennis aan de voorzitter van de andere assemblee.

2. Onderzoek.

Binnen 24 uur na de ontvangst van de resolutie, brengt de procureur-generaal de inbeschuldigingstelling ter kennis van de voorzitter van de Haute Cour en van de voorzitter van de onderzoekscommissie.

De onderzoekscommissie is samengesteld uit 5 leden en 2 plaatsvervangende leden die elk jaar onder de magistraten van de zetel van het Hof van cassatie door het bureau van dit Hof worden aangewezen. De voorzitter wordt op dezelfde wijze onder de leden gekozen.

De onderzoekscommissie wordt door de voorzitter bijeengeroepen.

Tot de vergadering plaats heeft, mag de voorzitter alle daden van onderzoek verrichten om achter de waarheid te geraken en tegen de beschuldigen een bevel uit te vaardigen.

Bij de eerste vergadering bevestigt de commissie desnoods de door de voorzitter uitgevaardigde bevelen.

Zij verricht alle daden die zij nuttig acht om de waarheid te ontdekken volgens de door het Wetboek van Strafvordering voorgeschreven regelen.

Zij neemt kennis van de bepalingen die straf stellen op de als misdaden of wanbedrijven gekwalificeerde feiten, welke zijn opgegeven in de beslissing tot inbeschuldigingstelling, en alleen ten opzichte van de personen die erin worden vermeld.

Als het onderzoek ten laste van de beschuldigen andere feiten aan het licht brengt die niet onder de toepassing vallen van de in de resolutie van inbeschuldigingstelling aangegeven bepalingen van de Strafwet, beveelt de Commissie de mededeling van het dossier aan de procureur-generaal.

De procureur-generaal licht de voorzitter in van één van beide assemblees. Is door de twee assemblees niet binnen de 10 daaropvolgende dagen een motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling aangenomen, dan gaat de commissie verder met het onderzoek volgens de laatste gedingstukken.

Dezelfde procedure wordt toegepast bij samenzwering tegen de veiligheid van de Staat, wanneer uit het onderzoek blijkt dat er mededaders of medeplichtigen zijn.

Wanneer de commissie oordeelt dat de procedure mag afgesloten worden, beveelt zij in voorkomend geval, de verwijzing naar de Haute Cour.

Voor de Haute Cour is een burgerlijke vordering niet ontvankelijk. De rechtsvorderingen tot schadevergoeding wegens misdaden of wanbedrijven welke voor de Haute Cour worden vervolgd, kunnen slechts voor een rechtbank van gemeen recht worden gebracht.

3. Debatten en berechting.

A. Samenstelling van de Haute Cour.

Er zijn 24 rechters-titularissen en 12 plaatsvervangende rechters.

De nationale assemblee kiest 12 rechters-titularissen en 6 plaatsvervangers. De Senaat kiest eveneens 12 rechters-titularissen en 6 plaatsvervangende rechters.

De voorzitter en twee onder-voorzitters worden door de Haute Cour gekozen.

De procureur-generaal bij het Hof van cassatie vervult het ambt van openbaar ministerie. Hij wordt bijgestaan door de eerste advocaat-generaal en twee advocaten-generaal die door hem worden aangewezen.

De griffier is de hoofdgriffier van het Hof van cassatie.

B. Procedure.

Op verzoek van de procureur-generaal, stelt de voorzitter van de Haute Cour de datum vast waarop de debatten worden geopend.

Het bevel tot verwijzing wordt door de procureur-generaal aan de beschuldigen ten laatste 8 dagen vóór hun verschijning betekend.

De debatten zijn openbaar, behalve wanneer dit uitdrukkelijk anders wordt bevolen.

De procedureregelen stemmen, principieel, overeen met de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, maar er wordt afzonderlijk gestemd voor elke beschuldigde, voor elk punt van de beschuldiging en over de vraag of er verzachtende omstandigheden zijn. De stemming gebeurt met geheime stembriefjes en met volstrekte meerderheid.

De straf moet worden uitgesproken met volstrekte meerderheid der stemmen.

Tegen de beslissing staat geen beroep open.

Wanneer de beschuldigde afwezig is, worden de regels inzake verstek toegepast (95).

Elle contient le nom des accusés, l'énoncé sommaire des faits qui sont reprochés, le visa des dispositions législatives en vertu desquelles est exercée la poursuite.

Elle est communiquée au procureur général par le président de l'Assemblée dont le vote a entraîné l'adoption définitive de la résolution et qui donne avis de la transmission au président de l'autre Assemblée.

2. Instruction :

Dans les 24 heures de la réception de la résolution, le procureur général notifie la mise en accusation au président de la Haute Cour et au président de la commission d'instruction.

La commission d'instruction est composée de 5 membres titulaires et 2 membres suppléants désignés chaque année, parmi les magistrats du siège de la Cour de cassation par le bureau de la dite Cour. Son président est choisi dans la même forme parmi les membres titulaires.

Le président de la commission d'instruction convoque celle-ci.

Jusqu'à la réunion, son président peut accomplir tous les actes d'information utiles à la manifestation de la vérité et peut décerner mandat contre les accusés.

Dès sa première réunion, la commission confirme le cas échéant, les mandats décernés par le président.

Elle procède à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité selon les règles édictées par le code de procédure pénale.

Elle est saisie des faits qualifiés crimes et délits, visés par les dispositions de la loi pénale énoncées dans la résolution de mise en accusation et à l'égard des seules personnes qui y sont désignées.

Si l'instruction fait apparaître à charge des accusés des faits ne relevant pas des dispositions de la loi pénale énoncées dans la résolution de mise en accusation, la commission ordonne la communication du dossier au procureur général.

Le procureur général saisit le président de l'une ou l'autre Assemblée. Si les deux Assemblées n'ont pas adopté dans les 10 jours suivants, une motion étendant la mise en accusation, la commission reprend l'information sur les derniers errements de la procédure.

La même procédure est applicable dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat, lorsque l'instruction fait apparaître la participation de coauteurs ou de complices.

Lorsque la procédure lui paraît complète la commission ordonne, s'il y a lieu, le renvoi devant la Haute Cour.

Une constitution de partie civile n'est pas recevable devant la Haute Cour. Les actions en réparation de dommages ayant résulté de crimes et délits poursuivis devant la Haute Cour ne peuvent être portées que devant les juridictions de droit commun.

3. Débats et jugement.

A. Composition de la Haute Cour.

Il y a 24 juges titulaires et 12 juges suppléants.

L'assemblée nationale élit 12 juges titulaires et 6 juges suppléants. Le sénat élit également 12 juges titulaires et 6 juges suppléants.

Le président et deux vice-présidents sont élus par la Haute Cour.

Le procureur général près la Cour de cassation y exerce les fonctions de ministère public. Il est assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux désignés par lui.

Le greffier est le greffier en chef de la Cour de cassation.

B. Procédure.

Sur requête du procureur général, le président de la Haute Cour fixe la date d'ouverture des débats.

Signification de l'ordonnance de renvoi est donnée aux accusés à la diligence du procureur général, huit jours au plus tard avant leur comparution.

Les débats sont publics, sauf si le huis clos est ordonné.

Les règles de procédure sont, en principe, celles du code de procédure pénale. Cependant il est voté séparément pour chaque accusé sur chaque chef d'accusation et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes. Le vote se fait par bulletins secrets à la majorité absolue.

La peine doit être prononcée par la majorité absolue des votants.

Il n'existe pas de recours contre la décision.

Lorsque l'accusé est défaillant les règles de la contumace sont d'application (95).

26. Groot-Brittannië.

Gedurende lange tijd hadden de ministers zich slechts strafrechtelijk te verantwoorden, hetgeen kon leiden tot een impeachment-procedure. Het impeachment steunt niet op teksten maar enkel op voorgaanden.

In de impeachment-procedure stelt de Chamber of Commons een minister in beschuldiging wegens misdaden, wanbedrijven of zware en voor het land nadelige fouten in de uitoefening van zijn ambt, zelfs indien er in de wet geen sprake van is.

Het bevoegde vonnisrecht is de Chamber of Lords.

Het impeachment is blijkbaar buiten toepassing geraakt.

De politieke of parlementaire verantwoordelijkheid heeft voorrang gekregen (96).

27. IJsland.

De ontvangen inlichtingen zijn niet volledig.

De artikelen 13, 14 en 29 van de Grondwet van 17 juni 1944 regelen de materie. De President van de Republiek oefent zijn gezag uit door zijn ministers die het Cabinet vormen. Dit is verantwoordelijk voor alle daden van de regering.

De verantwoordelijkheid van de ministers is in de wet vastgelegd.

De Alting kan de minister uit zijn ambt ontsetten door tussenkomst van de Kamer van inbeschuldigingstelling.

De President kan zonder instemming van de Alting, een beschuldiging van een minister of een hem door de Kamer van inbeschuldigingstelling opgelegde straf niet opheffen (97).

28. Italië.

Overeenkomstig de artikelen 95, 96, 134 en 135 van de Grondwet van 27 december 1947, zijn de ministers hoofdelijk verantwoordelijk voor de daden van de Raad en individueel voor de daden van hun departement.

Voor misdaden in de uitoefening van hun ambt worden zij door het Parlement in beschuldiging gesteld.

Het vonnisrecht is het Grondwettelijk Hof.

Dit is samengesteld

a) uit 15 rechters voor een derde door het Parlement en voor een ander derde door de gewone en door de administratieve magistratuur benoemd;

b) en bovendien uit 16 leden door het Parlement gekozen bij het begin van elke legislatuur onder de burgers die aan de voorwaarden voldoen om tot senator te worden benoemd.

Artikel 137.2 bepaalt dat een gewone wet de samenstelling en de werking van het Hof zal regelen (98).

29. Japan.

Het Cabinet, samengesteld uit de Eerste Minister en de andere Ministers, is voor de Landdag hoofdelijk verantwoordelijk voor zijn daden bij de uitoefening van de Uitvoerende Macht.

Het Cabinet moet n.l. de wetten uitvoeren in geweten ... het bestuur beheren volgens de door de wet gestelde voorschriften.

De Eerste Minister kan de ministers die hij gekozen heeft, uit hun ambt ontsetten.

De ministers mogen, tijdens de uitoefening van hun ambt, niet gerechtelijk vervolgd worden, zonder instemming van de Eerste Minister, maar die vervolgingen mogen daardoor nochtans niet in 't gedrang komen (99).

30. Libanon.

De materie wordt behandeld door de in 1926 uitgevaardigde Grondwet, zoals deze is gewijzigd bij de constitutionele wet van 17 oktober 1927.

Volgens de artikelen 66 en 80, zijn de ministers hoofdelijk verantwoordelijk voor de Kamer voor het algemeen regeringsbeleid en afzonderlijk voor hun eigen daden.

Hun inbeschuldigingstelling wordt uitgeoefend door het Hoge Hof, dat samengesteld is uit zeven door de Kamer van afgevaardigden gekozen leden en de acht hoogste Libanese magistraten, waaronder de voorzitter de hoogste in rang is.

De arresten bij veroordeling moeten met meerderheid van tien stemmen worden genomen.

De procedure moet bij de wet zijn vastgesteld.

31. Liechtenstein.

Artikel 80 van de Grondwet van 5 oktober 1921 bepaalt dat, zo een lid van de Regering het vertrouwen verliest van het Volk en van de Landdag, bij de uitoefening van zijn ambt, de Landdag aan de prins zijn afzetting mag vragen.

26. Grande-Bretagne.

Longtemps les ministres n'eurent à répondre que d'une responsabilité pénale, organisée par la procédure de l'impeachment.

L'impeachment ne se fonde pas sur des textes mais uniquement sur des précédents.

La procédure d'impeachment est la procédure suivant laquelle, la Chambre des communes met en accusation un ministre, qui a commis dans l'exercice de ses fonctions, des crimes, délits, fautes graves et nuisibles au pays même non prévus par la loi.

La juridiction de jugement est la Chambre des Lords.

L'impeachment semble être tombé en désuétude.

La responsabilité politique ou parlementaire a pris le pas (96).

27. Islande.

Les informations recueillies ne sont pas complètes.

Les articles 13, 14 et 29 de la Constitution du 17 juin 1944 règlent la matière. Le Président de la République exerce son autorité par ses ministres qui forment le Cabinet. Celui-ci est responsable de tous les actes du Gouvernement.

La responsabilité des ministres est établie par la loi.

L'Alting peut déchoir un ministre de ses fonctions officielles à l'intervention de la Chambre des mises en accusation.

Le Président ne peut, sans le consentement de l'Alting, relever un ministre d'une accusation ou d'une peine imposée par la Chambre des mises en accusation (97).

28. Italie.

Conformément aux articles 95, 96, 134 et 135 de la Constitution du 27 décembre 1947, les ministres sont responsables solidairement des actes du Conseil et individuellement des actes de leurs départements.

Pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont mis en accusation par le Parlement.

La juridiction de jugement est la Cour constitutionnelle.

Celle-ci est composée de

a) 15 juges nommés pour un tiers par le Parlement et pour un tiers par les magistratures ordinaires et administratives;

b) en outre 16 membres élus par le Parlement au commencement de chaque législation parmi les citoyens remplissant les conditions nécessaires pour être élus sénateurs.

L'article 137.2 dispose qu'une loi ordinaire règlera la constitution et le fonctionnement de la Cour (98).

29. Japon.

Le Cabinet — composé du Premier Ministre et autres ministres — agissant dans l'exercice du pouvoir exécutif est solidairement responsable devant la Diète.

Le Cabinet doit notamment exécuter les lois avec conscience ... gérer l'administration conformément aux normes établies par la loi.

Le Premier Ministre peut relever de leurs fonctions les ministres qu'il a choisis.

Les ministres ne peuvent, pendant l'exercice de leurs fonctions, faire l'objet d'une action judiciaire sans le consentement du Premier Ministre, mais cette action ne peut pour autant en être comprise (99).

30. Liban.

La Constitution promulguée en 1926 et modifiée par la loi constitutionnelle du 17 octobre 1927 est relative à la question.

Suivant les articles 66 et 80, les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

Leur mise en accusation s'exerce devant la Haute Cour, qui est composée de sept membres élus par la Chambre des députés et des huit plus haut magistrats libanais, le président étant le magistrat le plus élevé en grade.

Les arrêts de condamnation sont rendus à la majorité de dix voix.

La procédure doit être prescrite par une loi.

31. Liechtenstein.

L'article 80 de la Constitution du 5 octobre 1921 dispose que si un membre du Gouvernement perd la confiance du Peuple et de la Diète en exerçant ses fonctions, la Diète peut demander au Prince son renvoi.

Een bijzondere wet moet de redenen opgeven waarom een lid van de Regering kan worden uitgesloten uit het openbaar ambt.

De Landdag kan eveneens klacht neerleggen tegen dat lid van de Regering bij het Opperste Gerechtshof (100).

32. *Luxemburg (Groot Hertogdom).*

De materie wordt beheerst door de Grondwet van 17 oktober 1868, gewijzigd door de herzieningen van 15 mei 1919, 28 april, 6, 15 en 21 mei 1948, 27 juli en 25 oktober 1956 en 27 januari 1972. De artikelen 78 en 82 hebben er betrekking op.

De leden der Regering zijn politiek verantwoordelijk en, voor de daden die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met hun ambt, zijn zij ook verantwoordelijk in rechte, d.w.z. dat zij strafrechtelijk verantwoordelijk of burgerrechtelijk aansprakelijk zijn.

Een wet stelt vast in welke gevallen sprake is van verantwoordelijkheid en welke straffen en procesregels dienen te worden toegepast, zowel op beschuldiging door de Kamer, als op vervolging der benadeelde partijen.

Tot op heden werd nog geen wet aangenomen om de gevallen van verantwoordelijkheid te bepalen en de gronden en vormen der vervolgingen tegen de ministers te regelen.

Inzake de verantwoordelijkheid in rechte, moet een onderscheid worden gemaakt.

Wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid betreft: deze moet beschouwd worden volgens het gemeen recht, telkens de minister de strafwetten en de bijzondere wetten heeft overtreden.

Maar de minister is ook verantwoordelijk voor het slechte gebruik dat hij zou gemaakt hebben van zijn machten, hetzij door zijn inertie, hetzij door grove nalatigheid of zware fouten, in de uitoefening van zijn ambt. Op deze verantwoordelijkheid staat ook een strafrechtelijke sanctie en, bij gebrek aan een bijzondere reglementering terzake, dient verwezen te worden naar de overgangsbepalingen van artikel 116 van de Grondwet dat luidt als volgt:

« Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement et la Cour supérieure, en Assemblée Générale, le jugera en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. »

Wat de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers betreft: zij zijn verplicht de schade te vergoeden die zij aan particulieren zouden hebben berokkend.

Indien het feit waardoor de schade door een minister werd aangericht:

a) vreemd is aan zijn ambt, wordt de minister als een gewone particulier behandeld en valt hij onder de toepassing van het gemeen recht inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid;

b) werd begaan in de uitoefening of bij gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt, mag hij slechts burgerrechtelijk aansprakelijk worden gesteld door een beschuldiging van de Kamer. Deze verantwoordelijkheid kan slechts voortvloeien uit misdrijven bij de Strafwetten bepaald en niet uit gewone fouten in de zin van het burgerlijk recht.

Artikel 82 van de Grondwet beschouwt inderdaad de ministeriële verantwoordelijkheid als een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit een handeling welke onder de toepassing van de Strafwet valt.

De Kamer heeft het recht de leden van de Regering te beschuldigen.

Volgens artikel 46 — 2° van de wet van 18 februari 1885 op de rechterlijke inrichting, worden de beschuldigingen van leden van de Regering, overeenkomstig artikel 82 van de Grondwet, voor het Hoog Gerechtshof, in voltallige zitting, gebracht (101).

33. *Noorwegen.*

Luidens artikel 5 van de Grondwet van 17 mei 1814, is de persoon van de Koning onschendbaar; tegen hem kan geen afkeuring of beschuldiging worden ingebracht. Alle verantwoordelijkheid berust bij zijn Raad. Maar volgens artikel 30, wanneer een lid van de Staatsraad — die is samengesteld uit een Eerste Minister en ten minste zeven andere leden — oordeelt dat een door de Koning genomen beslissing strijdig is met de Regeringsvorm of met de wetten van het Koninkrijk of hiervoor nadelig is, dient hij hem krachtig te vermanen en zijn mening in de notulen te doen opnemen. Elk lid dat dit niet doet, wordt beschouwd het eens te zijn met de Koning. Hij zal hiervoor verantwoordelijk kunnen worden gesteld op de wijze waartoe later eventueel zou worden besloten en hij kan in beschuldiging worden gesteld door de Odelsting voor de Riksrett (Grondwettelijk Hof).

Deze zeer oude bepaling dagtekent uit de tijd toen Noorwegen met Zweden was verenigd en heeft niet meer dezelfde waarde sinds in 1911 het principe van de mede-ondertekening door de ministers werd ingevoerd (huidig artikel 31).

Une loi spéciale doit préciser les motifs pour lesquels un membre du Gouvernement peut être exclu de la fonction publique.

La Diète peut en outre déposer plainte contre ce membre du Gouvernement devant le Tribunal Suprême (100).

32. *Luxembourg (Grand Duché de —).*

La matière est régie par la Constitution du 17 octobre 1868 modifiée par les révisions des 15 mai 1919, 28 avril, 6, 15 et 21 mai 1948, 27 juillet et 25 octobre 1956 et 27 janvier 1972. Les articles 78 et 82 y sont relatifs.

La responsabilité des membres du Gouvernement est politique et, en ce qui concerne les actes qui sont en rapport direct ou indirect avec leurs fonctions, elle peut être aussi juridique, c'est-à-dire pénale ou civile.

Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur les poursuites des parties lésées.

Juqu'à ce jour, aucune loi spécifique n'est intervenue pour déterminer les cas de responsabilité et pour régler les questions de fond et de forme des poursuites dirigées contre les ministres.

En matière de responsabilité juridique, une distinction doit être faite.

D'une part se pose la question de la responsabilité pénale. Elle doit être appréciée d'après le droit commun chaque fois qu'un ministre a commis des infractions prévues par le code pénal ou les lois spéciales.

Mais le ministre est aussi responsable des mauvais usages qu'il fait de ses pouvoirs, soit par son inertie, soit par les négligences graves ou les fautes grossières qu'il commet dans l'exercice de ses fonctions. Cette responsabilité est également pourvue d'une sanction pénale et, à défaut de réglementation spéciale en la matière, il faut s'en reporter aux dispositions transitoires de l'article 116 de la Constitution qui dispose:

« Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement et la Cour supérieure, en Assemblée Générale, le jugera en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. »

D'autre part il y a la responsabilité civile des ministres. Ils ont l'obligation de réparer les dommages qu'ils ont pu causer à des particuliers.

Si le fait dommageable commis par un ministre:

a) est étranger à ses fonctions, le ministre est traité comme un simple particulier et tombe sous l'application du droit commun en matière de responsabilité civile;

b) a été causé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile ne peut être mise en jeu que par une accusation de la Chambre. Cette même responsabilité ne peut se baser que sur des infractions prévues par des lois pénales et non de simples fautes au sens du droit civil.

L'article 82 de la Constitution envisage en effet la responsabilité ministérielle comme une responsabilité qui a sa source dans un agissement tombant sous le coup de la loi pénale.

Il appartient à la Chambre d'accuser les membres du Gouvernement.

Suivant l'article 46, 2°, de la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire, les accusations admises contre les membres du Gouvernement, en exécution de l'article 82 de la Constitution, sont portées devant la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée plénière (101).

33. *Norvège.*

Aux termes de l'article 5 de la Constitution du 17 mai 1814, la personne du Roi est sacrée; il ne peut faire l'objet d'un blâme ni d'une accusation. Toute responsabilité repose sur son conseil. Mais suivant l'article 30, lorsqu'un membre du Conseil d'Etat — celui-ci se compose d'un Premier Ministre et d'un minimum de sept autres membres — estime que la décision prise par le Roi est en contradiction avec la forme de Gouvernement ou les lois du Royaume, ou est préjudiciable au Royaume, il est de son devoir de présenter à son égard de fermes remontrances et de faire consigner son opinion au procès-verbal. Tout membre qui n'a pas élevé de telles protestations est considéré comme ayant approuvé le Roi. Il en répond de la manière qui pourra être éventuellement décidée par la suite et il peut être mis en accusation par l'Odelsting devant la Cour constitutionnelle (Riksrett).

Cette disposition très ancienne datant de la période de l'Union de la Norvège avec la Suède n'a plus la même valeur depuis qu'en 1911 le principe du contreseing par les ministres a été introduit (actuel article 31).

De Grondwet en de wettelijke bepalingen ter zake nemen slechts misdaden en wanbedrijven in aanmerking die door de ministers in de uitoefening van hun ambt worden begaan.

Volgens artikel 86, is het Grondwettelijk Hof (Riksrett) enkel bevoegd in eerste en laatste aanleg voor alle vorderingen van de Odelsting tegen leden van de Staatsraad d.w.z. tegen de ministers.

De wet dient de bijzondere regelen betreffende de inbeschuldigingstelling door de Odelsting vast te leggen.

Twee wetten van 5 februari 1932 hebben respectievelijk de ene de straffen vastgesteld voor de onderscheiden misdaden en wanbedrijven die bij het Grondwettelijk Hof kunnen aanhangig gemaakt worden en de andere de procedure van dat Hof bepaald.

Wanneer het feiten betreft die buiten de uitoefening van het ambt werden begaan, zijn de ministers verantwoordelijk voor de gewone rechtbanken volgens de procedure welke voor elke Noorse burger geldt (102).

34. Nederland.

De Grondwet van 30 november 1887, betreffende deze materie, werd o.a. gewijzigd door de wet van 3 september 1948 en herzien in 1972.

De verantwoordelijkheid van de ministers en staatssecretarissen voor feiten van hun ambt, gepleegd in de uitoefening hiervan, wordt door de wet geregeld.

De betrokkenen worden, in naam van de Koning, op bevel van de Tweede Kamer, zelfs na het neerleggen van hun ambt, voor de Hoge Raad vervolgd (103).

35. Filippijnen.

Sinds de proclamatie n° 1102 van 17 januari 1973, beschikken de Filippijnen over een nieuwe Grondwet die o.m. de verantwoordelijkheden van de Eerste Minister en van de ministers bepaalt, maar het gaat blijkbaar om een politieke verantwoordelijkheid.

Die Grondwet schijnt bovendien opgeschort te zijn sinds de proclamatie n° 1081 van 21 september 1972, waarbij de staat van beleg werd uitgeroepen (104).

36. Polen.

Grondwet van 1952.

In de grondwettelijke regels komt het begrip van de ministeriële verantwoordelijkheid niet voor.

Daar het ambt van Staatshoofd collectief wordt uitgeoefend door de Staatsraad, bestaat er ook geen persoonlijke verantwoordelijkheid op dit niveau.

Nochtans wordt in feite een zekere controle op de ministeriële activiteit uitgeoefend door de permanente commissies.

37. Portugal.

De politieke Grondwet van de Portugese Republiek van 11 april 1933, o.m. gewijzigd op 17 september 1945, bevat hierover twee bepalingen.

Volgens artikel 114, is elke minister politiek, burgerrechtelijk en strafrechtelijk verantwoordelijk voor de daden die hij wettigt of bedrijft.

Luidens artikel 115, zijn misdrijven, waarvoor de ministers verantwoordelijk worden gesteld, de daden van ministers of staatssecretarissen die indruisen tegen :

- 1) het bestaan van de natie;
- 2) de Grondwet en het gevestigde politieke regime;
- 3) de vrije werking der soevereiniteitsorganen;
- 4) het genot en de uitoefening van de politieke en individuele rechten;
- 5) de interne veiligheid van de Staat;
- 6) de eerlijkheid van het bestuur;
- 7) de bewaring en het grondwettelijk gebruik van de openbare gelden;
- 8) de wetten van de openbare rekenplichtigheid.

De vonnisgerechten voor de daden waarbij een burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt betrokken, zijn de gewone rechtbanken (105) (*).

38. Roemenië.

Artikel 73 van de Grondwet van de Roemeense Volksrepubliek van 17 april 1948 betreft de misdrijven gepleegd door de ministers, die verantwoordelijk zijn voor misdrijven begaan in de uitoefening van hun ambt.

Anderszjds, betreft artikel 75 van de Grondwet van de maand augustus 1965, gewijzigd bij de wet van 13 maart 1969, de politieke verant-

La Constitution et les dispositions légales en la matière ne retiennent que les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Aux termes de l'article 86, la Cour constitutionnelle du Royaume (Riksrett) connaît en premier et dernier ressort de toutes les actions intentées par l'Odelsting contre les membres du Conseil d'Etat, c'est-à-dire contre les ministres.

Il appartient à la loi d'établir les règles particulières afférentes aux mises en accusation par l'Odelsting.

Deux lois du 5 février 1932 ont respectivement l'une, établi les peines pour les différents crimes et délits dont la Cour constitutionnelle a à connaître et l'autre, organisé la procédure de cette Cour.

Lorsqu'il s'agit de faits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les ministres répondent de leurs actes devant les juridictions ordinaires, selon la procédure appliquée à tout citoyen norvégien (102).

34. Pays-Bas.

La Constitution du 30 novembre 1887, siège de la matière, a été modifiée notamment par la loi du 3 septembre 1948, et révisée en 1972.

La responsabilité des ministres et secrétaires d'Etat pour faits de charge commis dans l'exercice de leurs fonctions est réglée par la loi.

Ils sont poursuivis au nom du Roi sur l'ordre de la seconde Chambre, même après la cessation de leurs fonctions, devant la Cour suprême (103).

35. Les Philippines.

Depuis la proclamation n° 1102 du 17 janvier 1973, les Philippines disposent d'une nouvelle Constitution déterminant n.t. les responsabilités du Premier Ministre et des ministres, mais il s'agit apparemment d'une responsabilité politique.

Cette Constitution semble au surplus suspendue depuis la proclamation n° 1081 du 21 septembre 1972, imposant l'état de siège (104).

36. Pologne.

Constitution de 1952.

La pratique constitutionnelle ne connaît pas la notion de responsabilité ministérielle.

La fonction de chef d'Etat étant exercée collectivement par le Conseil d'Etat, aucune responsabilité personnelle n'existe non plus à ce niveau.

Néanmoins, un certain contrôle de l'activité ministérielle est exercé en fait par des commissions permanentes.

37. Portugal.

La Constitution politique de la République portugaise du 11 avril 1933, modifiée notamment le 17 septembre 1945 contient deux dispositions relatives à la question.

Suivant l'article 114, chaque ministre est responsable politiquement, civilement et criminellement, des actes qu'il légalisera ou pratiquera.

Aux termes de l'article 115, sont qualifiés crimes de responsabilité les actes des ministres ou secrétaires d'Etat qui portent atteinte

- 1) à l'existence de la nation;
- 2) à la Constitution et au régime politique établi;
- 3) au libre exercice des organes de la Souveraineté;
- 4) à la jouissance et à l'exercice des droits politiques ou individuels;

- 5) à la sécurité intérieure du pays;
- 6) à la probité de l'administration;
- 7) à la garde et à l'emploi constitutionnel des deniers publics;

- 8) aux lois de la comptabilité publique.

Les juridictions de jugement pour les actes qui impliquent la responsabilité civile ou criminelle sont les tribunaux ordinaires (105) (*).

38. Roumanie.

L'article 73 de la Constitution de la République populaire roumaine du 17 avril 1948, concerne les infractions commises par les ministres, qui sont responsables des délits pénaux qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions.

D'autre part, l'article 75 de la Constitution du mois d'août 1965, amendée par la loi du 13 mars 1969, est relative à la responsabilité

(*) Toestand vóór de gebeurtenissen van april 1974.

(*) Situation antérieure aux événements d'avril 1974.

woordelijkheid. Het bepaalt inderdaad dat de Ministerraad in zijn geheel en ieder van zijn leden verantwoordelijk zijn voor de Grote Nationale Vergadering en bij reces voor de Raad van State; elk van de leden van de Ministerraad is verantwoordelijk zowel voor zijn eigen activiteit als voor de gehele activiteit van de Ministerraad (106).

Dit artikel schijnt aangevuld te moeten worden door de artikelen 2, 4 en 9 van het decreet n° 76 van 27 februari 1973, vermits eruit blijkt dat de Directieraad der ministeries, waarvan de Minister het voorzitterschap waarneemt, in zijn geheel en elk der leden afzonderlijk voor de Ministerraad verantwoordelijk is voor de gehele werking der ministeries.

Een bijzondere wet wordt geacht de wijze van vervolging en berechting der ministers te regelen.

De principes en regelen inzake disciplinaire, materiële en strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers schijnen die van gemeen recht te zijn.

Commentaar op de ministeriële verantwoordelijkheid in Roemenië bestaat niet.

39. Zweden.

De Zweedse Grondwet dagteekent van 6 juni 1809. Zij werd herhaaldelijk gewijzigd. Een nieuwe Grondwet zal waarschijnlijk op 1 januari 1975 in werking treden.

In de huidige stand der wetgeving, is de minister verantwoordelijk zowel politiek als in rechte.

De politieke sanctie is, volgens artikel 35 van de Grondwet de afzetting van de minister door de Koning (De ministers zijn leden van de Staatsraad en hoofden en verslaggevers van de departementen).

Van zijn kant verleent artikel 107 aan de Riksdag bevoegdheid om die maatregel uit te lokken.

Immers, indien de Commissie voor de Grondwet vaststelt dat de leden van de Staatsraad of één of enkelen onder hen bij het uitbrengen van hun advies over de maatregelen die moeten genomen worden voor het welzijn van de Staat, niet de werkelijke belangen van het Koninkrijk op het oog hebben of dat eender welke verslaggever blijk heeft gegeven van gemis aan onpartijigheid, ijver, handigheid of werkzaamheid bij het uitvoeren van de plichten van zijn vertrouwenspost, zal de Commissie er mededeling van geven aan de Riksdag, die gerechtigd is... om schriftelijk aan de Koning de wens uit te drukken dat degene of degenen die aanleiding hebben gegeven tot de klacht zouden afgezet worden of dat ze de Staatsraad zouden verlaten.

Andere commissies mogen eveneens de kamers van de Riksdag inlichten.

De ministeriële verantwoordelijkheid is eveneens juridisch, want wanneer een lid van de Staatsraad klaarblijkelijk tegen de Grondwet of tegen de wet heeft gehandeld, zo hij de schending er van heeft aangeraaden, zo hij verzuimd heeft tegen die schending op te komen, of zo hij ze heeft uitgelokt of vergemakkelijkt door opzettelijk enige opheldering te verduiken, of zo de verslaggever heeft verzuimd zijn medeondertekening aan de koninklijke beslissing te weigeren... zal de Commissie voor de Grondwet hem in beschuldiging doen stellen door de gerechtsprocureur voor het Hoge Hof.

Dit wordt aangehaald in artikel 106 dat in verband moet worden gebracht met artikel 9, hetwelk bepaalt dat het lid van de Staatsraad verantwoordelijk is voor de niet-opneming in de notulen van :

- 1) zijn afwijkende mening betreffende een met de Grondwet of met de algemene Wetgeving strijdige beslissing van de Koning;
- 2) zijn advies betreffende de beslissing van de Koning, de oorlog te verklaren.

De bepaling van artikel 9 herinnert aan artikel 30 van de Noorse Grondwet.

Voor het Hoge Hof zal worden gehandeld zoals wordt voorgeschreven in de artikelen 101 en 102 voor de vervolgingen tegen de administratieve rechtbank.

Het Hoge Hof omvat :

— de Voorzitter van het Koninklijk Hof, vier gewezen raadsheren van justitie, de vier oudste raadsheren van State, de legerbevelhebber van het garnizoen der hoofdstad, de eerstaanwezende bevelhebber van de vloot eenheid met standplaats in de hoofdstad, de twee oudste raadsheren van het koninklijk Hof van Stockholm en de oudste raadsheer van elk der administratieve colleges.

Wat de procedure betreft :

— vordert de rechtskanselier de voorzitter van het koninklijk Hof, in zijn hoedanigheid van Voorzitter van het Hoge Hof, degene of degenen die in beschuldiging moeten worden gesteld, in de wettelijke vormen, op te roepen;

— berecht het Hoge Hof volgens de algemene wet en de bijzondere bepalingen, die door de Koning en de Riksdag worden vastgesteld, ten einde de verantwoordelijkheid vast te stellen;

— wordt het arrest, overeenkomstig de wet, in openbare zitting en na het afsluiten van het onderzoek, gewezen (107).

politiek. Il indique, en effet, que le Conseil des Ministres dans son ensemble et chacun de ses membres sont responsables devant la Grande Assemblée nationale et entre les sessions, devant le Conseil d'Etat; chacun des membres du Conseil des Ministres répond aussi bien de sa propre activité que de toute l'activité du Conseil des Ministres (106).

Cet article semble devoir être complété par les articles 2, 4 et 9 du décret n° 76 du 27 février 1973, puisqu'il en résulte que le Conseil de direction des ministères — dont le président est le ministre — dans son ensemble et chacun de ses membres séparément, répondent vis-à-vis du Conseil des Ministres de toute l'activité des ministères.

Une loi spéciale est censée réglementer le mode de poursuite et de jugement des ministres.

Les principes et règles selon lesquels est réglée la responsabilité disciplinaire, matérielle et pénale des ministres semblent être ceux du droit commun.

Il n'existe pas de commentaire sur la responsabilité ministérielle en Roumanie.

39. Suède.

La Constitution suédoise date du 6 juin 1809. Elle a été modifiée à différentes reprises. Une nouvelle Constitution entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 1975.

Dans l'état présent de la législation, la responsabilité ministérielle est à la fois politique et judiciaire.

Elle est politique. La sanction, conformément à l'article 35, de la Constitution, est la destitution des ministres par le Roi (Les ministres sont membres du Conseil d'Etat et chefs et rapporteurs des départements).

De son côté, l'article 107 donne au Riksdag le pouvoir de provoquer cette mesure.

En effet, si le Comité de Constitution constate que les membres du Conseil d'Etat ou l'un ou quelques-uns d'entre eux, en donnant leur avis sur les mesures à prendre pour le bien de l'Etat, n'ont point en vue les véritables intérêts du Royaume ou que quelque rapporteur a manqué d'impartialité, de zèle, d'habileté ou d'activité dans l'accomplissement des devoirs de ce poste de confiance, le comité en fera part au Riksdag, lequel pourra... exprimer au Roi par écrit le vœu que celui ou ceux qui auront donné matière à grief soient destitués ou sortent du Conseil d'Etat.

D'autres comités pourront aussi saisir les chambres du Riksdag.

La responsabilité ministérielle est également judiciaire car lorsqu'un membre du Conseil d'Etat a manifestement agi contre la Constitution ou la loi, s'il en a conseillé la violation, s'il a omis de faire des représentations contre cette violation ou qu'il l'a provoquée ou favorisée si dissimulant à dessein quelque éclaircissement ou que le rapporteur a omis de refuser son contresigne à la décision royale... le Comité de Constitution le fera mettre en accusation, par le procureur de justice devant la Haute Cour.

C'est ce qu'énonce l'article 106, qui doit être rapproché de l'article 9, disposant que le membre du Conseil d'Etat est responsable de n'avoir pas fait consigner au procès-verbal :

- 1) son opinion divergente à une décision contraire à la Constitution ou à la législation générale, prise par le Roi;
- 2) son avis sur la décision du Roi, de déclarer la guerre.

La disposition dudit article 9 rappelle celle que porte l'article 30 de la Constitution norvégienne.

Devant la Haute Cour il sera procédé comme il est prescrit aux articles 101 et 102 pour les poursuites contre le tribunal administratif.

La Haute Cour comprend :

— le Président de la Cour royale, quatre anciens conseillers de justice, quatre plus anciens conseillers d'Etat, le commandant des troupes tenant garnison dans la capitale, le commandant présent le plus élevé en grade de l'escadre de la flotte en station dans la capitale, deux plus anciens Conseillers de la Cour royale de Stockholm et le plus ancien Conseiller de chacun des collèges administratifs.

Quant à la procédure :

— le chancelier de justice requiert le Président de la Cour royale, en sa qualité de Président de la Haute Cour, de faire citer dans les formes légales celui ou ceux qui devront être mis en accusation.

— la Haute Cour juge d'après la loi générale et les dispositions spéciales qui seront établies par le Roi et le Riksdag pour déterminer leur responsabilité.

— l'arrêt est rendu conformément à la loi, en audience publique, après la clôture de l'instruction (107).

40. Zwitserland.

De materie is vervat in de federale wet van 26 maart 1934 op de waarborg, gewijzigd o.m. op 20 juni 1947 en 23 maart 1962.

De Bondsraad is het directionaal en uitvoerend gezag van de Confederatie. Hij is, in beginsel, belast met het algemeen bestuur der federale binnen- en buitenlandse zaken.

De Bondsraad is samengesteld uit 7 leden.

De federale raadsleden en de kanselier zijn dragers van gezag en dus ambtenaren in de brede zin van het woord.

Zij zijn als dusdanig onderworpen aan een bijzonder recht.

De leden van de Bondsraad hebben een dubbele verantwoordelijkheid.

A. Strafrechtelijke verantwoordelijkheid :

De inbeschuldigingstelling wordt uitgesproken door de Federale Vergadering. Nochtans moet een strafrechtelijke vervolging voor een misdrijf dat geen verband houdt met de uitoefening van zijn ambt, goedgekeurd worden door de Bondsraad, zo het betrokken lid van die Raad zijn schriftelijke toestemming niet heeft gegeven. Bij weigering van de Bondsraad om de vervolgingen goed te keuren, kan de overheid die bevoegd is om het onderzoek te leiden, een verzoek richten tot de Federale Vergadering die uitspraak doet met verenigde kamers.

B. Burgerrechtelijke aansprakelijkheid :

Zij wordt geregeld door de L. F. R. (*) R. L. F. (**) (1958, 1483) die de primaire verantwoordelijkheid van de Confederatie heeft ingesteld voor ongewettigde schade berokkend aan een derde door een aangestelde van de Confederatie.

Deze heeft recht op verhaal tegen de aangestelde die opzettelijk of door grove nalatigheid de schade heeft veroorzaakt (108).

41. Syrië.

De Syrische Grondwet is één der meest recente. Zij dateert van 31 januari 1973 en werd uitgevaardigd op 13 maart 1973.

De ministers dragen een driedubbele verantwoordelijkheid, maar geen enkel geval van toepassing is gekend.

De politieke verantwoordelijkheid. De voorzitter van de Ministerraad en de ministers zijn verantwoordelijk voor de President van de Republiek. Er is geen verantwoordelijkheid voor het Parlement, maar een motie van wantrouwen van de Volksvergadering kan het Cabinet of de uitdrukkelijk aangewezen minister er toe bewegen af te treden. (artikel 117)

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid. De President van de Republiek heeft het recht een minister bij het Gerecht aan te klagen, zo hij tijdens of bij de uitoefening van zijn mandaat een misdrijf heeft gepleegd.

De inbeschuldiging gestelde minister wordt in zijn ambt geschorst tot de rechtbank uitspraak heeft gedaan over de tegen hem ingebrachte beschuldiging (artikelen 121 en 124).

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid, die zoals de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, door de wet moet worden vastgesteld.

Wat de procedure betreft, verwijst artikel 124 naar de procedure welke is geregeld bij de wet, zonder dat deze wordt bepaald. Artikel 121 bepaalt dat de burgerrechtelijke aansprakelijkheid en strafrechtelijke verantwoordelijkheid worden vastgesteld door een wet, maar zij werd nog niet uitgevaardigd.

Zo weet men niet of de te volgen procedure de procedure is welke door een bijzondere wet dient te worden vastgesteld ofwel die welke vastgelegd is in de wet van gemeen recht.

42. Tsjechoslovakije.

Na de bevrijding van Tsjechoslovakije (18 mei 1945), werd de Grondwet van 29 februari 1920 voorlopig opnieuw van kracht.

Een nieuwe algemene grondwetgevende vergadering werd verkozen op 26 mei 1946 die op 9 mei 1948 de constitutionele wet heeft gestemd met de Grondwet van de Republiek Tsjechoslovakije.

Artikel 91 van die wet bepaalt dat de leden van de Regering die opzettelijk of wegens grove nalatigheid in het kader van hun ambt een inbreuk begaan op de constitutionele of andere wetten, in beschuldiging kunnen worden gesteld door het Bureau van de Nationale Vergadering. Het Parlement doet het onderzoek.

Op 27 oktober 1968 werd de constitutionele wet op de Tsjechoslovakse Federatie gestemd, die gewijzigd en geamendeerd werd door de constitutionele wetten nr. 125-1970 van 22 december 1970 en nr. 43-1971 bekendgemaakt op 6 juli 1971.

Deze wet stelt een politieke verantwoordelijkheid vast ten laste van de ministers, zoals in de hierna samengevatte artikelen is vermeld :

(*) Loi fédérale sur la responsabilité.

(**) Recueil des lois fédérales.

40. Suisse.

Le siège de la matière est la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties, modifiée notamment le 20 juin 1947 et le 23 mars 1962.

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive de la Confédération. Il est, en principe, chargé de la direction générale des affaires fédérales à l'intérieur et à l'extérieur. Le Conseil fédéral est composé de 7 membres.

Les conseillers fédéraux et le chancelier sont des membres d'une autorité, fonctionnaires au sens large du mot. Ils sont soumis comme tels à un droit spécial.

Les membres du Conseil fédéral répondent d'une double responsabilité.

A. Responsabilité pénale :

La mise en accusation est décrétée par l'assemblée fédérale. Cependant la poursuite pénale, pour une infraction qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions, doit être approuvée, si le membre du Conseil fédéral visé n'y a pas donné son consentement écrit, par le Conseil fédéral. En cas de refus de celui-ci d'autoriser la poursuite, l'autorité compétente pour l'instruction peut adresser un recours à l'assemblée fédérale, qui statue chambres réunies.

B. Responsabilité civile :

Elle est régie par la L. F. R. (*) (R. L. F.) (**) (1958, 1483) qui a institué la responsabilité primaire de la Confédération pour le dommage causé sans droit à un tiers par un agent de la confédération. Cette dernière a le droit de recours contre l'agent qui a causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave (108).

41. Syrie.

La Constitution de Syrie est une des plus récentes : elle date du 31 janvier 1973 et a été promulguée le 13 mars 1973.

Les ministres ont à répondre d'une triple responsabilité, mais aucun cas d'application n'est connu.

La responsabilité politique. Le Président du Conseil des Ministres et les Ministres sont responsables devant le Président de la République. Il n'y a pas de responsabilité devant le Parlement, mais une motion de défiance de l'Assemblée du peuple peut amener le Cabinet ou le ministre explicitement visé à démissionner (article 17).

La responsabilité pénale. Un droit de traduire le ministre en justice est attribué au Président de la République lorsqu'un ministre a commis un délit durant son mandat ou de ce fait.

Le ministre mis en accusation est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur l'accusation portée contre lui (articles 121 et 124).

La responsabilité civile, à l'instar de la responsabilité pénale, doit être fixée par une loi.

Quant à la procédure, l'article 124 fait référence à celle qui est prévue par la loi, sans que cette loi ne soit déterminée. L'article 121, énonce que la responsabilité civile et pénale est fixée par une loi, mais celle-ci n'a pas été promulguée. On ne sait si la procédure à suivre est celle qui est à indiquer dans la loi spéciale ou celle qui est indiquée dans la loi du droit commun.

42. Tchécoslovaquie.

Après la libération de la Tchécoslovaquie (16 mai 1945), la Constitution du 29 février 1920 avait été remise provisoirement en vigueur.

Une nouvelle assemblée générale constituante avait été élue le 26 mai 1946 qui a voté le 9 mai 1948 la loi constitutionnelle contenant la Constitution de la République Tchécoslovaque.

L'article 91 de celle-ci dispose que les membres du Gouvernement qui commettent, intentionnellement ou par suite d'une négligence grossière, une infraction aux lois constitutionnelles ou autres, dans le cadre de leurs fonctions officielles, peuvent être mis en accusation par le Bureau de l'Assemblée nationale. Le Parlement procède à l'instruction.

Le 27 octobre 1968 fut votée la loi constitutionnelle sur la Fédération Tchécoslovaque, modifiée et amendée par les lois constitutionnelles nos 125-1970 du 22 décembre 1970 et n° 43-1971 publiée le 6 juillet 1971.

Cette loi établit une responsabilité politique dans le chef des ministres, comme l'indiquent les articles résumés ci-après :

(*) Loi fédérale sur la responsabilité.

(**) Recueil des lois fédérales.

Artikel 36. — (...) De federale vergadering controleert de activiteit van de Regering en die van ieder van haar leden en stemt over het vertrouwen in de Regering.

Artikel 70. — De Regering (...) is voor de uitoefening van haar functie verantwoordelijk voor haar...

Artikel 73. — De Volkskamer en de Kamer der Naties kunnen hun wantrouwen uitdrukken ten opzichte van de leden der Regering (...). In dit geval ontslaat de President (...) dat lid.

Artikel 92. — Zo de wet geen andere juridische bescherming biedt, verzekert het Grondwettelijk Hof (...) de eerbiediging der door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden, wanneer die geschonden worden door een beslissing of een tussenkoms van de federale organen (109).

43. Turkije.

Het is moeilijk zich een juist idee te vormen van de toestand in Turkije.

Na de tweede wereldoorlog, was de materie geregeld door de Grondwet van 20 april 1924, gewijzigd door de constitutionele wet van 5 februari 1937.

De ministers waren, wegens daden begaan in de uitoefening van hun ambt, onderworpen aan de rechtsmacht van het Hoge Hof, dat zo nodig werd samengesteld op beslissing van de Grote Nationale Vergadering van Turkije.

Om dit Hof te vormen, worden 21 rechters aangesteld van wie 11 aangeduid onder de voorzitters en leden van het Hof van Cassatie en 10 onder die van de Raad van State; zij worden benoemd bij geheime stemming en met volgestrekte meerderheid van stemmen door de Algemene Vergadering der Korpsen waartoe zij behoren. Zij kiezen onder hun leden, bij geheime stemming en met volgestrekte meerderheid, een voorzitter en een ondervoorzitter.

Om te vonnissen is het samengesteld uit een voorzitter en 14 rechters; de anderen zijn plaatsvervangers.

Het ambt van procureur wordt uitgeoefend door de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

De arresten worden gewezen overeenkomstig de bestaande wetten en met volgestrekte meerderheid van stemmen. Zij zijn van definitieve aard (110).

Na het einde van de revolutie van 27 mei 1960, werd de Grondwet van de Turkse Republiek opgericht op 9 juli 1961.

Luidens artikel 105 zijn de ministers-leden van de Raad der ministers, hoofdelijk verantwoordelijk voor de wijze waarop het beleid van de Regering wordt gevoerd. Elke minister is bovendien verantwoordelijk voor de daden van zijn bevoegdheid of gezag en voor de daden en activiteiten van zijn ondergeschikten.

Overeenkomstig artikel 106, kan een minister voor het Hoge Hof worden gebracht bij beslissing van de Grote Algemene Nationale Turkse Vergadering (111).

44. U. S. S. R.

Het probleem der ministeriële verantwoordelijkheid als dusdanig bestaat blijkbaar niet in de Sovjet Unie.

De principes die straffen stellen op de machtsmisbruiken van de overheid, moeten worden toegepast op de ministers, maar hun verantwoordelijkheid schijnt te worden geregeld door de Partij.

45. Joegoslavië.

Wat de doctrine betreft, dient te worden verwezen naar :

A. De Grondwet van de Federatieve volksrepubliek van Joegoslavië van 31 januari 1946.

In haar artikel 84 bepaalde ze dat de leden van de Regering :

- 1) strafrechtelijk verantwoordelijk zijn voor de overtredingen van de Grondwet en van de wet, in de uitoefening van hun ambt;
- 2) verantwoordelijk zijn voor de schade die zij door hun onwettelijk optreden aan de Staat kunnen veroorzaken.

Een federale wet moest meer uitleg geven over de verantwoordelijkheid van de leden van de Regering (112).

B. De Grondwet van de Joegoslavische Federatieve Socialistische Republiek van 9 april 1963 en amendement XXXVIII.

De Federale Uitvoerende Raad is een orgaan van de Federale Vergadering waaraan de politieke, uitvoerende functie in het kader van de rechten en plichten van de Federatie is toevertrouwd.

Hij is verantwoordelijk voor de Federale Vergadering.

De leden van de Federale Uitvoerende Raad zijn politiek verantwoordelijk voor de Federale Vergadering en de Federale Raad.

Article 36. — (...) L'assemblée fédérale contrôle les activités du Gouvernement et celles de chacun de ses membres et vote sur la confiance au Gouvernement.

Article 70. — Le Gouvernement (...) est responsable de l'exercice de ses fonctions, devant elle...

Article 73. — La Chambre du Peuple et la Chambre des nations peuvent exprimer la défiance à l'égard d'un membre du Gouvernement (...). Dans ce cas le Président (...) révoque ce membre.

Article 92. — Si la loi n'assure pas une autre protection judiciaire, la Cour constitutionnelle (...) assure le respect des droits et libertés garantis par la Constitution lorsque ceux-ci sont violés par une décision ou une intervention des organes fédéraux (109).

43. Turquie.

Il est malaisé de se faire une idée exacte de l'état de la question en Turquie.

Avant la deuxième guerre mondiale, la matière était régie par la Constitution du 20 avril 1924, modifiée par la loi constitutionnelle du 5 février 1937.

Les ministres, en raison d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, étaient justiciables de la Haute Cour constituée, quand il en est besoin, par décision de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Pour former cette Cour, on désigne 21 juges dont 11 pris parmi les Présidents et membres de la Cour de Cassation et 10 parmi ceux du Conseil d'Etat; ils sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue des voix par l'Assemblée générale des corps auxquels ils appartiennent. Ils choisissent dans leur sein, au scrutin secret et à la majorité absolue, un président et un vice-président.

Pour juger, elle est composée d'un président et de 14 juges; les autres étant suppléants.

Les fonctions de Procureur sont exercées par le Procureur Général près la Cour de cassation.

Les arrêts sont rendus conformément aux lois existantes et à la majorité absolue des voix. Ils ont un caractère définitif (110).

Après avoir achevé la révolution du 27 mai 1960, fut créée la Constitution de la République turque du 9 juillet 1961.

Aux termes de l'article 105, les ministres membres du Conseil des Ministres sont solidairement responsables de la manière dont la politique du Gouvernement est appliquée. Chaque ministre est en outre responsable pour les actes rentrant dans sa compétence ou autorité et pour les actes et activités de ses subordonnés.

Conformément à l'article 106, un ministre peut être renvoyé devant la Cour Supérieure par décision de la Grande Assemblée Nationale Turque (111).

44. U. R. S. S.

Le problème de la responsabilité ministérielle en tant que tel ne semble pas exister en Union Soviétique.

Les principes qui répriment l'abus de la fonction du pouvoir doivent être applicables aux ministres mais la responsabilité de ceux-ci semble être une affaire de Parti.

45. Yougoslavie.

Sur le plan doctrinal, il échet de signaler :

A. La Constitution de la République populaire fédérative de Yougoslavie du 31 janvier 1946.

En son article 84, elle disposait que les membres du Gouvernement sont :

- 1) pénalement responsables des infractions à la Constitution et à la loi, commises dans l'exercice de leurs fonctions;
- 2) responsables des dommages qu'ils pourraient causer à l'Etat par leur activité illégale.

Une loi fédérale devait donner plus de détails sur la responsabilité des membres du Gouvernement (112).

B. La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie du 9 avril 1963 et amendement XXXVIII.

Le Conseil exécutif fédéral est l'organe de l'Assemblée fédérale auquel est confiée la fonction politico-exécutive dans le cadre des droits et devoirs de la Fédération.

Il est responsable devant l'Assemblée fédérale.

Les membres du Conseil exécutif fédéral répondent de leur responsabilité politique devant l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Artikel 164-6 geeft aan de Federale Vergadering het recht de voorzitter en de leden van de Federale Uitvoerende Raad, alsmede de secretarissen van de Federale Staten uit hun ambt te ontsetten, enz. De Federale Raad heeft hetzelfde recht (artikel 172).

De President van de Republiek kan de afzetting van de leden van de Raad der Federatie voorstellen (art. 217).

De hiervoren aangehaalde gegevens zijn eerder theoretisch, vermits men met een grondwetsherziening bezig is en een nieuwe Grondwet door de Federale Vergadering moet worden gestemd.

46. Conclusie over het onderzoek van het vergelijkend recht.

1. In algemene zin, wordt een « wetgevende voorrang » gegeven aan de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

2. De grondwetten die de uitvaardiging van één of meer bijzondere wetten om het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid te regelen, hadden aangekondigd, bleven meestal zonder gevolg.

3. De studie van het vergelijkend recht zou verder kunnen worden doorgedreven, doch het is niet zeker dat zulks nodig is.

TITEL III.

De ministeriële verantwoordelijkheid.

47. De benaming « minister » is toepasselijk op de staatssecretarissen (cf. supra blz. 117). Bij gebrek aan desbetreffende berusting is het niet onontbeerlijk uitdrukkelijk te vermelden dat het wetsontwerp van toepassing is op de ministers en op de staatssecretarissen.

48. Het ontwerp strekt tot de regeling van het geheel van de problemen inzake de verantwoordelijkheid van deze ministers, ter uitvoering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet (*).

Het behandelt achtereenvolgens hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid en burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Om de op blz. I vermelde redenen, laat het de politieke verantwoordelijkheid buiten beschouwing.

Verder behandelt het de te volgen procedure.

Hoofdstuk I. — De strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

49. Voor welke misdrijven verleent de Grondwet aan de ministers een voorrecht om berecht te worden, wel eens « voorrecht van rechtsmacht » genoemd?

Het gemeen recht maakt een wettelijk en drievoudig onderscheid tussen de misdrijven (misdaden, wanbedrijven en overtredingen), volgens de aard van de opgelopen straf. Het bepaalt op beperkende wijze de feiten die een misdrijf kunnen zijn en alle andere, zelfs gesanctioneerd door de wet, zijn geen misdrijven (114) (**).

Artikel 90 van de Grondwet maakt melding van « misdaden en wanbedrijven ». Artikel 134 alleen van « misdrijven ». De draagwijdte van die artikelen dient dus nagegaan te worden.

De « misdaden en wanbedrijven » van het gemeen recht vallen onder artikel 90, waarin ze uitdrukkelijk worden vermeld.

Artikel 134 heeft betrekking op dezelfde materie. Het maakt wel geen melding van misdaden, maar tot de straffen die kunnen opgelegd worden, behoort de opsluiting en de feiten waarop deze straf wordt toegepast zijn misdaden.

Kieser is echter de vraag of de onschendbaarheid waarvan sprake in de Grondwet, ook slaat op « overtredingen ». Die komen niet voor in de teksten. Er dient dus nagegaan te worden welke zin de Grondwetgever aan het woord « delits » heeft willen geven, of hij er een bredere zin heeft aan willen geven dan de strict wettelijke en er in heeft willen opnemen, zowel de feiten waarop correctionele straffen staan, als die welke met criminele straffen worden gestraft, zoals blijkt uit de interpretatie van artikel 134, en, zelfs de feiten waarop politiestraffen van toepassing zijn.

Deze kwestie heeft aanleiding gegeven tot tegenstrijdige meningen.

A. Onderzoek van de stelling die de overtredingen wil uitsluiten van het toepassingsgebied van artikel 90.

1° Zoals gezegd, heeft de wetgever, na de afkondiging van de Grondwet, de gelegenheid gehad zich met dit artikel bezig te houden.

(*) Wanneer verder in de tekst sprake zal zijn van het onderhavig wetsontwerp zal gewoonlijk de benaming « organieke wet » worden gebruikt.

(**) Hier dient te worden opgemerkt dat de Franse tekst gewag maakt van « délit », hetgeen « wanbedrijf » betekent. Hier bestaat dus verwarring, vermits het woord « misdrijf » betrekking heeft op misdaden, wanbedrijven en overtredingen. Indien de uitdrukking « misdrijf » haar gewone betekenis had, zouden de navolgende beschouwingen dus overbodig zijn. De aangehaalde auteurs die de Grondwet commentarieerden gebruiken echter, zonder uitzondering de Franse taal en steunen uitsluitend op de oorspronkelijke Franse tekst van de Grondwet.

L'article 164-6 donne à l'Assemblée fédérale le droit de relever de leurs fonctions le président et les membres du Conseil exécutif fédéral, de même que les Secrétaires d'Etat fédéraux, etc... Le Conseil fédéral a le même droit (article 178).

Le Président de la République peut proposer la révocation des membres du Conseil de la Fédération (art. 217).

Les données ci-dessus sont plutôt théoriques puisqu'une réforme constitutionnelle est en cours et qu'un projet de la nouvelle loi fondamentale doit être approuvé par l'Assemblée fédérale.

46. Conclusion sur l'examen du droit comparé.

1. D'une façon générale, une « priorité législative » a été donnée à la responsabilité ministérielle politique.

2. Parmi les Constitutions, qui avaient annoncé la promulgation d'une ou des lois spéciales réglant le problème de la responsabilité ministérielle, peu ont été suivies d'effet.

3. L'étude du droit comparé pourrait être poussée davantage, mais l'opportunité n'est pas certaine.

TITRE III.

La responsabilité ministérielle.

47. Le terme « ministres » s'applique aux secrétaires d'Etat (cf. supra p. 117). A défaut de controverses à cet égard, il n'est pas indispensable de spécifier expressément que le projet de loi est applicable aux ministres et aux secrétaires d'Etat.

48. Le projet tend à régler l'ensemble des problèmes que pose la responsabilité desdits ministres, en exécution des articles 90 et 134 de la Constitution (*).

Il traitera successivement de leurs responsabilités pénale et civile.

Pour les motifs indiqués à la page I, il ne régit pas la responsabilité politique.

Il examinera ensuite la procédure à suivre.

Chapitre I^{er}. — Responsabilité pénale.

49. Pour quelles infractions la Constitution réserve-t-elle aux ministres un privilège de juridiction?

Le droit commun établit une distinction légale, tripartite, des infractions en crimes, délits et contraventions, suivant la nature de la peine encourue. Il détermine limitativement les faits qui peuvent avoir le caractère d'une infraction et tous les autres, même sanctionnés par la loi, ne sont pas des infractions (114).

L'article 90 de la Constitution fait mention de « crimes et délits ». L'article 134 de « délits » seulement. Il convient dès lors de rechercher le champ d'application desdits articles.

Les crimes et délits de droit commun rentrent dans le cadre de l'article 90, celui-ci en faisant explicitement état.

L'article 134 vise la même matière. Sans doute ne cite-t-il pas les « crimes », mais les peines à prévoir pouvant être n.t. celle de la réclusion, les faits sanctionnés par pareille peine seront des crimes.

Plus délicate est la question de savoir si l'immunité que réserve la Constitution concerne également les contraventions. Celles-ci ne figurent pas dans les textes. Il convient dès lors de rechercher la signification que le Constituant a entendu donner au mot « délits », s'il y a donné un sens plus large que le sens strictement légal et englobé à la fois les faits punis de peines correctionnelles, ceux punis de peines criminelles, comme il résulte de l'interprétation de l'article 134, et même les faits punis de peines de police.

Cette question a donné lieu à des prises de position contradictoires.

A. Examen de la thèse écartant les contraventions du champ d'application de l'article 90.

1° Ainsi qu'il a été dit, le législateur a, postérieurement à la promulgation de la Constitution, eu l'occasion de se pencher sur cet article.

(*) Lorsqu'il sera question ultérieurement dans le texte du présent projet de loi, le terme « loi organique » sera généralement employé.

Bij de voorbereiding van de tijdelijke wet, van 19 juni 1965, heeft hij geoordeeld dat de term « overtreding » in zijn wettelijke betekenis moest worden opgevat (115) en dat artikel 90 dus de door de ministers begane overtredingen aan de bevoegdheid van het Hof van cassatie had onttrokken.

Deze mening steunde op een stricte interpretatie van de tekst.

Enkele jaren later, heeft het ontwerp Bara, in zijn eerste hoofdstuk, « des crimes et (des) délits commis par des ministres et relatifs à leurs fonctions » behandeld, zonder dat er sprake was van « contraventions ». In hoofdstuk II « Des autres infractions commises par des ministres », luidde artikel 56 als volgt: « Les contraventions commises par les ministres seront jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires ».

Hij herneemt dus de in 1865 aangenomen stelling, maar om andere redenen, vermits de toelichting vermeldde: « La raison est, non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police par un fondé de pouvoir spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne » (116).

Deze motivering gaat niet meer op, vermits enerzijds krachtens artikel 153 van Wetboek van Strafvordering, gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 16 februari 1961, de politierechtbank de verschijning in persoon kan bevelen, zonder dat tegen deze beslissing enig beroep kan worden ingesteld, en anderzijds, krachtens artikel 185 van dat wetboek, gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 16 februari 1961, eveneens, zo het om een wanbedrijf gaat, in de gevallen die het opsomt, de vertegenwoordiging voor de Correctionele Rechtbank mogelijk is.

Een andere wetgeving, eveneens in verband met de berechtingsvoorwaarden, maar met betrekking tot de misdrijven gepleegd door magistraten, sluit de overtredingen uit.

Uit de artikelen 479 en volg. van het Wetboek van Strafvordering blijkt inderdaad, wat de overtredingen betreft, dat er geen enkele uitzondering op de gewone procedure- en bevoegdheidsregels wordt gemaakt, behalve wanneer, wegens samenloop of samenhang, overtredingen samen met wanbedrijven of misdaden worden vervolgd (117).

Opgemerkt wordt dat in een zekere mate het risico voor die personen, om voor de politierechtbank te worden gedaagd, kan vermeden worden door de mogelijkheid welke aan het openbaar ministerie wordt verleend door de artikelen 479 en 483 van het Wetboek van Strafvordering om die personen uit te nodigen een bepaald bedrag te betalen, waardoor de strafvordering vervalt (artikelen 169 en 180^{ter} van het Wetboek van Strafvordering) (118).

2^o Een deel van de rechtsleer deelt de mening die aldus werd uitgesproken in het Parlement.

Braas schrijft in zeer korte bewoordingen:

« Il n'est pas fait mention des contraventions, de sorte que la répression de celles-ci continue à être assurée par le tribunal de simple police » (119).

De auteur schijnt wel tegelijkertijd de overtredingen te bedoelen, begaan zowel in als buiten de uitoefening van de ministeriële functies.

Het S.C.S.H. (120) deelt het advies van Nypels en Servais die oordelen dat artikel 90 geen rekening houdt met de overtredingen.

« On n'aperçoit guère, schrijven deze auteurs, comment un acte des fonctions ministérielles constituerait une contravention; dans ce cas, le ministre échapperait à toute responsabilité à défaut de disposition autorisant la poursuite (art. 24 et 90 combinés) et le peu de gravité du fait justifierait cette impunité.

S'agissant d'une contravention commise en dehors des fonctions, le ministre reste sous l'empire du droit commun, ainsi qu'il l'avait admis l'article 9 de la loi temporaire du 19 juin 1865. Les raisons qui y font déroger en matière de crime ou délit sont sans application à des faits peu graves n'entachant pas l'honneur du prévenu et à propos d'une poursuite au cours de laquelle il n'est pas obligé de comparaître personnellement devant le juge. » (121)

Hier wordt niet gezegd waarom een minister geen overtreding zou kunnen begaan in de uitoefening van zijn ambt. Kan hij b.v. zich niet schuldig maken aan smaad ten opzichte van opponenten (artikel 560 — 7^o van het Strafwetboek) en zouden dezen van de gelegenheid niet kunnen gebruik maken om een politiek tegenstrever voor de politierechtbank te belagen?

Het tweede deel van de aangevoerde motivering wordt tegengesproken, zoals hierboven reeds vermeld, door de huidige bepaling van artikel 152 dat aan de rechtbank de mogelijkheid biedt de verschijning in persoon van de beklaagde te bevelen.

Het Studiecentrum P. Hymans en anderen leidt eveneens uit de tekst van artikel 90 af dat, vermits slechts « misdaden en wanbedrijven » worden beoogd, de andere misdrijven worden uitgesloten « notamment les contraventions, comme l'avait déjà prévu la loi du 19 juin 1865 ». Toch stelt men een lichte aarzeling vast, aangezien anderzijds, het zich aansluit bij het advies volgens hetwelk artikel 90

Lors des travaux préparatoires de la loi temporaire du 19 juin 1865, il a estimé que le mot contravention devait être pris dans sa terminologie légale (115) et que dès lors l'article 90 avait soustrait à la compétence de la Cour de cassation les contraventions commises par les ministres.

L'opinion est basée sur l'interprétation stricte du texte.

Quelques années plus tard, le projet Bara a traité, en son chapitre premier, « des crimes et des délits commis par des ministres et relatifs à leurs fonctions », sans qu'il soit question de contraventions. Au chapitre II, intitulé « Des autres infractions commises par des ministres », l'article 56 dispose: « Les contraventions commises par les ministres seront jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires ».

Il reprend dès lors la thèse adoptée en 1865, mais pour d'autres raisons puisque l'exposé des motifs s'exprime en disant: « La raison est, non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter devant le tribunal de police par un fondé de pouvoir spécial sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne » (116).

Cette motivation a perdu son fondement, d'une part l'article 152 du code d'instruction criminelle, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 16 février 1961, portant que le tribunal de police pourra, sans que sa décision puisse être l'objet d'aucun recours, ordonner la comparution en personne; d'autre part, l'article 185 dudit code, modifié par l'article 2 de la loi du 16 février 1961, permettant également, s'il y a délit, dans les cas qu'il énumère, la représentation devant le tribunal correctionnel.

Il est vrai qu'une autre législation, également dans le domaine du privilège de juridiction mais relative aux infractions commises par des magistrats, exclut les contraventions.

Des articles 479 et ss. du Code d'instruction criminelle il résulte, en effet, qu'en matière de contraventions, il n'est fait aucune exception aux règles ordinaires de procédure et de compétence sauf lorsque, du chef de litispendance ou de connexité, des contraventions sont poursuivies concurremment avec des délits ou des crimes (117).

On fait observer qu'il a été remédié dans une certaine mesure au risque, pour les personnes visées, d'être attirées devant le tribunal de police par la faculté donnée au ministère public par les articles 479 et 483 du code d'instruction criminelle (d'inviter ces personnes à payer une somme à déterminer, paiement qui entraîne l'extinction de l'action publiques (articles 169 et 180^{ter} du code d'instruction criminelle) (118).

2^o Une partie de la doctrine partage le point de vue ainsi exprimé au Parlement.

Braas en termes très lapidaires écrit:

« Il n'est pas fait mention des contraventions, de sorte que la répression de celles-ci continue à être assurée par le tribunal de simple police » (119).

L'auteur paraît bien viser à la fois les contraventions commises tant dans l'exercice que hors l'exercice des fonctions ministérielles.

Le C.E.R.E. (120) se range à l'avis de Nypels et Servais, qui estiment que l'article 90 est étranger aux contraventions.

« On n'aperçoit guère, écrivent ces auteurs, comment un acte des fonctions ministérielles constituerait une contravention; dans ce cas, le ministre échapperait à toute responsabilité à défaut de disposition autorisant la poursuite (art. 24 et 90 combinés) et le peu de gravité du fait justifierait cette impunité.

S'agissant d'une contravention commise en dehors des fonctions, le ministre reste sous l'empire du droit commun, ainsi que l'avait admis l'article 9 de la loi temporaire du 19 juin 1865. Les raisons qui y font déroger en matière de crime ou délit sont sans application à des faits peu graves n'entachant pas l'honneur du prévenu et à propos d'une poursuite au cours de laquelle il n'est pas obligé de comparaître personnellement devant le juge. » (121)

Il n'y est pas dit pourquoi un ministre ne pourrait commettre une contravention dans l'exercice de ses fonctions. Ne pourrait-il par exemple se rendre coupable d'injures à charge de contradicteurs (article 560 — 7^o du code pénal) et ceux-ci ne pourraient-ils saisir l'occasion pour harceler un adversaire politique devant les tribunaux de police?

La seconde partie de la motivation invoquée est contredite, comme il est dit ci-dessus, par l'actuelle disposition de l'article 152 qui donne au tribunal la faculté d'ordonner la comparution en personne du prévenu.

Le centre d'étude P. Hymans et autres déduisent également du texte de l'article 90 que, les crimes et les délits étant seuls visés, les autres infractions sont exclues « notamment les contraventions comme l'avait déjà prévu la loi du 19 juin 1865 ». On décèle cependant une certaine hésitation puisque d'autre part, il se range à l'avis suivant lequel l'article 90 est applicable « même lorsque le fait incriminé ne constitue

van toepassing is « même lorsque le fait incriminé ne constitue qu'une contravention de police » en stelt het voor de overtredingen aan de toepassing van de wetgeving te onttrekken « comme le permet l'article 90 de la Constitution » (122) (*).

B. Onderzoek van de stelling die de overtredingen wil opnemen in het dwingende toepassingsgebied van artikel 90.

1^o De artikelen 90 en 134 van de Grondwet die op geen enkel ogenblik de overtredingen vermelden, kunnen ongetwijfeld aanleiding geven tot verwarring. Het loont echter wel de moeite ze te vergelijken met artikel 45 dat betrekking heeft op de leden van het Parlement en luidt als volgt :

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

« In strafzaken » is een uitdrukking die ook de overtredingen beoogt (123).

Het is moeilijk aan te nemen dat de waarborg die door de Grondwet aan de leden van het Parlement wordt verleend aan de ministers zou geweigerd worden.

Anderzijds, door, zoals voor artikel 45, ook in zeer brede zin te bepalen dat de Kamer van volksvertegenwoordigers « het recht (heeft) de ministers in beschuldiging te stellen », houdt artikel 90 geen enkel voorbehoud in. En door die bewoording, had de Grondwetgever blijkbaar de bedoeling aan dat recht een algemene draagwijdte te geven, die de misdaden, wanbedrijven en overtredingen omvat.

2^o De rechtspraak van het Hof van cassatie is vastgelegd in die zin. Immers, een arrest van 27 juli 1891 inzake overtreding van een gemeentereglement, van het Hof van cassatie, heeft beslist als volgt : « ... d'après l'article 90 de la Constitution, les ministres ne sont justiciables que de la Cour de cassation et ne peuvent être mis en accusation que par la Chambre des représentants ... » (124).

3^o Een indrukwekkend deel van de rechtspraak sluit aan bij die stelling van het Opperste Gerechtshof.

Dat Hof is bevoegd « même lorsque le fait incriminé ne constitue qu'une contravention de police », aldus Giron (125) en Orban (126).

Nypels en Servais geven ook de voorkeur aan deze bevoegdheid « du chef d'une simple contravention » (127).

« Le procédé s'impose absolument », aldus *Les Nouvelles* (128), en le *Répertoire Pratique* (129) legt er de nadruk op dat het voorschrift « toutes les poursuites pénales — criminelles, correctionnelles, de police » bedoelt.

Ook hebben talrijke auteurs geschreven dat het voorschrift van artikel 90 van de Grondwet een absolute regel is die door zijn algemeenheid alle door de ministers begane misdrijven omvat, zowel de misdaden en wanbedrijven als de overtredingen (130).

C. Tot besluit blijkt uit het onderzoek van de argumenten ten voordele van beide stellingen dat de door de ministers begane overtredingen begrepen zijn in de regel van artikel 90 van de Grondwet.

De redenen waarop dit artikel is gegrond (blz. 117 hierboven) gelden eveneens voor de overtredingen.

Bovendien, is het van belang dat de achting die aan een minister verschuldigd is, beter tot uiting komt door de keuze van de rechtsmacht die eventuele vervolgingen zou te onderzoeken hebben en ten deze is het raadzaam een minister voor het hoogste gerecht te brengen dan voor een politierechtbank, zelfs als hij het recht heeft zich daar te laten vertegenwoordigen, in afwijking van artikel 185 van het Wetboek van Strafvordering.

Een voorstel dat in die zin werd gedaan (131) geeft geen algehele voldoening.

Er dient dus niet uit het oog te worden verloren dat, op strafrechtelijk gebied, niet enkel wegens het ontorend karakter van de vervolgingen en de repressieve veroordelingen, een volledige bescherming wordt verleend aan de ministers (132).

De uitsluiting van de overtredingen uit het toepassingsgebied van artikel 90 van de Grondwet berust vooral, zoals hiervoren gezegd, op een tekstverklaring.

Dat artikel, waar het bepaalt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht heeft de ministers in beschuldiging te stellen en voor het Hof van cassatie te brengen zou klaar en duidelijk zijn en ontegenzeggelijk betekenen dat de vervolgingen kunnen ingesteld worden voor elk misdrijf van het gemeen recht, met inbegrip van de overtredingen, indien de wetgever, krachtens hetzelfde artikel, niet mocht afwijken van de regel met betrekking tot « de misdaden en wanbedrijven die door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd. »

(*) Het argument dat uit artikel 95 van de Grondwet wordt gehaald, werd door de Kerchove onderzocht, *op. cit.* p. 184.

qu'une contravention de police » et suggère de soustraire dans la loi organique « comme le permet l'article 90 de la Constitution », les contraventions à l'application de la législation (122) (*).

B. Examen de la thèse tendant à inclure les contraventions dans le champ d'application impératif de l'article 90.

1^o Les articles 90 et 134 de la Constitution, qui ne mentionnent à aucun moment les contraventions, peuvent certes prêter à confusion. Ils peuvent cependant être utilement rapprochés de l'article 45 relatif aux membres du Parlement qui dispose :

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

« En matière de répression » est une expression qui comprend les contraventions (123).

On ne peut que difficilement concevoir que la garantie donnée par le Constituant aux membres du Parlement ait été refusée aux ministres.

D'autre part, en disposant également, comme à l'article 45, de manière très large, que la Chambre des représentants a « le droit d'accuser les ministres », l'article 90 ne formule aucune restriction. En s'en tenant à cette phrase, il semble bien que le Constituant a entendu donner à ce droit une portée générale, qui englobe les crimes, les délits et les contraventions.

2^o La jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens.

En effet, un arrêt rendu le 27 juillet 1891, en matière de contravention à un règlement communal, par la Cour de cassation a décidé... « d'après l'article 90 de la Constitution, les ministres ne sont justiciables que de la Cour de cassation et ne peuvent être mis en accusation que par la Chambre des représentants... » (124).

3^o Une partie impressionnante de la doctrine épouse la thèse de la Cour Suprême.

Celle-ci est compétente « même lorsque le fait incriminé ne constitue qu'une contravention de police », disent Giron (125) et Orban (126).

Nypels et Servais optent également pour cette compétence « du chef d'une simple contravention » (127).

Le procédé s'impose absolument, est-il écrit dans *Les Nouvelles* (128) et le *Répertoire Pratique* (129) souligne que la disposition vise « toutes les poursuites pénales, criminelles, correctionnelles, de police ».

Aussi de nombreux auteurs ont-ils écrit que la règle inscrite dans l'article 90 de la Constitution est absolue, qu'elle embrasse, dans sa généralité, toutes les infractions commises par les ministres et qu'elle s'étend aux crimes, aux délits et même aux contraventions (180).

C. En conclusion, il apparaît de l'examen des arguments avancés en faveur des deux thèses que les contraventions commises par les ministres obéissent à la règle inscrite dans l'article 90 de la Constitution.

Les motifs qui ont inspiré cet article (page 117 ci-dessus), valent également en ce qui concerne les contraventions.

Au surplus, il importe que la considération, due à un ministre, soit mieux affirmée par le choix de la juridiction qui aura à connaître d'éventuelles poursuites et, à cet égard, il est plus opportun de déférer un ministre à la plus haute juridiction que de le déférer à un tribunal de police, même s'il a le droit de s'y faire représenter, en dérogation à l'article 185 du code d'instruction criminelle.

Une suggestion qui avait été faite en ce sens (131) ne satisfait pas pleinement.

On ne doit donc perdre de vue, qu'en matière pénale, il n'est pas accordé une protection absolue aux ministres uniquement en raison du caractère infamant qui s'attache aux poursuites et aux condamnations répressives (132).

L'exclusion des contraventions du champ d'application de l'article 90 de la Constitution repose surtout, comme il a été dit ci-dessus, sur une interprétation de texte.

Cet article, disposant que la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, serait clair et signifierait sans conteste que les poursuites peuvent concerner toute infraction de droit commun, y compris les contraventions, si le même article n'autorisait le législateur à déroger à la règle ainsi établie en ce qui concerne les « crimes et délits que les ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions ».

(*) L'argument tiré de l'article 95 de la Constitution a été examiné par de Kerchove, *op. cit.*, p. 184.

Hieruit is ten onrechte afgeleid dat de mogelijkheid om ervan af te wijken, met betrekking tot de misdaden en de wanbedrijven alleen, de algemene regel slechts zou beperken tot de misdaden en wanbedrijven.

Een dergelijke gevolgtrekking is des te minder evident daar, enerzijds aan de gevallen van verantwoordelijkheid die volgens het tweede lid van artikel 90 dienden bepaald te worden evenmin een beperking werd opgelegd en ze dus evengoed uit een overtreding als uit een misdaad of een wanbedrijf kunnen voortspuiten en daar, anderzijds artikel 134, eerste lid, dat artikel 90 aanvult en slechts « délit » vermeldt ruim moet geïnterpreteerd worden daar de benaming « délit » die het gebruikt algemeen is en een synoniem is van inbreuk.

Het kan ongepast voorkomen een minister voor het Hof van cassatie te brengen om zich voor een gewone overtreding te verantwoorden.

Dienaangaande werd erop gewezen dat zo elk misdrijf uiteraard en op zich zelf beschouwd aanleiding kan geven tot een inbeschuldigingstelling, elke schending van de Grondwet, van de wetten en de reglementen niet noodzakelijk de Kamer verplicht de minister voor het Hof van Cassatie te dagen. Naast de vraagstukken over recht en wettelijkheid, rijzen de vraagstukken over billijkheid en openbaar belang. « Rendre le ministre responsable d'infraction de peu d'importance, ce serait s'exposer à user... l'institution tout entière de la responsabilité ministérielle » (133).

Dit is geen gunst voor een klasse van burgers. Allen kunnen dezelfde maatregel genieten, daar het openbaar ministerie over de macht beschikt die strafzaken te classeren waarvan de vervolging niet geraden zou zijn.

Tot besluit : de strafrechtelijke misdrijven — misdaden, wanbedrijven en overtredingen — vallen onder artikel 90. De organieke wet kan hier niets aan veranderen, maar ze zou kunnen stellen dat de door de minister buiten zijn ambt begane overtredingen niet zullen berecht worden volgens de bijzondere procedure op het berechtingsvoorrecht (*).

50. Alle strafrechtelijke misdrijven van het gemeen recht — misdaden, wanbedrijven en overtredingen — door de ministers gepleegd, vallen onder het toepassingsgebied van artikel 90 van de Grondwet. Evenzo sommige misdrijven van het gewoon recht die enkel met een openbare dienst belaste personen kunnen begaan.

De organieke wet zou inderdaad de misdrijven, waaraan ambtenaren of personen, dragers van enig gezag, zich alleen kunnen schuldig maken, moeten toepasselijk maken op de minister, zelfs als hij handelt in de uitoefening van zijn ambt, door een gewone verwijzing naar de bepalingen van het gemeen recht. Aldus zouden beteugeld worden o.a. zekere aanvallen van ambtenaren op de door de Grondwet gewaarborgde rechten (Boek II — titel II — Hoofdstuk III van het Strafwetboek) sommige valsheden in geschriften (Boek II — titel III, hoofdst. IV, inzonderheid de artikelen 194 en 195 van het Strafwetboek), zekere misdrijven tegen de openbare orde gepleegd door ambtenaren (Boek II — titel IV van het Strafwetboek), de schending van het beroepsgeheim (artikelen 458 van het Strafwetboek en 9-2° van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937)...

Tenslotte is er een derde soort van misdrijven, die ambtelijk zullen worden genoemd (blz. 134), vreemd aan het gemeen recht, die door de organieke wet worden bepaald en die bijgevolg aan de misdrijven van het gewoon recht worden toegevoegd.

Zo de feiten enkel ambtelijk zijn, in de zin van artikel 90, tweede lid, staat het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Hof van cassatie na te gaan of zij binnen de begripsbeschrijving van de huidige wet vallen.

In sommige gevallen, zijn de feiten, die tot een dergelijke verantwoordelijkheid aanleiding kunnen geven, bovendien misdrijven van gewoon recht. Behoudens de uitzonderingen in de huidige wet vastgesteld, zouden de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en o.a. die betreffende de samenloop van misdrijven, van toepassing zijn.

B. Het tweede lid van artikel 90 van de Grondwet, dat vermeldt dat een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn en welke straffen hun worden opgelegd, stelt een zo moeilijk probleem dat het de uitvaardiging van een organieke wet schijnt te hebben belet.

De huidige wet moet zekere feiten die de verantwoordelijkheid van de van de minister in 't gedrag brengen, als misdrijven aanmerken en de straffen vaststellen.

1° Welke zijn deze feiten ? Criterium.

De verantwoordelijkheid van de ministers heeft betrekking op alle daden van hun ambt, zonder onderscheid tussen die welke zij samen met de Koning ondertekenen en die welke van de minister alleen uitgaan. Zij kan zich dus uitstrekken tot feiten, zelfs als de strafwetten er niet over spreken, doch die niettemin een slecht gebruik zijn van een wettelijk gezag. (134)

(*) Cf. de Kerchove (*loc. cit.* p. 207) die, bij het onderzoek van artikel 7 van de wet van 19 juni 1865, oordeelde dat de verwijzing van een minister naar een politierechtbank voor overtreding buiten het ambt gepleegd, de machtiging van de Kamer vereiste.

Il en a été déduit, à tort, que la faculté d'y déroger, en ce qui concerne les crimes et les délits seulement, limitait la règle générale aux seuls crimes et délits.

Pareille déduction s'impose d'autant moins que, d'une part, les cas de responsabilité à déterminer suivant l'alinéa 2 de l'article 90 n'ont pas non plus fait l'objet d'une limitation et peuvent dès lors résulter tant d'une contravention que d'un crime ou d'un délit et que, d'autre part, l'article 134, alinéa 1^{er}, complémentaire de l'article 90, qui ne mentionne que les délits, doit être interprété de manière extensive, le terme délit qu'il emploie étant générique et synonyme d'infraction.

Il peut paraître inopportun de traduire un ministre devant la Cour de cassation pour y répondre d'une simple contravention.

A cet égard il a été souligné que si toute infraction, par sa nature et considérée en elle-même, peut donner lieu à une mise en accusation, toute violation de la Constitution, des lois et des règlements n'oblige pas nécessairement la Chambre à traduire le ministre devant la Cour de cassation. A côté des questions de droit et de légalité, viennent se placer des questions d'équité et d'intérêt public. « Rendre le ministre responsable d'infraction de peu d'importance, ce serait s'exposer à user... l'institution tout entière de la responsabilité ministérielle » (133).

Ceci n'est pas une faveur réservée à une classe de citoyens. Tous peuvent jouir de la même mesure, le ministère public ayant le pouvoir de classer en toute matière pénale les affaires dont la poursuite serait inopportune.

En conclusion, les infractions pénales — crimes, délits et contraventions — sont visées par l'article 90. La loi organique ne peut rien y modifier, mais elle pourrait disposer que les contraventions commises par un ministre hors l'exercice de ses fonctions ne seront pas jugées suivant la procédure spéciale relative au privilège de juridiction (*).

50. A. Toutes les infractions pénales de droit commun — crimes, délits et contraventions — commises par les ministres rentrent donc dans le champ d'application de l'article 90 de la Constitution.

Seraient en outre à retenir certaines infractions de droit commun, que seules les personnes chargées d'un service public peuvent commettre.

La loi organique devrait, en effet, rendre les infractions, dont les fonctionnaires ou personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité peuvent seuls se rendre coupables, applicables aux ministres, même agissant dans l'exercice de leurs fonctions, par un simple renvoi aux dispositions de droit commun. Ainsi seraient réprimés notamment certaines atteintes portées par des fonctionnaires aux droits garantis par la Constitution (Livre II, titre II, chapitre III du code pénal), certains faux en écritures (Livre II, titre III, chapitre IV, notamment articles 194 et 195 du code pénal), certaines infractions contre l'ordre public commis par des fonctionnaires (Livre II, titre IV du code pénal), la violation du secret professionnel (articles 458 du code pénal et 9-2° de l'arrêté royal du 2 octobre 1937)...

Enfin, il est une troisième catégorie d'infractions, qui seront intitulées fonctionnelles (page 134), étrangères au droit commun, qui sont déterminées par la loi organique et qui s'ajoutent par conséquent aux infractions de droit commun.

Si les faits sont purement fonctionnels, au sens de l'article 90, alinéa 2, il appartiendra à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation de vérifier s'ils rentrent dans la notion établie par la présente loi.

Dans certains cas les faits, pouvant donner lieu à pareille responsabilité, sont également des infractions de droit commun. Sauf dérogations prévues par la présente loi, les dispositions du code de procédure pénale, et notamment celles qui sont relatives aux concours d'infractions trouveraient application.

B. Le deuxième alinéa de l'article 90 de la Constitution disposant qu'une loi déterminera les cas de responsabilité et les peines à infliger aux ministres, pose un problème, à ce point difficile, qu'il semble avoir empêché l'élaboration d'une loi organique.

La présente loi devra ériger en infraction certains faits engageant la responsabilité du ministre et indiquer les peines.

1° Quels sont ces faits ? Critère.

La responsabilité des ministres s'applique à tous les actes compris dans leurs fonctions, sans distinction entre ceux qui sont revêtus de la signature du Roi et de leur contreseing et ceux qui émanent du ministre seul. Elle peut dès lors s'étendre aux faits, même non prévus par les lois pénales, qui constituent néanmoins le mauvais usage d'un pouvoir légal (134).

(*) Cf. de Kerchove (*loc. cit.* p. 207) qui, examinant l'article 7 de la loi du 19 juin 1865, estimait que le renvoi d'un ministre devant un tribunal de police pour contravention commise hors de l'exercice de ses fonctions était subordonnée à l'autorisation de la Chambre.

Reeds in 1867, oordeelde de Kerchove dat een min of meer gedetailleerde opsomming van de diverse gevallen van ministeriële verantwoordelijkheid niet aangewezen was en was hij van mening dat van geen nauwkeurige omschrijving sprake kon zijn, o.m. omdat een volledige opsomming van de verscheiden gevallen van verantwoordelijkheid totaal onmogelijk is en omdat uit een opsomming een argumentatie *a contrario* zou voortvloeien... (135).

De beste oplossing, zoniet de enige, schijnt dus een principiële bepaling van het zogezegde ambtelijk misdrijf te zijn, waarbij aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Hof van cassatie de zorg zou worden overgelaten na te gaan of dit of dat feit in het kader valt van het aldus bepaalde begrip.

Dit wordt in het licht gesteld in de toelichting op het ontwerp Bara (24 februari 1870) waarin wordt gezegd dat de misdrijven die in 't bijzonder door de ministers worden begaan, die eigen zijn aan hen, en waarover het Strafwetboek zwijgt, misdrijven zijn die men bijzonder op 't oog heeft, wanneer gesproken wordt over de ministeriële verantwoordelijkheid in de eigenlijke zin van het woord en die de Grondwet gevallen van verantwoordelijkheid noemt...

De wet, aldus gaat het voort, kan wel de voornaamste feiten van deze aard bepalen, maar het is onmogelijk ze alle te voorzien en ze te omschrijven in hun oneindige verscheidenheid, want hun strafbaar karakter hangt af van de omstandigheden die niet te omschrijven en onbeperkt zijn. Het merendeel der misdrijven betreffende de uitoefening van het ministeriële ambt ontsnappen aan elke wettelijke bepaling.

En het besluit: De wetgever ziet zich dus verplicht alle gevallen van verantwoordelijkheid die hij niet kan omschrijven onder te brengen in een algemene bepaling, waarbij aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Hof van cassatie de zorg wordt overgelaten de omstandigheden te beoordelen en te besluiten of de beklaagde al dan niet strafrechtelijk verantwoordelijk is voor zijn daad of zijn verzuim (136).

Die zienswijze werd ook aangenomen door het wetsvoorstel dat werd opgemaakt door het Centrum P. Hymans en anderen in 1971 (137).

Andere leerzame benaderingen werden in die zin gedaan.

Volgens O. de Kerchove de Denterghem moet de toekomstige wet vooral het beginsel huldigen dat de ministers verantwoordelijk zijn:

- 1) voor de niet-uitvoering, wegens bedrog of fout, van de Grondwet, de wetten en de verordeningen van algemeen bestuur;
- 2) voor de koninklijke akten die zij zouden medegetekend hebben evenals voor de daden of particuliere bevelen die zij zouden gesteld of gegeven hebben in strijd met de Grondwet, de wetten en verordeningen, indien er bedrog of fout zou zijn;
- 3) voor elke schade toegebracht aan de Staat of aan particulieren, zelfs zonder schending van de wet, zo de schade voortvloeit uit bedrog of grove nalatigheid (138).

Nog nauwer de materie omsluitend, schreef R. Hayoit de Termicourt, wiens zienswijze door andere auteurs wordt gedeeld, dat de Grondwetgever van oordeel was dat het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid logischerwijze met zich bracht dat bepaalde door de minister begane fouten die, hoewel niet voorzien door de gewone strafwetten, een duidelijk misbruik uitmaken van de uitoefening der aan het ministeriële ambt verbonden macht, strafrechtelijk dienen beteugeld te worden (139).

De organieke wet zou zich er toe kunnen beperken te bepalen dat wie met bedrieglijk opzet of met het inzicht te schaden, misbruik maakt van de uitoefening van de aan het ministeriële ambt verbonden macht, er strafrechtelijk voor verantwoordelijk zal zijn.

C. Artikel 134 van de Grondwet, dat van tijdelijke aard is en dat slechts van toepassing is tot een wet in zijn uitvoering zal hebben voorzien, door de Kamer van volksvertegenwoordigers de discretionaire macht te verlenen om een minister in beschuldiging te stellen en het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf, heeft aanleiding gegeven tot zekere verwarring.

In 1938 had volksvertegenwoordiger U. Legros de vraag gesteld: Op wie van de wetgevende of de gerechtelijke macht had dit zinsdeel betrekking?

Naar zijn mening, van een feit dat niet voorzien is door de strafwet beweren dat het in dat bepaald geval een misdaad, een wanbedrijf, een overtreding zal zijn en, in een zeer bijzonder geval, een sanctie bepalen die toepasselijk is voor de beteugeling van dat feit, behoort onbetwistbaar tot de bevoegdheid van de wetgevende macht en niet van de rechterlijke macht.

De Kamer maakt de wetten, de rechterlijke macht past de wetten toe... (140)

De mening van de heer Legros schijnt gedeeld te worden in het wetsvoorstel van het Centrum P. Hymans en anderen, dat zich echter ertoe beperkt te zeggen dat de tekst « doit être compris comme donnant à la Chambre des représentants non seulement le droit de mise en accusation mais aussi le droit de déterminer si tel fait constitue un crime, un délit ou une contravention et de créer la peine applicable... » (141)

Voor Wigny, « cette disposition constitutionnelle accorde à la Chambre un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit et déterminer la peine. » (142)

de Kerchove, déjà en 1867, estimait qu'une énumération plus ou moins détaillée des divers cas de responsabilité ministérielle n'était pas indiquée et émettait l'opinion que tout système de spécification devait être écarté, notamment parce qu'une énumération complète des divers cas de responsabilité est radicalement impossible, parce qu'une énumération donnerait naissance à une argumentation *a contrario*... (135).

La solution la meilleure, sinon la seule, semble donc une définition de principe de l'infraction « dite fonctionnelle », laissant à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation le soin d'examiner si tel ou tel fait rentre dans le cadre de la notion ainsi établie.

C'est ce que souligne l'exposé des motifs du projet Bara (24 février 1870) relevant que les infractions qui sont spécialement commises par des ministres, qui leur sont particulières et sur lesquelles le code pénal garde le silence, sont les infractions qu'on a surtout en vue lorsqu'on parle de la responsabilité ministérielle dans le sens propre et que la Constitution appelle les cas de responsabilité...

La loi, continue-t-il, peut bien définir les principaux faits de cette nature, mais il lui est impossible de les prévoir tous et de les préciser dans leur variété infinie: car leur caractère délictueux dépend des circonstances qui sont indéfinissables et illimitées. La plupart des infractions relatives à l'exercice des fonctions ministérielles échappent à toute définition légale.

La législation se voit donc forcée, conclut-il, de comprendre dans une disposition générale tous les cas de responsabilité qu'il ne peut déterminer, en laissant à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation le soin d'apprécier les circonstances et de décider si l'inculpé est ou n'est pas pénalement responsable de son action et de son inaction (136).

Cette manière de voir a été aussi adoptée par la proposition de loi élaborée par le Centre P. Hymans et autres en 1971 (137).

D'autres approches instructives ont été faites dans ce sens.

Suivant O. de Kerchove de Denterghem, la loi future doit consacrer avant tout le principe que les ministres sont responsables:

- 1) de l'inexécution, par dol ou faute, de la Constitution, des lois et règlements d'administration générale;
- 2) des actes royaux qu'ils auraient contresignés ainsi que des actes ou ordres particuliers qu'ils auraient posés ou donnés contrairement à la Constitution, aux lois et règlements, s'il y a dol ou faute;
- 3) de tout dommage causé à l'Etat ou aux particuliers, même sans aucune violation de loi, si le dommage est le résultat d'un dol ou d'une négligence grave (138).

Serrant encore de plus près la matière, R. Hayoit de Termicourt, dont l'idée est partagée par d'autres auteurs, écrivait que le Constituant a pensé que le principe de la responsabilité ministérielle entraînait logiquement la conséquence que certaines fautes commises par le ministre qui, bien que non prévues par les lois pénales ordinaires, constituaient un abus caractérisé de l'exercice du pouvoir attaché aux fonctions ministérielles, devaient être réprimées pénalement (139).

La loi organique pourrait se borner à énoncer que celui qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, a commis un abus de l'exercice du pouvoir attaché à ses fonctions ministérielles, en sera pénalement responsable.

C. L'article 134 de la Constitution, dont le caractère est temporaire et qui n'est d'application que jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son exécution par une loi, disposant que la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine, avait donné lieu à quelque confusion.

En 1938, le député U. Legros avait posé la question « Auquel du pouvoir législatif ou judiciaire se rapporte ce membre de phrase? »

A son avis, dire d'un fait non prévu par la loi pénale qu'il sera, dans tel cas déterminé un crime, un délit, une contravention et créer, pour un cas bien particulier, une sanction applicable à la répression de ce fait, relève incontestablement de la puissance législative et non du pouvoir judiciaire...

La Chambre légifère, le pouvoir judiciaire applique la loi... (140).

L'avis de M. Legros semble partagé par la proposition de loi du Centre P. Hymans et autres, qui se borne cependant à dire que le texte « doit être compris comme donnant à la Chambre des représentants non seulement le droit de mise en accusation mais aussi le droit de déterminer si tel fait constitue un crime, un délit ou une contravention et de créer la peine applicable... » (141)

Pour Wigny « cette disposition constitutionnelle accorde à la Chambre un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit et déterminer la peine. » (142)

Terloops had C. Huysmans van zijn kant op 9 februari 1937 in de Kamer verklaard :

« Il est établi... que dans le cas où l'acte reproché n'est pas prévu par la loi pénale, il appartient à la Chambre de déterminer la peine dont les ministres sont passibles ... » (143)

Anderen waren van mening dat die opdracht de taak van de rechterlijke macht en niet die van de wetgevende macht was.

De meerderheid van de auteurs hebben in de onderzochte zinsnede geen moeilijkheid gezien. Zij oordelen dat het Hof van cassatie tot opdracht heeft het misdrijf te karakteriseren en er de straf voor te bepalen, zonder dat deze zwaarder mag zijn dan de opsluiting (144).

Elders wordt de nadruk gelegd op het feit dat het Hof van cassatie alleen bevoegd is om het misdrijf te karakteriseren en de straf te bepalen (145).

Maar er moet eensgezindheid bestaan over de juiste betekenis van de uitdrukking « het misdrijf karakteriseren ». Karakteriseren is in een juridische vorm het misdrijf omschrijven dat door de beslissing van de Kamer wordt geschapen (146).

Dit standpunt was juridisch wel zeer degelijk.

De gewone opdracht van het Hof van cassatie is ongetwijfeld na te gaan of de rechter de schuldigverklaring van een betichte regelmatig heeft gemotiveerd, door vast te stellen dat de in de bewoordingen van de wet gekwalificeerde feiten zijn bewezen (147) maar, in het kader van artikel 134 en, bij ontstentenis van een wet, vervult het Hof van cassatie de rol die eraan wordt toevertrouwd door de kwalificatie te geven van een feit dat een inbeschuldigingstelling door de Kamer heeft veroorzaakt. Immers, het Hof van cassatie neemt kennis van de grond van de zaken wanneer het de ministers berecht en het is regel dat het aan de rechtsmacht ten gronde toekomt het feit te kwalificeren dat wordt voorgelegd.

Door de nieuwe wet, hebben deze beschouwingen echter nog slechts een retrospectief doctrinaal belang.

Artikel 134 van de Grondwet omschrijft inderdaad de onderscheiden machten van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Hof van cassatie slechts, tot een nieuwe wet hierin voorziet. Wanneer deze eenmaal is afgekondigd, zijn de gevallen van verantwoordelijkheid vastgesteld en de op te leggen straffen bepaald door de organieke wet.

D. De Kamer van volksvertegenwoordigers vervult de rol van een kamer van inbeschuldigingstelling en stelt vast of er voldoende bewaren zijn om een minister voor het Hof van cassatie te brengen. Dit laatste kwalificeert het feit, spreekt zich uit over de schuldigverklaring en legt de straf op, binnen de door de wetgever vastgestelde perken.

Zo de organieke wet de diverse feiten, die een zgg. ambtelijk misdrijf kunnen opleveren, niet opsomt, zal de Kamer van volksvertegenwoordigers om in beschuldiging te stellen en het Hof van cassatie om te berechten, noodzakelijkerwijze, voorlopig wat de Kamer betreft, moeten nagaan of de feiten die hun worden voorgelegd onder de toepassing vallen van het zgg. ambtelijk misdrijf zoals het in de organieke wet wordt bepaald.

De taak van de Kamer en van het Hof zou ongetwijfeld vergemakkelijkt worden zo, in plaats van zich te houden aan een algemeen begrip, de huidige wet bepaalde ministeriële fouten strafbaar stelde, zoals herhaaldelijk o.m. door Bara (61), Legros (68), S. C. S. H. (70) en het Centrum P. Hymans (blz. 130) werd voorgesteld.

Uit het onderzoek der feiten die volgens hen als zgg. ambtelijke misdrijven zouden strafbaar gesteld worden, vloeien diverse beschouwingen voort.

1) De verantwoordelijkheid van een minister is essentieel een politieke verantwoordelijkheid. Hij kan zekere feiten plegen of zich onthouden van zekere daden, zodat de normale werking der instellingen wordt belemmerd. Een stemming in de Kamer of in de Senaat waarschuwt hem aangaande de fout die hij begaan heeft. Zo hij volhardt door de gewraakte daad te handhaven of zijn verzuim niet te herstellen, vergroot hij zijn verantwoordelijkheid. De sanctie van een dergelijke houding is van politieke aard : zijn ontslag of dat van de Regering waartoe hij behoort.

Is die houding van aard om strafrechtelijke sancties te verwekken ? Zouden die gerechtvaardigd zijn ? Dit valt te betwijfelen.

Hetzelfde geldt wanneer de ministers zich schuldig maken aan een volstrekt gebrek aan waakzaamheid, aan niet-uitvoering van reglementen en grove nalatigheid zelfs als daaruit een nadeel ontstaat.

Hier ook komt hun politieke verantwoordelijkheid in het gedrang. Het zou nochtans anders kunnen zijn zo hun houding, hun nalatigheden stelselmatig waren en het karakter aannamen van een ambtsmisbruik met bijzonder bedrog (148).

In dat geval zou een zgg. ambtelijk misdrijf kunnen gepleegd zijn, waaraan strafrechtelijke sancties verbonden zijn.

2) De besproken ministeriële verantwoordelijkheid is zuiver ambtelijk.

Incidentement C. Huysmans avait, de son côté déclaré le 9 février 1937, à la Chambre :

« Il est établi... que dans le cas où l'acte reproché n'est pas prévu par la loi pénale, il appartient à la Chambre de déterminer la peine dont les ministres sont passibles ... » (143)

D'autres estimaient que cette tâche incombait au judiciaire et non au législatif.

La majorité des auteurs n'ont vu dans le membre de phrase examiné, aucune difficulté. Ils considèrent que la Cour de cassation a la mission de caractériser le délit et d'en déterminer la peine, sans que celle-ci ne puisse excéder la réclusion (144).

Ailleurs l'accent était mis sur le fait que la Cour de cassation est seule compétence pour caractériser le délit et déterminer la peine (145).

Encore fallait-il s'entendre sur ce que signifiaient exactement les termes « caractériser le délit ». Qualifier c'est préciser dans une formule juridique le délit créé par la décision de la Chambre. (146)

Ce point de vue était juridiquement des plus solides.

La mission habituelle de la Cour de cassation est sans doute de vérifier si le juge a motivé régulièrement la déclaration de culpabilité d'un prévenu, en constatant que les faits qualifiés dans les termes de la loi sont établis (147) mais, dans le cadre de l'article 134 et à défaut de loi, la Cour de cassation remplit le rôle qui lui est dévolu en donnant une qualification au fait, qui a entraîné une mise en accusation par la Chambre. En effet, la Cour de cassation connaît du fond des affaires lorsqu'elle juge les ministres et il est de règle qu'il incombe à la juridiction de fond de qualifier le fait qui lui est soumis.

Par le fait de la nouvelle loi, ces considérations n'ont cependant plus qu'un intérêt doctrinal rétrospectif.

L'article 134 de la Constitution, en effet, ne circonscrit les pouvoirs respectifs de la Chambre des représentants et de la Cour de cassation, que jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi. Celle-ci une fois promulguée, les cas de responsabilité sont déterminés et les peines à infliger sont fixées par la loi organique.

D. La Chambre des représentants a le rôle d'une chambre de mise en accusation et relève s'il y a des charges suffisantes pour traduire un ministre devant la Cour de cassation. Cette dernière qualifie le fait, statue sur la culpabilité et inflige la peine dans les limites fixées par le législateur.

Si la loi organique n'énumère pas les divers faits qui peuvent être constitutifs d'une infraction dite fonctionnelle, la Chambre des représentants, pour mettre en accusation, et la Cour de cassation, pour juger, devront nécessairement examiner, provisoirement en ce qui concerne la Chambre des représentants, si les faits dont elles ont à connaître tombent sous l'application de l'infraction dite fonctionnelle telle qu'elle est définie par la loi organique.

La tâche de la Chambre et de la Cour eût sans doute été facilitée si, au lieu de s'en tenir à une notion générale, la présente loi avait érigé en infraction certaines fautes ministérielles déterminées, ainsi qu'il a été proposé à maintes reprises n.t. par Bara (61) Legros (63) C. E. R. E. (70) et le Centre P. Huymans (page 130).

L'examen des faits qui d'après eux pourraient être érigés en infractions dites fonctionnelles suscite diverses considérations.

1) La responsabilité d'un ministre est essentiellement politique. Il peut commettre certains faits ou s'abstenir de poser certains actes tels que le fonctionnement normal des institutions en est entravé. Un vote de la Chambre ou du Sénat l'avertit de la faute qu'il a commise. S'il s'obstine à maintenir l'acte ou à rester dans l'inaction il aggrave sa responsabilité. La sanction de pareil comportement est de nature politique : sa démission ou celle du Gouvernement auquel il appartient.

Ce comportement est-il de nature à entraîner des sanctions pénales ? Celles-ci seraient-elles justifiées ? C'est douteux.

Il en est de même lorsque des ministres se rendent coupables d'un défaut absolu de surveillance, d'inexécution des règlements ou de négligence grave même s'il en est résulté un préjudice.

Ici encore ils engagent leur responsabilité politique. Il pourrait cependant en être autrement si le comportement ou les négligences étaient systématiques et revêtaient le caractère d'un abus de fonction avec dol spécial. (148)

Dans ce cas, une infraction dite fonctionnelle, assortie de sanctions pénales, pourrait avoir été commise.

2) La responsabilité ministérielle envisagée est purement fonctionnelle.

Sommige bedoelde gevallen kunnen aanvechtbaar zijn zonder onder dit begrip te vallen. Aldus — men zou de voorbeelden van feiten die als ambtelijk misdrijf kunnen gelden kunnen vermenigvuldigen — de ministers moeten alle maatregelen nemen om de wet toe te passen. Zij mogen daarentegen, noch vervolgingen verbieden, noch de gerechtelijke overheden beletten hun ambt te vervullen, noch op eender welke wijze tussen beide komen om de loop van het gerecht te beïnvloeden, noch zekere misdaden of wanbedrijven of de daaropvolgende veroordelingen doen verdwijnen.

Die idee kan vergeleken worden met artikel 239 van het Strafwetboek betreffende de inmenging van de administratieve overheden.

Er werd voorgesteld die tekortkomingen of die verbodopleggingen strafbaar te stellen.

Daar zij niet bevoegd waren om de genoemde maatregelen te treffen en zij gebonden zijn door de regelen inzake de schending der machten, kan men zich afvragen of de ministers, die zich tot dergelijke praktijken lenen, van hun ambt misbruik maken en of deze handelingen derhalve zouden kunnen beschouwd worden als zgg. ambtelijke misdrijven.

Voor machtoverschrijding zouden ze politiek en niet strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen, ten ware ze onder de toepassing vielen van artikel 239 van het Strafwetboek.

Zo zou ook een minister, die daarvoor gemachtigd is, de uitvoering van een straf kunnen kwijtschelden. Zo dat met bedrieglijk inzicht, met het inzicht te schaden, enz. gebeurt, b.v. wanneer daardoor getracht werd een beschermeling te bevoordelen, zou die daad eventueel onder de toepassing kunnen vallen van het zgg. ambtelijk misdrijf waarvan in de organieke wet sprake is.

3) Het opsporen van al de mogelijke handelingen die een minister strafrechtelijk zouden kunnen ten laste gelegd worden is zinloos (149).

Wat zou er gebeuren zo, eens de wet aangenomen, de openbare mening beroerd zou worden door een ernstig feit, dat al de kenmerken van een ambtelijk misdrijf zou vertonen, maar dat aan de vervolging en aan de berechting zou ontsnappen omdat het niet zou opgenomen zijn in de opsomming die in de wet voorkomt?

Om deze moeilijkheid te ontwijken en een beperkende opsomming van feiten die als zgg. ambtelijke misdrijven zouden kunnen aangemerkt worden, te vermijden, werd voorgesteld in de organieke wet een artikel op te nemen, volgens hetwelk ze de macht van de Kamer en van het Hof van cassatie niet opheft om de minister in beschuldiging te stellen door andere misdrijven te karakteriseren en de in artikel 134, tweede lid, gestelde straffen er van te bepalen. Maar dit artikel is van tijdelijke aard. Het is slechts van toepassing tijdens de duur die het aanduidt t.t.z. tot aan de uitvaardiging van een organieke wet.

Krachtens deze wet kunnen de Kamer en het Hof van cassatie, ingevolge een vervallen bepaling, dus geen andere misdrijven kwalificeren en sanctioneren dan die welke in de organieke wet zijn voorzien.

Op dat punt zou die wet ongrondwettelijk zijn. Inderdaad, artikel 90, tweede lid van de Grondwet behoudt deze opdracht aan de wetgever alleen voor.

Anderzijds, zoals reeds werd gezegd op blz. 121, zou zij indruisen tegen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat voorrang heeft op de nationale wetten, met uitzondering van de Grondwet.

4) Onder de feiten die talrijke auteurs als zgg. ambtelijke misdrijven strafbaar willen stellen, zijn er die, ongeacht de omstandigheid dat ze onder het algemeen begrip van het zgg. ambtelijk misdrijf vallen, zoals dat wordt vastgelegd in de organieke wet, eveneens de kenmerken dragen van de misdrijven van het gemeen recht.

Aan de hand van de vroegere ontwerpen, kunnen talrijke voorbeelden van dergelijke feiten aangehaald worden.

a) De ministers steunen, bij het opstellen van een ontwerp van wet of van een gemeenschappelijke beslissing op inlichtingen van alle aard — statistieken, begrotingsvooruitzichten, gevolgen van de voorgestelde maatregel — die de Regering of de Wetgevende Kamers bezwaarlijk kunnen nagaan. Deze moeten noodzakelijkerwijze betrouwen op de ministers.

Er werd voorgesteld (150) dat als de ministers een beslissing van de regering of van de Wetgevende Kamers verkrijgen door de ware toedacht te verdraaien van de technische gegevens die zij voorleggen, ze het vertrouwen beschamen dat in hen wordt gesteld. Zij zouden dus een wel bepaald delict begaan.

Is dat wenselijk?

Zo die ministers wetens en willens de Regering en het Parlement bedriegen, kunnen zij dan geen ambtelijk misdrijf begaan waarvan het principe in de organieke wet is vervat? Indien er geen bijzonder opzet mee is gemoeid, blijft het dan niet eerder bij een politieke verantwoordelijkheid? Blijkt dat ze een zeker belang hebben genomen bij het verkrijgen van die beslissing, is dan de bepaling van artikel 245 van het Strafwetboek niet op hen van toepassing?

b) De Uitvoerende Macht komt in steeds grotere mate tussenbeide in het administratieve, economische, sociale en culturele leven.

Certains cas visés peuvent être critiquables sans rentrer dans cette notion. Ainsi — on pourrait multiplier les exemples de faits pouvant être constitutifs d'infraction fonctionnelle — les ministres doivent prendre toute mesure en vue d'assurer l'application de la loi. Par contre, ils ne peuvent ni interdire des poursuites ni empêcher les autorités judiciaires d'exercer leurs fonctions ni intervenir de quelque manière que ce soit pour influencer le cours de la justice ni abolir certains crimes ou délits ou les condamnations prononcées à raison de ces crimes ou délits.

Cette idée est à rapprocher de l'article 239 du Code pénal relatif aux empiètements des autorités administratives.

Certains ont proposé d'ériger ces manquements ou ces interdictions en infractions.

N'ayant pas le pouvoir de prendre les mesures incriminées et tenus par les règles de la séparation des pouvoirs, on peut se demander si les ministres, qui se prêteraient à ces manœuvres, abuseraient de leurs fonctions, si dès lors ces actes pourraient être considérés comme infractions dites fonctionnelles.

Committant un excès de pouvoir, ils répondraient politiquement et non pénalement de leur faute, à moins qu'ils ne tombent sous l'application de l'article 239 du Code pénal.

Il se pourrait certes qu'un ministre, qui en a le pouvoir, remette l'exécution d'une peine. S'il y a intention frauduleuse, ou dessein de nuire, par exemple lorsque l'acte tend à favoriser indûment un protégé, l'acte pourrait éventuellement tomber sous le coup de l'infraction dite fonctionnelle inscrite dans la loi organique.

3) La recherche de tous les faits pouvant être imputés pénalement aux ministres est vaine (149).

Quid si, la loi votée, l'opinion publique était secouée par un fait grave, qui à toutes les apparences d'une infraction fonctionnelle mais qui échapperait aux poursuites et au jugement parce qu'il ne figure pas dans l'énumération que fait la loi?

Pour parer à cette difficulté et éviter une énumération limitative des faits à considérer comme constitutifs d'infractions dites fonctionnelles, il a été suggéré d'insérer dans la loi organique un article aux termes duquel celle-ci n'épuiserait pas le pouvoir de la Chambre et de la Cour de cassation d'accuser un ministre en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines prévues par l'article 134, alinéa 2, de la Constitution. Mais celui-ci est de nature temporaire. Il n'est applicable que pour la durée qu'il indique, c'est-à-dire jusqu'à la promulgation d'une loi organique.

Celle-ci ne peut donc permettre à la Chambre et à la Cour de cassation de caractériser et de sanctionner en vertu d'une disposition périmée d'autres infractions que celles prévues par la loi organique.

La loi serait anticonstitutionnelle sur ce point. En effet, l'article 90, alinéa 2, de la Constitution réserve cette mission au seul législateur.

D'autre part, ainsi qu'il a été relevé à la page 121, elle serait prise en contradiction avec la Convention européenne des droits de l'homme, celle-ci ayant primauté sur les lois nationales, hormis sur la Constitution.

4) Parmi les faits que de nombreux auteurs entendent ériger en infractions dites fonctionnelles déterminées, il en est qui, indépendamment de la circonstance qu'ils tombent sous la notion générale de l'infraction dite fonctionnelle telle qu'elle est établie dans la loi organique, répondent en outre aux conditions d'infractions de droit commun.

Les projets antérieurs permettent de citer de nombreux exemples de pareils faits.

a) Les ministres, dans l'élaboration d'un projet de loi ou d'une décision collective, se fondent sur des renseignements d'ordres divers — statistiques, prévisions budgétaires; effets de la mesure proposée — que le Gouvernement et les Chambres législatives pourraient malaisément contrôler. Ils doivent nécessairement faire confiance aux ministres.

Il a été proposé (150) que si des Ministres emportent une décision du Gouvernement ou des Chambres législatives en ayant volontairement méconnu la portée véritable des données techniques qui leur ont été soumises, ils trompent la confiance placée en eux. Ils commettraient donc un délit spécifique.

Est-ce opportun?

Si ces ministres trompent sciemment le Gouvernement ou le Parlement ne peuvent-ils commettre l'infraction fonctionnelle dont le principe est inscrit dans la présente loi? S'il n'y a pas dol spécial n'encourrent-ils pas plutôt une responsabilité politique? S'il s'avère qu'ils ont pris quelque intérêt à emporter cette décision, la disposition de l'article 245 du code pénal ne leur est-elle pas applicable?

b) Le pouvoir exécutif intervient d'une manière de plus en plus importante dans la vie administrative, économique, sociale et culturelle.

Daartoe stellen de wetten en in 't bijzonder de begrotingswetten de mogelijkheid vast materiële en financiële voordelen te verlenen — en voornamelijk subsidies — aan natuurlijke personen of aan publiek- of privaatrechtelijke personen of nog aan intercommunales, privaatrechtelijke vennootschappen, enz.

De uiteraard algemene toekenningsvoorwaarden en het gebrek aan rechtstreekse controlemiddelen maken de weg vrij voor mogelijke misbruiken.

De mogelijkheid werd ook onder ogen genomen (151) om de Ministers in beschuldiging te stellen die zich aan dergelijke misbruiken schuldig zouden maken en hun fout strenger te straffen volgens het belang dat zij zouden genomen of ontvangen hebben bij het toekennen van die voordelen.

De opmerkingen over de ministers die de Regering of het Parlement bedriegen gelden hier eveneens.

c) Door de uitoefening van hun ambt krijgen de ministers kennis van belangrijke inlichtingen betreffende de buitenlandse en militaire betrekkingen of betreffende de economische en financiële toestand van het Land. Zo b.v. wanneer een geldontwaarding wordt overwogen. Zij moeten het geheim bewaren. Het bekendmaken van die inlichtingen of toestanden schokt het vertrouwen dat het Land in hen stelt en zou het welzijn van internationale onderhandelingen of de gevolgen van de door de Regering geplande maatregelen in gevaar kunnen brengen.

Is het nodig zoals onder ogen werd genomen inzonderheid een strafrechtelijke sanctie vast te stellen voor de tekortkoming in deze verplichtingen?

Geheimen bekend maken kan een misdaad van hoog verraad zijn en als dusdanig strafbaar zijn. Ook kan het een schending van beroepsgeheim zijn, hetgeen aanleiding zou geven tot de toepassing van artikel 458 van het Strafwetboek dat ten deze toepasselijk is verklaard. Zo de bekendmaking een persoonlijk belang beoogt of aan de minister enig voordeel heeft verschaft, kan ze onder de bepaling van artikel 245 van het Strafwetboek vallen.

Zo zij geschied is met de bedoeling de instellingen of hun werking aan te tasten, zou ze de kenmerker hebben van het in de organieke wet voorziene zgn. ambtelijk misdrijf.

Zo zij te wijten is aan nalatigheid of onbevoegdheid, zou degene die ze begaan heeft zeker verantwoordelijk zijn, maar enkel op het politieke vlak.

d) Evenzo werd voorgesteld als misdrijf strafbaar te stellen zekere daden die tot doel hebben de regeringsvorm of de orde van troonopvolging te vernietigen of te veranderen. Dergelijke bepaling die het behoud van onze instellingen op het oog heeft, schijnt niet onontbeerlijk, gelet op artikel 104 van het Strafwetboek.

E. Veronderstelt het zgn. ambtelijk misdrijf dat de Staat een nadeel heeft ondergaan?

Het lijkt overbodig het element nadeel hierin te betrekken. Zelfs wanneer de Staat materieel niet benadeeld werd, zal zijn prestige in elk geval moreel geschaad worden doordat een minister van zijn ambt misbruik heeft gemaakt.

F. Zoals reeds aangestipt werd, moet het misbruik om strafbaar te zijn, gepleegd zijn met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden.

In deze kiese aangelegenheid, komt het wenselijk voor het misdrijf afhankelijk te stellen van een bijzonder opzet van de dader.

De juiste draagwijdte van dit begrip levert geen moeilijkheden op. Het volstaat te verwijzen naar dit begrip in het gemeen recht (152).

51. De Grondwet behoudt niet noodzakelijkerwijze de door artikel 90 gewilde bescherming voor aan alle ministers die zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf.

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen misdrijven begaan in de uitoefening van het ministeriële ambt en misdrijven begaan buiten de uitoefening van dit ambt.

A. De ministers genieten het berechtingsvoorrecht voor het vonnis van elk misdrijf in de uitoefening van hun ambt, of het nu gaat om een gemeenrechtelijk misdrijf (misdad, wanbedrijf of overtreding) of om een zgn. ambtelijk misdrijf zoals dat in onderhavige wet wordt bepaald (blz. 134). Zij moeten dus in beschuldiging worden gesteld door de Kamer van volksvertegenwoordigers en berecht door het Hof van cassatie.

Wat gebeurt er als het misdrijf wordt ontdekt nadat de minister is afgetreden?

Wanneer een minister in functie is, is de vervolging een vervolging tegen een minister. Wanneer hij is afgetreden, is de vordering wegens zijn vroegere functies nog steeds een vervolging tegen een minister (153).

Dit standpunt wordt algemeen aanvaard. Daar het principe voortvloeit uit de Grondwet, kan de organieke wet er niets aan wijzigen.

A ces fins, des lois et plus spécialement des lois budgétaires prévoient l'éventualité d'octroyer des avantages matériels et financiers et notamment des subsides à des personnes physiques ou à des personnes de droit public ou privé ou encore à des intercommunales, sociétés de droit privé, etc.

Les critères d'attribution forcément généraux et l'absence de moyens de contrôle immédiat ouvrent un domaine d'abus possibles.

Il a été envisagé également (151) d'incriminer les ministres qui se rendraient coupables de pareils abus et de sanctionner plus sévèrement leur faute en raison de l'intérêt qu'ils auraient pris ou reçu, à l'occasion de l'octroi de ces avantages.

Les observations qui viennent d'être faites relatives aux ministres qui trompent le Gouvernement ou le Parlement valent également ici.

c) Par l'exercice de leurs fonctions, les ministres acquièrent la connaissance d'informations importantes concernant les relations extérieures et militaires ou relatives à la situation économique et financière du pays. Tel sera n.t. le cas lorsqu'une dévaluation de la monnaie est envisagée. Ils doivent en garder le secret. La divulgation de ces informations ou situations constitue un manquement à la confiance que le pays leur témoigne et pourrait être de nature à nuire au succès de négociations internationales ou à l'effet de mesures que projette le Gouvernement.

Est-ce nécessaire de prévoir, comme il a été envisagé, une sanction pénale spécialement pour le manquement à ces obligations?

La divulgation de secrets peut être constitutive du crime de haute trahison et sera punissable à ce titre. Elle peut constituer aussi la violation du secret professionnel donnant lieu à application de l'article 458 du code pénal, rendu applicable en la matière. Si la divulgation a été faite à des fins personnelles ou a procuré au ministre un avantage quelconque, elle pourra tomber sous le coup de l'article 245 du code pénal.

Si elle a été commise dans le but d'attenter aux institutions ou à leur fonctionnement, elle pourra avoir le caractère de l'infraction dite fonctionnelle inscrite dans la loi organique.

Si elle est due à la négligence ou à l'incompétence, celui qui l'a commise est certes responsable mais uniquement politiquement.

d) De même il a été suggéré d'ériger en infraction certains actes accomplis dans le but de détruire ou de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône. Cette disposition, proposée dans un but de sauvegarde de nos institutions, ne semble pas indispensable eu égard à l'article 104 du code pénal.

E. Enfin on peut se demander si l'infraction dite fonctionnelle implique que l'Etat ait subi un préjudice.

Il paraît superflu de faire intervenir la notion de préjudice en pareille matière. Même dans les cas où l'Etat ne sera pas préjudicié matériellement, il subira en toute hypothèse un préjudice moral dans son prestige, par le fait qu'un ministre abuse de ses fonctions.

F. Comme il a été souligné, pour être punissable, l'abus doit avoir été commis dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

En cette matière délicate, il a paru souhaitable de subordonner l'infraction à un dol spécial de son auteur.

L'exacte portée de cette notion ne donne pas lieu à des difficultés. Il suffit de se référer à la notion que le droit commun a donnée à ces termes (152).

51. La Constitution ne réserve pas nécessairement la protection voulue par l'article 90 à tous les ministres qui se sont rendus coupables d'une infraction.

Une distinction doit être faite entre les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles et celles commises hors l'exercice de ces fonctions.

A. Les ministres jouissent du privilège de juridiction pour le jugement de toute infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions, quelle soit une infraction de droit commun (crimes, délit ou contravention) ou une infraction dite fonctionnelle telle qu'elle est inscrite dans la présente loi (page 134). Ils doivent dès lors être mis en accusation par la Chambre des représentants et jugés par la Cour de cassation.

Quid si l'infraction n'était découverte que lorsque le ministre a quitté ses fonctions?

Quand un ministre est en charge, la poursuite est une poursuite contre un ministre. Quand il est sorti de charge, l'action du fait de ses anciennes fonctions est encore une poursuite contre un ministre (153).

Cette vue des choses est communément admise. Son principe découlant de la Constitution, la loi organique ne pourrait y déroger.

B. De kwestie is anders wanneer het om misdrijven gaat welke door de ministers gepleegd werden buiten de uitoefening van hun ambt, daar artikel 90 daarvoor naar de organieke wet verwijst.

Welke misdrijven moeten in aanmerking genomen worden?

Er kan geen sprake zijn van zgz. ambtelijke misdrijven, vermits deze uiteraard begaan worden in de uitoefening van het ministeriële ambt, maar het kan gaan om gemeentrechtelijke misdrijven, nl. misdaden, wanbedrijven of overtredingen. Het moet echter een werkelijk misdrijf betreffen, aangezien de strafvordering wegens buiten het ambt gepleegde feiten gegrond moet zijn op een tekst van het gemeen recht, die ze als misdrijf bestempelt (154).

Zo b.v. de moord, de diefstal, de jacht wanneer ze verboden is, de medeplichtigheid aan overspel, de bankbreuk... (155).

In de huidige stand van zaken regelt artikel 90 van de Grondwet, bij ontstentenis van een organieke wet, het recht om de ministers in beschuldiging te stellen en te berechten, zonder onderscheid tussen de misdrijven begaan in en buiten de uitoefening van hun ambt. Dat grondwettelijk voorschrift is van toepassing op de gemeenrechtelijke misdrijven (156).

Zijn interpretatie heeft aanleiding gegeven tot heel wat discussies.

Vier hypothesen kunnen worden vooropgezet :

1) De feiten werden begaan door een minister in functie, maar buiten de uitoefening van zijn ambt.

De oplossing schijnt voor de hand te liggen. Bij ontstentenis van een wet tot uitvoering van artikel 90, is het berechtingsvoorrecht verzekerd.

2) De feiten werden begaan vóór de ambtsaanvaarding, maar ontdekt en vervolgd wanneer hun dader met de ministeriële functies is bekleed.

De oplossing is dezelfde (157), nl. wegens de redenen terzake op blz. 117.

Het volstaat dat de feiten, begaan vóór de ambtsaanvaarding, vervolgd worden gedurende de ministeriële ambtsperiode, zoals sommige auteurs schijnen aan te nemen (157).

Zo de vervolgingen aan de gang zijn en de beschuldigde intussen minister wordt, dient het gerecht waarbij de zaak aanhangig is, zich onbevoegd te verklaren. Het dossier zal doorgestuurd worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers die moet beslissen en desnoods de minister voor het Hof van cassatie brengen.

3) De feiten werden begaan toen de minister in functie was, maar buiten de uitoefening er van en werden ontdekt en vervolgd nadat hij zijn ambt heeft neergelegd.

Hierover bestaan grote betwistingen.

a) Voor sommige auteurs zou de minister zelfs na zijn aftreden, onder de bescherming blijven van artikel 90, voor alles wat hij gedaan heeft (158).

De tot staving aangevoerde argumenten zijn gewoonlijk de volgende :

— Het zou tegenstrijdig zijn een andere oplossing aan te nemen dan wanneer de feiten werden ontdekt toen de minister in functie was (159).

Dat argument schijnt betwistbaar.

— Volgens de principes moet men zich plaatsen, op de dag van het misdrijf om de bevoegdheid te bepalen (160).

Ongetwijfeld is het principieel zo dat men zich moet plaatsen op de dag van het misdrijf om de bevoegdheid te bepalen, maar is dat een voldoende reden om een voorrecht te scheppen (161)?

— De minister, die het misdrijf heeft begaan, zijn ontslag heeft gegeven en tot het privé-leven is teruggekeerd, moet voor het Hof van cassatie worden gebracht, zoals de magistraten, die berecht worden door het Hof van Beroep volgens artikel 479 van het Wetboek van Strafvordering, verder het berechtingsvoorrecht genieten, zelfs als ze hun ontslag gegeven en hun hoedanigheid van magistraat verloren hebben (162).

Het gaat om een argument bij vergelijking.

Het statuut van de minister die na zijn ambtsneerlegging in het privé-leven is teruggekeerd, is niet hetzelfde als dat van de magistraat, die tot het emeritaat werd toegelaten of de leeftijdsgrens heeft bereikt, want dezen behouden hun hoedanigheid van magistraat (163).

— Er wordt nog beweerd : « que le ministre ait ou n'ait pas conservé le pouvoir, l'appréciation de ses actes exige les mêmes conditions d'indépendance, de lumière et d'impartialité. L'intérêt général aussi bien que l'intérêt particulier de l'accusé, requiert l'intervention du pouvoir parlementaire et le verdict de la Cour suprême » (164).

Deze laatste opvatting wordt bestreden met ernstige argumenten, zoals hierna zal worden uiteengezet.

b) Anderen zijn van oordeel dat het berechtingsvoorrecht in dat geval niet meer gewettigd is.

B. La question se pose différemment lorsqu'il s'agit d'infractions commises par des ministres hors l'exercice de leurs fonctions, l'article 90 ayant réservé cette matière à la loi organique.

Quelles sont les infractions à envisager?

Il ne peut être question d'infraction dite fonctionnelle, celle-ci étant nécessairement commise dans l'exercice des fonctions ministérielles, mais il peut s'agir de toute infraction de droit commun, crime, délit ou contravention. Il doit cependant s'agir d'une véritable infraction car l'action pénale du chef de faits, étrangers aux fonctions ministérielles, doit être fondée sur un texte du droit commun qui les érige en infraction (154).

Ce seront par exemple l'homicide, le vol, la chasse en temps interdit, la complicité d'adultère, la banqueroute (155).

Dans l'état présent des choses, en l'absence d'une loi organique, l'article 90 de la Constitution règle le droit d'accuser et de juger les ministres, sans distinguer entre les infractions commises dans l'exercice et hors l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition constitutionnelle est applicable aux infractions de droit commun (156).

Son interprétation a donné lieu à beaucoup de discussions.

Quatre hypothèses peuvent être envisagées :

1) Les faits ont été commis par un ministre en fonctions mais hors l'exercice de celles-ci.

La solution paraît s'imposer. A défaut d'une loi d'exécution de l'article 90, le privilège de juridiction est assuré.

2) Les faits ont été commis avant l'entrée en charge mais sont découverts et poursuivis pendant que leur auteur occupe des fonctions ministérielles.

La solution est la même (157) n.t. pour les raisons indiquées à la page 117.

Il suffit que les faits, commis avant l'entrée en charge, aient été poursuivis pendant la durée des fonctions ministérielles (157).

Si des poursuites sont pendantes et que l'inculpé devient ministre en cours de celles-ci, la juridiction saisie se déclarera incompétente. Le dossier sera transmis à la Chambre des représentants qui statuera et traduira, s'il échet, le ministre devant la Cour de cassation.

3) Les faits ont été commis pendant que le ministre était en fonctions mais hors l'exercice de celles-ci et ont été découverts et poursuivis après qu'il eût quitté sa charge.

Les controverses sont vives.

a) Pour certains auteurs, même lorsqu'il est sorti de charge, le ministre demeure sous la protection de l'article 90 à raison de tout ce qu'il a fait (158).

Les motifs invoqués à l'appui de cette manière de voir sont généralement les suivants :

— Il serait contradictoire d'admettre une solution différente de celle où les faits ont été découverts pendant que le ministre était en fonction (159).

Ce motif paraît discutable.

— Il faut, suivant les principes, se placer au jour de l'infraction pour déterminer la compétence (160).

Il est de principe sans doute qu'il faut se placer au jour de l'infraction pour déterminer la compétence, mais cette raison est-elle suffisante pour créer un privilège? (161).

— Le ministre qui a commis un délit, qui a donné sa démission et qui est rentré dans la vie privée, doit être soumis à la juridiction privilégiée au même titre que les magistrats, qui sont justiciables de la cour d'appel aux termes de l'article 479 du code d'instruction criminelle, continuent à jouir de la juridiction privilégiée, alors même qu'ils auraient donné leur démission et perdu leur qualité de magistrat (162).

Il s'agit d'un argument par analogie.

Le statut du ministre qui est rentré dans la vie privée après l'exercice de ses fonctions et celui du magistrat, admis à l'éméritat ou ayant atteint la limite d'âge, n'est pas le même car ces derniers conservent leur qualité de magistrat (163).

— Il a encore été soutenu : « que le ministre ait ou n'ait pas conservé le pouvoir, l'appréciation de ses actes exige les mêmes conditions d'indépendance, de lumière et d'impartialité. L'intérêt général, aussi bien que l'intérêt particulier de l'accusé requiert l'intervention du pouvoir parlementaire et le verdict de la Cour suprême » (164).

Cette dernière opinion est combattue par des arguments sérieux, comme il sera dit ci-après.

b) D'autres considèrent que le privilège de juridiction ne se justifie plus dans ce cas.

Bij de voorbereiding van de wet van 1865, bevestigde de verslaggever, in de veronderstelling dat de minister ophoudt zijn ambt uit te oefenen : « je dis qu'il tombera sous l'application du droit commun. Car le privilège de juridiction que le projet lui accorde est un privilège personnel : nous l'attachons aux fonctions ministérielles, la cause cessant, l'effet doit également cesser » (165).

Als een minister geen minister meer is, valt hij opnieuw onder het gemeen recht, bijgevolg kan hij zonder instemming van de Kamer voor de gewone rechtbanken worden vervolgd, zelfs voor misdrijven die hij zou begaan hebben toen hij minister was, doch buiten zijn ambt (166).

De motivering tot staving van de terugkeer tot de regelen van het gemeen recht is ongeveer dezelfde.

Wanneer de minister die hoedanigheid verliest, zegt de Kerchove, kan hij vervolgd worden *de plano* zonder voorafgaande machtiging; inderdaad op het ogenblik dat de minister in het privé-leven terugkeert, vervallen de redenen die een waarborg voor hem als vertegenwoordiger van de Uitvoerende Macht, hadden genoodzaakt, daar de vervolging van een oud minister hoegenaamd niet de werking van de Uitvoerende Macht kan belemmeren (167).

Andere wijken niet af van deze mening als ze doen opmerken dat « la responsabilité de l'ancien ministre du chef de faits commis par lui en dehors de l'exercice de ses fonctions, avant, pendant ou après sa période de charge, reste entièrement soumise au droit commun, parce qu'il n'y a plus qu'une poursuite contre un particulier, la fonction ministérielle et, si l'on peut dire, la personnalité ministérielle, y sont étrangères » (168).

In 1952, stelde P. Wigny de vraag : « qu'arrivera-t-il lorsque le ministre sort de charge ? Pourra-t-on à l'avenir le soumettre au droit commun des poursuites judiciaires même si elles ont pour objet des actes accomplis pendant qu'il était chef de département ? On maintient » antwoordde hij « le régime spécial pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions, à l'exclusion de ceux de la vie privée » (169).

4) De feiten werden begaan vóór de ambtsaanvaarding van een minister en ontdekt en vervolgd na zijn ambtsneerlegging.

De hierboven onder 3) uiteengezette beschouwingen schijnen *a fortiori* van toepassing te zijn.

Volgens M. Rigaux en P.E. Trousse, is het berechtingsvoorrecht niet verantwoord voor feiten, welke vóór de ambtsaanvaarding van de minister zijn begaan, en vervolgd nadat hij zijn ambt heeft neergelegd (170).

C. Voortaan zal de organieke wet, die daartoe door de Grondwet gemachtigd is, een keuze moeten doen. Immers het Nationaal Congres heeft, als algemeen principe voor de Kamer het recht voorbehouden om de ministers in beschuldiging te stellen en ze voor het Hof van cassatie te brengen.

Maar hij heeft aan de gewone wetgever de zorg overgelaten het principe te reglementeren en de uitzonderingen te bepalen, die nodig zouden geacht worden, zowel voor de burgerlijke vordering, als voor de misdaden en wanbedrijven door de ministers begaan, buiten de uitoefening van hun ambt (171).

Wat de eerste twee der bovenvermelde hypothesen betreft, worden de vorderingen ingesteld ten laste van een minister in functie.

De redenen van algemeen belang, waarvan sprake op blz. 117, blijken zich op te dringen, zelfs indien het misdrijf gepleegd werd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt.

Bij de besprekingen die tot de wet van 19 juni 1865 hebben geleid, heeft de verslaggever uiteengezet dat voor de misdaden en wanbedrijven door de ministers begaan buiten de uitoefening van hun ambt, de uitzonderingsjurisdictie van het Hof van cassatie diende te worden behouden, om aan de ministers alle waarborgen te verzekeren die de Grondwet hun toekent, wanneer zij voor het gerecht worden gedaagd voor feiten betreffende hun ambt (172).

Dat is wat de wet heeft aanvaard in haar artikel 1 (173), ondanks de opvatting dat er nooit maar één enkel ogenblik sprake van is geweest de gewone misdaden en wanbedrijven die door de ministers zouden zijn bedreven, voor het Hof van cassatie te brengen (174).

De verslaggever vervolgde « le juge de paix prévenu d'avoir commis, hors de ses fonctions, un délit emportant une peine correctionnelle est renvoyé devant la Cour d'appel, qui juge en premier et en dernier ressort : et on voudrait qu'un ministre coupable du même fait fut livré au premier juge d'instruction venu et privé des garanties que la loi accorde à ses subordonnés. Cela ne serait ni juste ni concevable » (175).

De aangegeven toestand is ten opzichte van de magistraten dezelfde gebleven, wat het berechtingsvoorrecht betreft.

De vervolgingen vergen de tussenkomst van de Kamer, wanneer ze betrekking hebben op een minister in functie.

Nochtans bij de studie van procedurekwesties, zal worden nagegaan of de inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers kan vervangen worden door een machtiging tot vervolging.

Wat de derde en vierde hypothesen betreft, worden de vervolgingen ingesteld ten laste van een oud minister.

De voorgestelde argumenten die pleiten voor de procedure van gemeen recht welke het berechtingsvoorrecht uitsluit, schijnen overtuigend te zijn.

Lors des travaux préparatoires de la loi de 1865, le rapporteur, envisageant l'hypothèse où le ministre cessait de remplir ses fonctions, affirmait : « je dis qu'il tombera sous l'application du droit commun. Car le privilège de juridiction que le projet lui accorde est un privilège personnel : nous l'attachons aux fonctions ministérielles, la cause cessant, l'effet doit également cesser » (165).

Le ministre en cessant d'être ministre rentre dans le droit commun, par conséquent, il peut être poursuivi sans autorisation de la Chambre devant la juridiction ordinaire, même pour des délits qu'il aurait commis étant ministre, mais en dehors de ses fonctions (166).

L'argumentation donnée à l'appui du retour aux règles de droit commun est sensiblement la même.

Lorsque le ministre vient à perdre cette qualité, dit de Kerchove, il peut être poursuivi *de plano* sans autorisation préalable; en effet, du moment que le ministre rentre dans la vie privée, les motifs qui nécessitaient une garantie comme représentant du pouvoir exécutif viennent à tomber, la poursuite d'un ex-ministre ne pouvant en rien entraver l'action du pouvoir exécutif (167).

D'autres ne s'écartent pas de la même idée en observant que « la responsabilité de l'ancien ministre du chef de faits commis par lui en dehors de l'exercice de ses fonctions, avant, pendant ou après sa période de charge, reste entièrement soumise au droit commun, parce qu'il n'y a plus qu'une poursuite contre un particulier, la fonction ministérielle et, si l'on peut dire, la personnalité ministérielle, y sont étrangères » (168).

En 1952, P. Wigny posait la question : « qu'arrivera-t-il lorsque le ministre sort de charge ? Pourra-t-on à l'avenir le soumettre au droit commun des poursuites judiciaires même si elles ont pour objet des actes accomplis pendant qu'il était chef de département ? On maintient, répondait-il, le régime spécial pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions, à l'exclusion de ceux de la vie privée » (169).

4) Les faits ont été commis avant l'entrée en charge d'un ministre et ont été découverts et poursuivis après qu'il eût quitté sa fonction. Les considérations analysées ci-dessus sub 3) semblent valoir *a fortiori*.

D'après M. Rigaux et P.E. Trousse, le privilège de juridiction ne se justifie pas en ce qui concerne les faits commis avant l'entrée en charge du ministre et poursuivis alors que le ministre a cessé ses fonctions (170).

C. Il appartient désormais à la loi organique, à ce autorisée par la Constitution, de faire un choix. En effet, le Congrès national avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation.

Mais il a voulu laisser à la législature ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres (171), en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

En ce qui concerne les deux premières hypothèses, envisagées ci-dessus, les poursuites se font à charge d'un ministre en fonction.

Les motifs d'intérêt public, dont il a été question à la page 117, paraissent s'imposer même si l'infraction a été commise hors l'exercice des fonctions ministérielles.

Lors des débats qui ont abouti à la loi du 19 juin 1865, le rapporteur a exposé que pour les crimes et les délits commis par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions, il y avait lieu de maintenir la juridiction exceptionnelle de la Cour de cassation pour conserver aux ministres toutes les garanties que la Constitution leur accorde lorsqu'ils sont traduits en justice pour les faits relatifs à leurs fonctions (172).

C'est ce que la loi a admis dans son article 1^{er} (173), en dépit de l'opinion suivant laquelle il n'avait jamais été question un seul instant de renvoyer à la Cour de cassation la connaissance des crimes et délits ordinaires commis par les ministres (174).

Ce rapporteur continuait « le juge de paix prévenu d'avoir commis, hors de ses fonctions, un délit emportant une peine correctionnelle est renvoyé devant la Cour d'appel, qui juge en premier et en dernier ressort : et on voudrait qu'un ministre coupable du même fait fut livré au premier juge d'instruction venu et privé des garanties que la loi accorde à ses subordonnés. Cela ne serait ni juste ni concevable » (175).

La situation envisagée à l'égard des magistrats est demeurée inchangée en ce qui concerne le privilège de juridiction.

Les poursuites doivent avoir lieu à l'intervention de la Chambre si elles sont dirigées contre un ministre en fonction.

Toutefois — lors de l'étude des questions de procédure — il sera examiné si la mise en accusation par la Chambre des représentants ne peut être remplacée par une autorisation de poursuivre.

En ce qui concerne les troisième et quatrième hypothèses, les poursuites se font à charge d'un ancien ministre.

Les arguments proposés en faveur de la procédure de droit commun, excluant le privilège de juridiction, paraissent convaincants.

52. De organieke wet moet eveneens bepalen, volgens het voorschrift van artikel 90 van de Grondwet, welke straffen dienen te worden toegepast.

A. Misdrijven van gemeen recht begaan door een minister.

I. Misdrijven betreffende het ministeriële ambt of begaan in de uitoefening van dat ambt.

De minister die zich heeft schuldig gemaakt aan misdrijven van gemeen recht, blijft zoals elke burger, onderworpen aan de gewone strafwetten en het enige dat zou kunnen voortspruiten uit zijn buitengewone toestand is dat hij in sommige gevallen zwaarder wordt gestraft, daar de rechter tot plicht heeft de straf binnen de grenzen van het maximum en het minimum toe te passen naar verhouding van de schuld van de dader (176).

Eveneens zijn de bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten betreffende misdrijven waaraan alleen ambtenaren of personen die drager zijn van enig gezag zich kunnen schuldig maken, van toepassing op de ministers.

Een gewone verwijzing naar de bepalingen van de gewone strafwetten voor alle misdrijven die door deze wetten worden beteugeld volstaat, zelfs indien de minister ze heeft begaan in de uitoefening van zijn ambt (177).

Hierbij dient aangestipt dat de onschendbaarheid voorbehouden door artikel 44 van de Grondwet, volgens welke « geen lid van één 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 », slaat niet of de ministers als ze niet terzelfdertijd leden zijn van het Parlement (178). Principieel genieten zij hierom dus geen straffeloosheid.

II. Misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt.

De regel van artikel 90 is een absolute regel. Deze omvat alle misdrijven zonder onderscheid tussen die welke op het ministeriële ambt betrekking hebben en die welke er vreemd aan zijn (130).

Hetzelfde geldt voor de straffen, welke dus dezelfde zijn als in het gemeen recht voorzien.

B. Zogenaamde ambtelijke misdrijven.

Ingevolge artikel 134 van de Grondwet mag het Hof van cassatie de straf bepalen binnen een impliciet minimum dat afgeleid wordt uit de artikelen 25, 28 en 38, 2^e lid, van het Strafwetboek en het expliciet maximum van de opsluiting, zoals bepaald in het 2^e lid van het genoemd artikel 134.

De geest van dit artikel wordt geëerbiedigd.

Kortom, de organieke wet, waaraan de Grondwet daarvoor alle vrijheid verleent, bekrachtigt de bestaande toestand.

Eenzijds zijn de straffen, die van toepassing zijn op de ministers die in of buiten de uitoefening van hun ambt gemeenschappelijke misdrijven hebben begaan, de straffen bij de strafwetten bepaald. De tekst van artikel 134 van de Grondwet schijnt er trouwens op te wijzen dat dit de bedoeling was van de Grondwetgever.

Men zou kunnen denken dat vermits het gaat om strafbare feiten van een minister, de straffen van het gemeen recht onvoldoende zijn.

Maar die straffen omvatten een minimum en een maximum zodat de rechter, zo hij het wenselijk zou oordelen een minister strenger te straffen, binnen de door de strafwetgeving vastgelegde perken kan rekening houden met de bezwarende omstandigheid die voortvloeit uit de kwaliteit van de beschuldigde, en voor hetzelfde feit hem een strengere straf kan opleggen dan aan een particulier.

Anderzijds zijn de straffen, welke op een ambtelijk misdrijf van toepassing zijn, een gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar.

Hier ook werd de geest van de Grondwetgever geëerbiedigd vermits, hoewel hij alle vrijheid laat aan de gewone wetgever om de straffen te bepalen hij toch, zoals in artikel 134 wordt gezegd, gewild heeft dat die straf niet verder zou gaan dan de opsluiting.

Het lijkt niet wenselijk bij de gevangenisstraffen nog boeten te voegen.

Hoofdstuk II. — De burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

53. Ten einde te bepalen in welke mate een burgerlijke rechtsvordering is gewaarborgd door het in artikel 90 van de Grondwet vervatte berechtingsvoortrecht of onder de gewone rechter ressorteert, dient de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers uit een dubbel oogpunt te worden beoordeeld :

I. Daden begaan in de uitoefening van het ministeriële ambt.

Om de reeds aangehaalde redenen, is het zonder belang na te gaan of de vordering ingesteld wordt wanneer de minister in functie is of nadat hij zijn ambt heeft neergelegd.

De dubbele onschendbaarheid van vervolging en berechting, vastgesteld in artikel 90, strekt zich uit, bij ontstentenis van een wet tot uitvoering van dat artikel, tot de vorderingen tot schadeloosstellingen tegen de ministers wegens daden van hun ambt (179), met inbegrip van de burgerlijke rechtsvordering voortvloeiend uit een feit dat een misdrijf vormt (180).

52. La loi organique doit également déterminer, conformément au prescrit de l'article 90 de la Constitution, les peines à infliger.

A. Infractions du droit commun commises par un ministre.

I. Infractions relatives à la fonction ministérielle ou commises à l'occasion de l'exercice de cette fonction.

Le ministre qui s'est rendu coupable d'infractions de droit commun, reste soumis comme tout citoyen aux lois pénales ordinaires et tout ce qui pourra résulter de sa position exceptionnelle c'est que dans certains cas, elle entraînera une punition plus forte, le juge ayant l'obligation de proportionner la peine dans les limites du maximum et du minimum à la culpabilité de l'agent (176).

De même les dispositions du code pénal et des lois spéciales, dont les fonctionnaires ou personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité peuvent seuls se rendre coupables, sont applicables aux ministres.

Un renvoi pur et simple aux dispositions des lois pénales ordinaires pour toutes les infractions réprimées par ces lois, suffit dès lors, bien que le ministre les ait commises dans l'exercice de ses fonctions (177).

Il convient de noter que l'immunité réservée par l'article 44 de la Constitution, aux termes duquel « aucun membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », est étrangère aux ministres qui ne sont pas en même temps membres du Parlement (178). En principe, ils ne jouissent donc pas de l'impunité de ce chef.

II. Infractions commises hors l'exercice des fonctions ministérielles.

La règle de l'article 90 est absolue. Elle embrasse toutes les infractions sans qu'il faille distinguer entre celles qui se rattachent aux fonctions ministérielles et celles qui leur sont étrangères (130).

Cela s'applique également aux peines qui sont, dès lors, celles prévues par le droit commun.

B. Infractions dites fonctionnelles.

L'article 134 de la Constitution permet à la Cour de cassation de fixer la peine entre un minimum implicite tiré des articles 25, 28 et 38, alinéa 2, du code pénal et le maximum explicite de la réclusion arrêté par l'alinéa 2 dudit article 134.

L'esprit de cet article est observé.

En résumé la loi organique, à laquelle la Constitution donne toute latitude à cet égard, entérine la situation existante.

D'une part les peines applicables aux ministres ayant commis des infractions de droit commun dans l'exercice ou hors l'exercice de leurs fonctions sont celles prévues par les lois pénales. Le texte de l'article 134 de la Constitution semble d'ailleurs indiquer que tel est l'esprit du Constituant.

On pourrait estimer que, s'agissant de faits culpeux commis par un ministre, les peines de droit commun sont insuffisantes.

Or celles-ci comportent un minimum et un maximum de telle sorte que le juge, s'il l'estime opportun de punir plus fortement un ministre, peut dans les limites indiquées par la législation pénale, tenir compte de la circonstances aggravante résultant de la qualité de l'inculpé et pour le même fait lui infliger une peine plus forte qu'à un particulier.

D'autre part, les peines à infliger en cas d'infractions fonctionnelles sont d'un emprisonnement de six mois à cinq ans.

Ici également l'esprit du Constituant est respecté puisque, tout en laissant au législateur ordinaire toute liberté pour fixer le taux de la peine, il a, comme l'indique l'article 134, néanmoins voulu que ce taux n'excède pas la réclusion.

Il ne paraît pas souhaitable d'assortir d'amendes les peines d'emprisonnement.

Chapitre II. — Responsabilité civile.

53. En vue de déterminer dans quelle mesure une action civile est garantie par le privilège de juridiction inscrit dans l'article 90 de la Constitution ou laissée au juge ordinaire, la responsabilité civile des ministres doit être envisagée sous un double aspect :

I. Actes commis dans l'exercice des fonctions ministérielles.

Pour les motifs indiqués précédemment, il est sans intérêt de rechercher si l'action est mue pendant que le ministre est en charge ou après qu'il ait quitté ses fonctions.

La double immunité de poursuite et de jugement établie par l'article 90, en l'absence d'une loi d'exécution de celui-ci s'étendant aux actions en dommages-intérêts dirigés contre les ministres pour les actes de leurs fonctions (179), y compris action civile fondée sur un fait constitutif d'une infraction pénale (180).

Er dient evenmin een onderscheid te worden gemaakt naar gelang de schadelijke daad het gevolg is van een burgerlijke fout of veroorzaakt werd door een misdrijf.

1^o Het beroep op de burgerlijke rechtsvordering als gevolg van een misdrijf werd betwist. Hierbij werd gesteund op de voorbereiding van de wet van 19 juni 1865 om te beweren dat artikel 90 slechts de burgerlijke rechtsvordering beoogde ten gevolge van het ministerieel beleid.

Het wetsontwerp bevatte inderdaad een artikel 7 dat als volgt luidde :

« L'action civile résultant du crime ou du délit ne peut être poursuivie que devant la Cour de cassation et en même temps que l'action publique ».

Het werd verworpen maar zijn schrapping had niet en kon niet tot gevolg hebben aan te tonen dat er geen burgerlijke rechtsvordering zou zijn. De Kamer had enkel besloten artikel 7 te verdagen tot de volgende zitting (181) omdat « l'événement du 8 avril dernier » (duel Chazal-Delaet) geen burgerlijke eis tot gevolg kon hebben (182), en dat de kwestie van de bevoegdheid aanleiding gaf tot heftige discussies en controversen (183).

2^o Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt algemeen aanvaard, wanneer zij voortvloeit uit een misdrijf. Dit is niet het geval wanneer ze voortvloeit uit een daad van het ministerieel beleid. De wenselijkheid en de gegrondheid van dergelijke aansprakelijkheid zijn betwist.

A. Een deel van de doctrine leert dat de makers van de Grondwet de ministers hebben willen vrijstellen van elke andere verantwoordelijkheid dan die welke voortvloeit uit een misdaad of een wanbedrijf (184).

Rigaux en Trousse (185) waren van mening dat dergelijke burgerlijke rechtsvordering geen steun vindt in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en alle grond mist :

« Pour que la responsabilité ministérielle, soit engagée en raison d'un acte des fonctions ministérielles, il ne suffit donc pas que cet acte soit simplement dommageable — l'article 1382 du code civil est inapplicable aux ministres pour faits de leurs fonctions... Mais... une loi pourrait déroger au système actuel... » (186).

Het Répertoire Pratique du droit belge doet echter gepast opmerken dat « la responsabilité civile naissant d'un acte dommageable mais non délictueux commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions se confondra généralement avec la responsabilité de l'Etat » (188).

B. Deze opvatting wordt niet onverdeeld aanvaard. Ten deze dient op een arrest van het Hof van cassatie gewezen te worden.

Wegens de onthouding van een minister om een reglementaire macht uit te oefenen, werd een fout rechtstreeks ten laste gelegd van de Staat.

Het Hof besliste « dat geen grondwettelijke of wettelijke bepaling de Uitvoerende Macht, in de uitoefening van haar opdrachten en handelingen inzake verordening aan de bij de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde verplichting onttrekt de schade te vergoeden welke zij door haar schuld onder meer door onvoorzichtigheid of nalatigheid aan een ander veroorzaakt... » en verder « dat door te beslissen dat de Uitvoerende Macht, onder voorbehoud nochtans van haar politieke aansprakelijkheid tegenover de Wetgevende Kamers, « over de uitvoeringsmodaliteiten van haar reglementaire bevoegdheden » vrij en soeverein oordeelt, en dat aldus een verzuim inzake verordening, onder meer de niet-uitvoering van om het even welke wet of om het even welk koninklijk besluit, nooit door de rechterlijke macht als foutief in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek... het bestreden arrest deze wetsbepalingen geschondden heeft » (187).

Eveneens moet verwezen worden naar auteurs die zich uitspreken voor het handhaven van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid (189).

Orban schrijft : « Ces condamnations peuvent aussi résulter d'une action en dommages-intérêts basée non sur une infraction mais sur une simple faute civile, sur un acte, sur une négligence illicite » (190).

Reeds in 1863 tijdens de parlementaire besprekingen, merkt een minderheidsnota op « ...les causes de cette action sont indiquées dans la loi civile, dans la loi générale » (191).

C. Weer anderen nemen een genuanceerde houding aan.

de Kerchove is van oordeel dat het absolute voorschrift van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dat hij die door zijn schuld schade veroorzaakt, verplicht is deze te vergoeden, niet zonder meer mag toegepast worden op de ministeriële handelingen.

« Il faut distinguer, zegt hij, la faute purement matérielle, dont le ministre doit rester tenu conformément aux principes généraux, et l'erreur de droit, dont il ne doit pas répondre indistinctement.

Il n'y a pas de distinction à faire suivant que l'acte dommageable dérive d'une faute ou soit causé par une infraction pénale.

1^o Le recours à l'action civile résultant d'une infraction a été contestée. Il était tiré un argument des travaux préparatoires de la loi du 19 juin 1865 pour prétendre que l'article 90 n'envisageait que l'action civile causée par la gestion ministérielle.

Le projet de loi contenait en effet un article 7 qui était ainsi libellé :

« L'action civile résultant du crime ou du délit ne peut être poursuivie que devant la Cour de cassation et en même temps que l'action publique. »

Il fut rejeté mais sa suppression n'avait pas et ne pouvait avoir pour conséquence de consacrer qu'il n'y aurait pas d'action civile. La Chambre avait simplement décidé d'ajourner l'article 7 à la session prochaine (181) parce que « l'événement du 8 avril dernier » (duel Chazal-Delaet) ne donnait pas lieu à exercice de l'action civile, (182) et que la question de compétence était fort discutée et controversée (183).

2^o Le principe de la responsabilité ministérielle est généralement admis lorsqu'elle dérive d'une infraction. Il n'en est plus de même lorsqu'elle résulte d'un acte de la gestion ministérielle. L'opportunité et le fondement de pareille responsabilité sont discutés.

A. Une partie de la doctrine enseigne que les auteurs de la Constitution ont voulu exonérer les ministres de toute autre responsabilité que celle qui dérive d'un crime ou d'un délit. (184)

Rigaux et Trousse (185) considèrent que pareille action civile ne trouve pas appui dans l'article 1382 du code civil et manquerait de fondement :

« Pour que la responsabilité ministérielle soit engagée en raison d'un acte des fonctions ministérielles, il ne suffit donc pas que cet acte soit simplement dommageable — l'article 1382 du code civil est inapplicable aux ministres pour faits de leurs fonctions... Mais... une loi pourrait déroger au système actuel... » (186).

Le Répertoire Pratique du droit belge fait de son côté remarquer que « la responsabilité civile naissant d'un acte dommageable mais non délictueux commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions se confondra généralement avec la responsabilité de l'Etat » (188).

B. Cette théorie n'est pas unanimement admise.

A cet égard il faut noter un arrêt de la Cour de cassation.

En raison de l'abstention d'un ministre d'exercer un pouvoir réglementaire, une faute avait été imputée directement à l'Etat.

La Cour a décidé « qu'aucune disposition constitutionnelle ou légale ne soustrait le Pouvoir exécutif dans l'exercice de ses missions et de ses activités réglementaires à l'obligation résultant des articles 1382 et 1383 du code civil, de réparer le dommage qu'il cause à autrui par sa faute notamment par son imprudence ou par sa négligence... ». Elle conclut « qu'en décidant que le Pouvoir exécutif... et qu'en conséquence le pouvoir judiciaire ne peut jamais considérer que l'abstention, en matière réglementaire et notamment celle d'exécuter une loi ou arrêté royal quelconque, est fautive au sens des articles 1382 et 1383 du code civil... l'arrêt attaqué a violé ces dispositions légales » (187).

Référence doit également être faite aux auteurs se prononçant pour le maintien de la responsabilité civile (189).

Orban écrit : « Ces condamnations peuvent aussi résulter d'une action en dommages-intérêts basée non sur une infraction mais sur une simple faute civile, sur un acte, sur une négligence illicite » (190).

Déjà en 1863, lors de débats parlementaires, une note de la minorité relevait « ... les causes de cette action sont indiquées dans la loi civile, dans la loi générale » (191).

C. D'autres encore adoptent une attitude nuancée.

de Kerchove estime que la règle absolue de l'article 1382 du code civil qui oblige celui qui a causé un dommage par simple faute, à le réparer, ne peut pas être appliquée sans nuances aux actes ministériels.

« Il faut distinguer, dit-il, la faute purement matérielle, dont le ministre doit rester tenu conformément aux principes généraux, et l'erreur de droit, dont il ne doit pas répondre indistinctement.

« Le ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, fait une fausse application de la loi et cause par là un dommage à autrui, est tenu de le réparer, à moins que son erreur ne soit excusable. L'erreur doit être réputée excusable, toutes les fois qu'à l'appui de son interprétation, le ministre peut invoquer des motifs sérieux et importants bien qu'en définitive, il faille les considérer comme non concluants.

Cette doctrine est fondée en raison, sur ce que, de l'essence même des fonctions, ceux qui les exercent, ne peuvent être rendus responsables d'une simple erreur de droit. Chaque jour, le ministre est tenu par la nature même de ses fonctions de faire l'application d'une disposition de la loi, de se prononcer sur la légalité ou illégalité d'un acte. Or, l'interprétation de la loi fait naître souvent des questions délicates et difficiles; le ministre est donc fatalement exposé à se trouver quelquefois en désaccord avec les tribunaux... » (192).

de Fré doet van zijn kant opmerken dat « certes le patrimoine des citoyens doit toujours être sauvegardé mais une loi organique doit déclarer dans quel cas le ministre engage la fortune de l'Etat et dans quel cas il engage sa fortune privée.

Etendre trop la responsabilité du ministre n'est-ce pas courir le risque de la rendre parfois illusoire et l'action des citoyens stérile ? L'Etat sera toujours pour le citoyen lésé un débiteur plus riche qu'un ministre constitutionnel » (193).

De voorstanders van het behoud der burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers bouwen hun hoop op de organieke wet want volgens artikel 90 « il est au pouvoir de la loi de reconnaître à la responsabilité civile d'un ministre pour faits de ses fonctions, la base juridique du droit commun. On ne voit pas pourquoi il n'en serait pas ainsi... » (194).

D. Hoe een stelsel uit te werken ?

§ 1. Het komt ons nuttig voor enkele beschouwingen te wijden aan de burgerlijke rechtsvordering die haar oorsprong vindt in een misdrijf en aan die welke veroorzaakt werd door een burgerlijke fout, ten einde tot een oplossing te komen.

1^o Wat de burgerlijke rechtsvordering betreft die haar oorsprong niet vindt in een misdrijf :

1) kan de wet geen opsomming geven van bepaalde gevallen van burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Een stelsel met nauwkeurige omschrijving moet worden afgewezen, want het is duidelijk dat hier, nog meer dan in strafzaken, een volledige opsomming der diverse gevallen van aansprakelijkheid volstrekt onmogelijk is (195).

2) de burgerlijke rechtsvordering mag niet lichtzinnig worden ingesteld om iemand te tergen (196).

De toevloed van rechtsvorderingen waaraan de minister is blootgesteld, kan vermeden worden door het instellen van een burgerlijke rechtsvordering afhankelijk te stellen van de voorafgaande toestemming van de Kamer. Dat is de mening van talrijke auteurs.

de Kerchove plaatst deze noodzaak als een vast punt onder de stelsels bij het maken van een definitieve wet op de uitoefening van de burgerlijke rechtsvordering (197).

3) met die toestemming, zou de burgerlijke rechtsvordering voor de burgerlijke rechtbanken worden ingesteld. Wanneer deze, behalve in 't geval van het Hof van cassatie, een vraag om herstel van een nadeel behandelen, zouden zij zich onbevoegd moeten verklaren indien zij vaststellen dat een misdrijf ten grondslag ligt aan de aangevoerde feiten en dus dat het niet mogelijk is uitspraak te doen over de gegrondheid van de vordering zonder het bestaan vast te stellen van een misdrijf ten laste van de minister, vermits luidens artikel 90 van de Grondwet alleen het Hof van cassatie bevoegd is om de ministers te berechten (198).

4) Het is mogelijk dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de toestemming weigert welke nodig is om een minister te vervolgen tot schadeloosstelling op burgerrechtelijk gebied. Er wordt voorgesteld dat in dat geval de benadeelde partij haar vordering zou kunnen instellen tegen de Staat zelf die ertoe gehouden zou zijn het nadeel ten laste te nemen indien het veroorzaakt werd onder de volgende omstandigheden :

- a) de minister moet gehandeld hebben in de uitoefening van zijn ambt;
- b) de gekritiseerde maatregel moet materieel strijdig zijn met de wet;
- c) een aanzienlijk nadeel moet hierdoor zijn berokkend aan de klager;
- d) een fout moet de minister kunnen worden ten laste gelegd (199).

2^o Wat betreft een burgerlijke rechtsvordering, ontstaan uit een misdrijf.

1) Algemeen wordt geoordeeld dat die vordering moet worden ingesteld voor het Hof van Cassatie, naar het voorbeeld van de strafvordering.

Le Ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, fait une fausse application de la loi et cause par là un dommage à autrui, est tenu de le réparer, à moins que son erreur ne soit excusable. L'erreur doit être réputée excusable, toutes les fois qu'à l'appui de son interprétation, le ministre peut invoquer des motifs sérieux et importants bien qu'en définitive, il faille les considérer comme non concluants.

Cette doctrine est fondée en raison, sur ce que, de l'essence même des fonctions, ceux qui les exercent, ne peuvent être rendus responsables d'une simple erreur de droit. Chaque jour, le ministre est tenu par la nature même de ses fonctions de faire l'application d'une disposition de la loi, de se prononcer sur la légalité ou illégalité d'un acte. Or, l'interprétation de la loi fait naître souvent des questions délicates et difficiles; le ministre est donc fatalement exposé à se trouver quelquefois en désaccord avec les tribunaux... » (192).

de Fré fait observer de son côté « Certes le patrimoine des citoyens doit toujours être sauvegardé mais une loi organique doit déclarer dans quel cas le ministre engage la fortune de l'Etat et dans quel cas il engage sa fortune privée.

Etendre trop la responsabilité du ministre n'est-ce pas courir le risque de la rendre parfois illusoire et l'action des citoyens stérile ? L'Etat sera toujours pour le citoyen lésé un débiteur plus riche qu'un ministre constitutionnel » (193).

Les partisans du maintien de la responsabilité civile des ministres fondent leurs espoirs sur la loi organique car en vertu de l'article 90 « s'il est au pouvoir de la loi de reconnaître à la responsabilité civile d'un ministre pour faits de ses fonctions, la base juridique du droit commun. On ne voit pas pourquoi il n'en serait pas ainsi... » (194).

D. Comment élaborer un système ?

§ 1^{er}. Il semble opportun de faire successivement quelques considérations sur l'action civile née d'une infraction et sur celle causée par une faute civile en vue de dégager une solution.

1^o Quant à l'action civile qui ne résulte pas d'une infraction.

1) la loi ne pourrait énumérer des cas déterminés de responsabilité civile. Tout système de spécification doit être écarté car il est évident qu'ici, davantage qu'en matière pénale, une énumération complète des divers cas de responsabilité est radicalement impossible. (195)

2) l'action civile ne doit pas pouvoir être intentée à la légère, par esprit de vexation (196).

Le moyen de parer à la multitude d'actions auxquelles le ministre est exposé, est de subordonner l'intentement de l'action civile à l'autorisation préalable de la Chambre. C'est l'avis de plusieurs auteurs.

de Kerchove classe cette nécessité comme point constant dans les règles à suivre pour la confection d'une loi définitive sur l'exercice de l'action civile. (197)

3) avec cette autorisation, l'action civile serait intentée devant les tribunaux civils. Ceux-ci, s'ils sont autres que la Cour de cassation, saisis de la demande en réparation du préjudice devraient se déclarer incompetents lorsqu'ils constatent qu'en fait une infraction est à la base de la faute alléguée et dès lors qu'il leur était impossible de se prononcer sur le fondement de l'action sans constater l'existence d'une infraction à charge du ministre. Aux termes de l'article 90 de la Constitution en effet seule la Cour de cassation est compétente pour juger les ministres. (198)

4) Il se pourrait que la Chambre des représentants refusât l'autorisation nécessaire pour poursuivre le ministre en réparation civile. Il a été suggéré dans ce cas que la partie lésée pourrait diriger son action contre l'Etat lui-même qui est tenu de prendre à sa charge le dommage causé aux conditions suivantes :

- a) le ministre doit avoir agi dans l'exercice de ses fonctions;
- b) la mesure incriminée doit être matériellement contraire à la loi;
- c) un dommage appréciable doit en être résulté pour le plaignant;
- d) une faute doit pouvoir être imputée au ministre. (199)

2^o Quant à l'action civile née d'une infraction.

1) On considère en général que cette action doit être poursuivie devant la Cour de cassation, à l'instar de l'action pénale.

2) Artikel 90 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk de rechten van de benadeelden. Het vermeldt « de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij » en « bij vervolging door de benadeelde partijen ».

In het gemeene recht geeft het instellen van de burgerlijke rechtsvordering voor een strafrecht aanleiding tot de strafrechtelijke.

Wil dat zeggen dat de Grondwet die wanneer het om vervolgingen tegen een minister gaat aan het openbaar ministerie het recht tot optreden heeft ontnomen, zou hebben geoordeeld dat een wet dat recht kon verlenen aan een particulier ?

Neen, antwoorden de auteurs (200).

Een tegenstrijdige stelling zou trouwens de inbeschuldigingstelling voor de Kamer opheffen en artikel 90 ongedaan maken.

3) Indien een minister het voorwerp is van een inbeschuldigingstelling en van een verwijzing naar het Hof van cassatie, met verenigde kamers, zou de burgerlijke rechtsvordering terzelfdertijd en voor dezelfde rechter als de strafvordering kunnen vervolgd worden, met toepassing van de regel van artikel 4 van de wet van 17 april 1878. Artikel 90 bevat inderdaad geen bepaling die ten deze afwijkt van het gemeene recht, evenmin trouwens als een reden om er vanaf te wijken. De benadeelde persoon zal gevoegde partij zijn (201).

Indien echter elke partij die zich benadeeld acht het recht heeft zich burgerlijke partij te stellen, moet dan niet gevreesd worden dat de rechtbank dikwijls zou veranderen in een politiek forum ?

4) Maar de Grondwet laat de gewone wetgever toe de burgerlijke rechtsvordering te regelen.

De rechtsvordering zou, volgens sommigen, afzonderlijk kunnen vervolgd worden voor de gewone rechtsmacht. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 17 april 1878, zou in dat geval, de burgerlijke rechtsvordering geschorst worden zolang niet definitief is beslist over de strafvordering die vóór of gedurende de burgerlijke rechtsvordering is ingesteld. In geval van veroordeling zou de uitoefening van de burgerlijke vordering haar verloop hebben. In geval van vrijspraak, zou de rechtsvordering zonder gevolg blijven. Volgens de Kerchove, dient aan de door een minister in of buiten zijn ambt benadeelde partij de keuze gelaten te worden tussen de burgerlijke rechtbanken en de strafrechten die hem door de grondbeginselen van de strafvordering wordt toegezegd (202).

De Wetgevende Macht kan er natuurlijk zo over beslissen (203), zoals zij het ook anders zou kunnen doen.

§ 2. De verschillende onder 1) en 2) ontwikkelde beschouwingen wijzen op de noodzaak een maatstaf aan te leggen voor de toepassing van de organieke wet en leveren, naar het ons voorkomt, enkele gegevens op om daartoe te komen.

Wanneer het schadelijk feit werd veroorzaakt in de uitoefening of bij gelegenheid van de uitoefening van de ministeriële functies, zou een algemene en tevens eenvoudige oplossing kunnen gevonden worden, om 't even of de schade voortvloeit uit een misdrijf of niet.

Wanneer het schade feit voorkomt van een inbreuk op de gewone strafwetten of op de organieke wet, die de ambtelijke misdrijven vastlegde overeenkomstig de wens welke door de Grondwetgever werd uitgedrukt in de artikelen 90, 2^e lid, 134 en 139, 5^e (*), rijzen geen moeilijkheden.

Wanneer een misdrijf schade veroorzaakt, beschikt degene die ze ondergaat, volgens artikel 3 van de wet van 17 april 1878, houdende de inleidende titel van het Wetboek tot Strafvordering, over een rechtsvordering tot schadeloosstelling.

De minister, die de schade heeft toegebracht, is verantwoordelijk. Maar het is nog al kies, zoals het door goede auteurs werd voorgesteld, de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van een minister voor feiten begaan in de uitoefening van zijn ambt te scheiden van die van de Staat. Het is dan ook niet te verwonderen dat voorgesteld werd, de benadeelde partij, aan wie de Kamer de toestemming weigerde om voor het Gerecht te gaan, de mogelijkheid te geven onder bepaalde voorwaarden een rechtstreekse rechtsvordering in te stellen tegen de Staat (199).

De benadeelde partij zou zich hierover niet te beklagen hebben, wel integendeel, zoals de Fre deed opmerken (193).

Waarom de Staat niet verantwoordelijk stellen voor de handeling ? Zoals in Zwitserland (blz. 144), zou de rechtstreekse aansprakelijkheid van de Staat kunnen ingesteld worden voor de schade die een minister handelend in de uitoefening van zijn ambt onwettelijk aan een derde zou berokkend hebben.

In sommige gevallen echter zou het tegen de borst stuiten, mocht de minister van al de burgerlijke gevolgen van zijn strafbare handelingen worden vrijgesteld.

Daarom zou de Staat, voortgaande op de eis van de benadeelde partij, een recht van verhaal hebben zo de schade opzettelijk veroorzaakt werd of door een grove nalatigheid.

Men kan het als niet billijk aanzien dat een ernstig ongeval door een minister veroorzaakt, die een voertuig bestuurt in de uitoefening van zijn ambt, voor hem dezelfde gevolgen zou hebben, ongeacht of het te wijten is aan een grove nalatigheid, dan wel aan vermoeidheid.

2) L'article 90 de la Constitution garantit explicitement les droits des préjudiciés. Il mentionne « l'action civile par la partie lésée » et « la poursuite des parties lésées ».

L'action civile, exercée devant la juridiction répressive met, en droit commun, l'action pénale en mouvement.

Est-ce dire que la Constitution, qui, s'agissant de poursuites contre un ministre, a enlevé au ministère public son droit d'action, ait envisagé qu'une loi puisse conférer ce droit à un particulier ?

Non, répondent des auteurs. (200)

La thèse contraire supprimerait d'ailleurs la mise en accusation par la Chambre et viderait l'article 90 de sa substance.

3) Si un ministre a fait l'objet d'une mise en accusation et d'un renvoi devant la Cour de cassation, chambres réunies, l'action civile pourra être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique, par application de la règle inscrite dans l'article 4 de la loi du 17 avril 1878. Il n'y a point en effet dans l'article 90 une disposition qui déroge à cet égard au droit commun. La personne lésée sera partie jointe. (201)

Si toute partie qui se dit lésée a toutefois le droit de se constituer partie civile, n'est-il pas à craindre que le tribunal ne soit parfois transformé en tribune politique ?

4) Mais la Constitution permet au législateur ordinaire d'organiser l'action civile.

Suivant certains, l'action pourrait être poursuivie séparément, devant la juridiction ordinaire. Dans ce cas, conformément à l'article 4 de la loi du 17 avril 1878, l'exercice en serait suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile. En cas de condamnation, l'exercice de l'action civile suivrait son cours. En cas d'acquiescement, l'action deviendrait sans objet. Il faut, suivant de Kerchove, conserver à la partie lésée par un ministre, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit en dehors de cet exercice, l'option entre les juridictions civile et répressive que lui accordent les principes fondamentaux de l'instruction criminelle. (202)

Le pouvoir législatif pourrait certes en décider ainsi (203) comme il peut en décider autrement.

§ 2. Les diverses approches passées en revue ci-dessus sub 1^o et 2^o indiquent la nécessité d'établir un critère en vue de l'application de la loi organique et fournissent, semble-t-il, quelques éléments pour le faire.

Lorsque le fait dommageable a été occasionné dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, une solution à la fois générale et simple pourrait être trouvée, que le dommage résulte ou non d'une infraction.

Il n'y a guère de difficulté lorsque l'acte dommageable résulte d'une infraction aux lois pénales ordinaires ou à la loi organique, qui crée des infractions fonctionnelles conformément au vœu que le Constituant a exprimé aux articles 90, alinea 2, 134 et 139, 5^o (*).

Quand l'infraction a causé un dommage celui qui l'a souffert dispose d'une action en réparation suivant le droit commun et spécialement suivant l'article 3 de la loi du 17 avril 1878, contenant le titre préliminaire du code de procédure pénale.

La responsabilité du ministre, auteur du dommage, est engagée. Mais, il est assez spécieux, ainsi qu'il a été soutenu par de bons auteurs, de dissocier la responsabilité civile d'un ministre, pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions, de celle de l'Etat. Il n'est dès lors pas étonnant qu'il a été suggéré d'ouvrir à la partie lésée à laquelle la Chambre refuserait l'autorisation d'agir en justice une action directe contre l'Etat, moyennant certaines conditions. (199)

La partie lésée ne s'en plaindrait pas, au contraire, comme le faisait remarquer de Fre. (193)

Pourquoi ne pas rendre l'Etat responsable de l'acte ?

On pourrait instituer, à l'instar de ce qui se passe en Suisse (page 144) la responsabilité directe de l'Etat pour le dommage causé illégalement à un tiers par un ministre agissant dans l'exercice de ses fonctions.

Dans certains cas il pourrait cependant paraître immoral de dégager le ministre de toutes les conséquences civiles de ses actes délictueux.

Aussi, l'Etat, actionné par la partie lésée aurait un droit de recours si le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave.

N'est-il pas équitable qu'un accident de roulage sérieux dû à une négligence grave d'un ministre, conduisant un véhicule dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas les mêmes conséquences pécuniaires pour lui qu'un accident dû à la fatigue ?

(*) Opgeheven bij Grondwetwijziging van 14 juni 1971.

(*) L'article 139 a été abrogé le 14 juin 1971.

Daar de persoonlijkheid van de betrokken minister niet meer in 't gedrang komt, zou, zoals verder wordt gezegd, zo voor de rechtstreekse rechtsvordering, als voor het verhaal, de procedure van het gemeen recht gevolgd worden. Beide vorderingen zouden niet in het bestek vallen van de organieke wet. De procedure zou worden vervolgd voor de gewone rechtbanken en volgens de regels van het gemeen recht.

Dezelfde redenering schijnt haar geldigheid *a fortiori* te hebben wanneer de schade niet uit een misdrijf maar uit een fout voortvloeit.

De gelijkstelling van fout en misdrijf, voor de uitoefening van de burgerlijke vordering in het kader van artikel 90 van de Grondwet, sluit aan bij een afgetekende strekking van de rechtspraak en de rechtsleer.

Kortom, de persoon die benadeeld wordt door een misdrijf of burgerlijke fout, in de uitoefening of bij gelegenheid van de uitoefening van het ministerambt begaan, zou voor de gewone rechtbanken rechtstreeks tegen de Staat een vordering tot schadeloosstelling mogen instellen en de Staat zou in sommige gevallen een verhaal hebben tegen degene die de schade veroorzaakte.

II. Daden gepleegd door de minister buiten de uitoefening van zijn functies.

1^e hypothese. — De rechtsvordering werd ingesteld op een ogenblik dat de dader van de schade, minister in functie is.

1^o Wanneer het om een nadeel gaat tengevolge van een strafbaar feit, zou de burgerlijke rechtsvordering worden ingesteld voor het Hof van cassatie, en terzeldertijd als de strafvordering.

Dat recht vloeit voort uit artikel 4 van de wet van 17 april 1878.

Maar die rechtsvordering tot schadeloosstelling mag niet afzonderlijk worden ingesteld.

Vergt een goede rechtsbedeling niet in een kwestie waar de verantwoordelijkheid, het aanzien en het gezag van de minister op het spel staan, dat een uitspraak vlug en zonder talrijke proceduremoeilijkheden wordt geveld? Dat zou het geval zijn als de burgerlijke rechtsvordering voortvloeiend uit een misdrijf enkel voor het Hof van cassatie en tegelijk met de strafvordering zou kunnen vervolgd worden. In sommige gevallen zal bezwaarlijk op dat ogenblik het bedrag van de door het slachtoffer opgelopen schade kunnen bepaald worden. De oplossing van het geschil zou moeten worden uitgesteld, zoals in gewone zaken.

Hier valt op te merken dat in het Franse stelsel (blz. 62) de benadeelde partij zich niet voor de « Haute Cour » burgerlijke partij kan stellen.

Het Belgische Hof van cassatie zou de burgerlijke rechtsvordering slechts behandelen nadat op strafrechtelijk gebied is beslist. De benadeelde partij die, zoals gezegd, de strafvordering niet op gang kan brengen, is dus geen burgerlijke partij in de zin van het gemeen recht. Zij is gevoegde partij. Zij zou niet kunnen tussen komen voor de gegrondheid van de strafvordering, maar zij moet haar tussenkomst beperken tot de schade.

2^o Zou het algemeen belang niet vereisen, wanneer het nadeel voortspuit uit een burgerlijke fout dat de zaak ook met toestemming van de Kamer, door het Hof van cassatie zou worden berecht?

Een groot aantal auteurs delen deze mening niet. Want, zeggen ze, eensdeels hebben de vervolgingen en veroordelingen in burgerlijke zaken geen ontorend karakter (204) en anderdeels, wanneer een minister rechtelijk aansprakelijk is bij gelegenheid van contractuele of extracontractuele betrekkingen in verband met zijn privé-rechten, kan niets de toepassing van uitzonderlijke procedureregelen wettigen in een geding betreffende een betwisting die enkel op privébelangen betrekking heeft (205).

Behalve dat degene die de schade heeft berokkend een hoog openbaar ambt bekleedt, dat moet beschermd worden tegen eventuele tergende op partijdige handelingen.

Het heeft weinig belang of het schadelijk feit gepleegd werd vóór de ambtsaanvaarding van de minister, zo de vordering die er uit voortvloeit wordt ingesteld terwijl de minister in functie is.

In de veronderstelling dat in de loop van het geding zou blijken dat het niet om een burgerlijke fout maar om een strafmisdrijf zou gaan, zou dat eventueel kunnen voorgelegd worden aan het Hof van cassatie volgens de op blz. 164 aangegeven procedure.

2^e hypothese. — De rechtsvordering wordt ingesteld tegen een minister die niet meer in functie is, maar dit het feit heeft gepleegd toen hij in functie was.

Om de redenen welke door de meermaals genoemde auteurs werden aangehaald (205), zou de bevoegde rechtsmacht, in geval de rechtsvordering op een burgerlijke fout steunt, de gewone rechtbank zijn, door de regels van het gemeen recht aangewezen.

De burgerlijke vorderingen wegens misdrijven gepleegd door een minister buiten de uitoefening van zijn ambt, maar vervolgd na de ambtsneerlegging, zouden eveneens onder het gemeen recht ressorteren. Zij zouden ingesteld worden voor dezelfde rechter als de strafvordering.

La personnalité du ministre incriminé n'étant plus en cause, la procédure à suivre, pour l'exercice tant de l'action directe que du recours serait comme il est dit ci-après, celle du droit commun. Ces deux actions n'entreraient pas dans le cadre de la loi organique. La procédure serait suivie devant les tribunaux ordinaires et suivant les règles du droit commun.

Le même raisonnement semble devoir s'appliquer, *a fortiori*, lorsque le dommage ne résulte pas d'une infraction pénale mais d'une faute.

En mettant sur le même pied, quant à l'exercice de l'action civile dans le cadre de l'article 90 de la Constitution, l'infraction et la faute, on rejoindrait un fort courant de la jurisprudence et de la doctrine.

En résumé, la personne lésée par une infraction pénale ou une faute civile commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, disposerait devant les tribunaux ordinaires, d'une action en réparation directe contre l'Etat et ce dernier aurait dans certains cas un recours contre l'auteur du dommage.

II. Actes commis par un ministre hors l'exercice de ses fonctions.

1^e hypothèse. — L'action est intentée à un moment où l'auteur du dommage est ministre en fonctions.

1^o Lorsqu'il s'agit d'un dommage qui est la suite d'une infraction pénale, l'action civile est introduite devant la Cour de cassation, et en même temps que l'action publique.

Ce droit résulte de l'article 4 de la loi du 17 avril 1878.

Mais cette action en réparation du dommage ne peut être poursuivie séparément.

En une matière où la responsabilité, la réputation et l'autorité d'un ministre sont en jeu, une bonne administration de la justice n'exige-t-elle pas que cette dernière soit rendue promptement et sans divers rebondissements de procédure? Il en serait ainsi si l'action civile résultant d'une infraction ne puisse être poursuivie que devant la Cour de cassation et en même temps que l'action publique. Il pourrait dans certains cas, être malaisé d'évaluer à ce moment le montant du dommage subi par la victime. La solution du litige devrait être postposée, comme en matière ordinaire.

Il est à noter que dans le système français (p. 58) la partie lésée ne peut se constituer partie civile devant la Haute Cour.

La Cour de cassation belge n'examinerait l'action civile qu'après avoir statué au pénal. La partie lésée qui, ainsi qu'il a été dit, ne peut mettre l'action publique en mouvement, n'est donc pas une partie civile au sens du droit commun. Elle est partie jointe. Elle ne pourrait intervenir sur les mérites de l'action publique, mais devrait limiter son intervention sur le dommage.

2^o Lorsque le dommage est né d'une faute civile l'intérêt public n'exigerait-il pas que l'affaire soit également jugée, moyennant autorisation de la Chambre, par la Cour de cassation?

Un grand nombre d'auteurs ne partagent pas cette manière de voir. Car, disent-ils, d'une part, en matière civile il n'y a pas de caractère infamant (204) qui s'attache aux poursuites et aux condamnations, d'autre part lorsqu'un ministre engage sa responsabilité civile à l'occasion de rapports contractuels ou extracontractuels relatifs à ses droits privés, rien ne justifie l'application de règles exceptionnelles de procédure au jugement d'une contestation qui ne met en cause que des intérêts privés. (205)

Sauf que l'auteur du dommage occupe une haute fonction publique qui doit être protégée contre d'éventuelles actions vexatoires ou partisans.

Il importe peu qu'un acte dommageable ait été commis antérieurement à l'exercice des fonctions ministérielles, si l'action qui en découle est exercée pendant que le ministre est en charge.

Dans l'hypothèse où il apparaîtrait en cours d'instance qu'il ne s'agit pas d'une faute civile mais d'une infraction pénale, celle-ci pourrait éventuellement être soumise à la Cour de cassation suivant la procédure indiquée à la page 164.

2^e hypothèse. — L'action est intentée contre un ministre qui n'est plus en fonction, mais qui a commis ce fait lorsqu'il était en charge.

Pour les motifs repris par les auteurs qui viennent d'être cités (205), la juridiction compétente en cas d'action fondée sur une faute civile serait le tribunal ordinaire suivant les règles du droit commun.

Les demandes civiles fondées sur des infractions commises par un ministre hors l'exercice des fonctions mais poursuivies après que les fonctions ont pris fin relèveraient également du droit commun. Elles seraient intentées devant les mêmes juges que l'action publique.

3^e hypothese. — Voor de burgerlijke rechtsvorderingen tegen een oud minister, wanneer de feiten werden gepleegd toen hij geen minister was, dus voor de ambtsopneming of na de ambtsneerlegging, zouden *a fortiori* dezelfde regels gelden.

Met andere woorden : de oud minister zou behandeld worden als een gewone burger.

TITEL IV.

Procédure.

Met het oog op de toepassing van artikel 90 van de Grondwet, wordt de procedure in drie delen ingedeeld.

Hoofdstuk I. — Het onderzoek in strafzaken.

54. Wanneer zij er rechtstreeks kennis van heeft, gaat de Kamer van volksvertegenwoordigers van ambtswege over tot het onderzoek der strafbare feiten die een minister worden ten laste gelegd.

In de praktijk, zal zij er echter kennis van krijgen door een derde, dikwijls door een klacht uitgaande van particulieren, het vaakst door een aanklacht uitgaande van een overheid die, in een politieactie, in de zin welke artikel 15 van de Code des délits et des peines van 3 brumaire jaar IV (206) aan die uitdrukking geeft, aanwijzingen vindt van een misdrijf ten laste van een minister, zonder dat daarvan andere administratieve overheden of ambtenaren zouden worden uitgesloten, onder voorbehoud van inachtneming van artikel 53 van het koninklijk besluit van 10 december 1868.

Gewoonlijk zullen het de parketten zijn en het Hoog comité van toezicht die in de loop van hun onderzoeken kennis krijgen van aanwijzingen van misdrijven.

Het parket dat, in de loop van een onderzoek of ingelicht door tussenkomst van de politiekorpsen welke onder zijn gezag ressorteren, aanwijzingen ontdekt van misdrijven ten laste van ministers, is niet bevoegd, krachtens de bepalingen van de artikelen 90 van de Grondwet en 22 van het Wetboek van Strafvordering. Dus moet het dossier, langs hiërarchische weg, worden doorgestuurd naar de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het Hoog comité van toezicht heeft dezelfde verplichting. Wanneer het kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf, moet het de procureur des Konings inlichten. Het heeft weinig belang of die verplichting voortvloeit uit artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, hetgeen Beljens tegensprekt (207), of uit de artikelen 20, 53 en 54 van dat wetboek. Wanneer het een misdrijf ten laste van een minister betreft, wordt de uitoefening van de strafvordering aan de procureur des Konings onttrokken om toevertrouwd te worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de inbeschuldigingstelling.

De bovenvermelde artikelen 20, 29, 53 en 54 zijn dus niet meer van toepassing en het Comité, zo een misdrijf aan een minister ten laste wordt gelegd, moet die niet aanklagen bij de procureur des Konings, vermits deze geen bevoegdheid heeft terzake.

Maar noch het Gerecht, noch het Hoog comité van toezicht kunnen de zaak bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig maken zonder vooraf een vooronderzoek in te stellen ten einde enerzijds het bewijs te zoeken dat het misdrijf inderdaad ten laste valt van een minister, en niet zoals het kan gebeuren, nl. inzake verkeer, van een lid van zijn gezin, en elke verzonnen, kwaadwillige of volledig ongegronde beschuldiging uit te schakelen, anderzijds, om aan de Kamer objectieve beoordelingselementen te verstrekken, zo geoordeeld wordt ze in te lichten.

Die noodzakelijkheid werd onderstreept sinds de oude reeds vermelde Code de brumaire, jaar IV, aanstipte :

« La répression des délits exige l'action de deux autorités distinctes et incompatibles : celles de la police et celle de la justice. L'action de la police précède essentiellement celle de la justice. »

Dergelijk vooronderzoek is niet gereguleerd en kon het ook niet, door de Grondwet, vermits ze de procedurekwesties aan de zorg van de wetgever overliet.

Het is echter zo noodzakelijk als dat welk, in rechtszaken, aan het eigenlijk onderzoek voorafgaat en dat ook niet door de wet werd geregeld.

Uit dergelijk vooronderzoek moeten alle daden worden uitgesloten die zouden inhouden of gelijkstaan met een beschuldigingstelling van de minister, zoals huiszoekingen, onderzoek ter plaatse, inbeslagname...

Moeten uitgevoerd worden alle plichten die geen inbeschuldigingstelling impliceren, maar die van aard zijn de juistheid van de tenlasteleggingen na te gaan, zo er zijn.

Daar de procedure niet is vastgelegd, heeft geen enkele overheid zich gemachtigd geoordeeld om een minister te verhoren in het stadium dat aan de tussenkomst van de Kamer voorafgaat. Elke bevoegdheid heeft haar grenzen, maar waar zijn ze eigenlijk in dit geval ?

3^e hypothèse. — Il en serait *a fortiori* de même d'actions civiles exercées à charge d'un ancien ministre lorsque les faits n'ont pas été commis alors qu'il était ministre mais avant d'assumer sa charge ou après l'avoir cessée.

Autrement dit : l'ancien ministre serait traité comme le citoyen ordinaire.

TITRE IV.

Procédure.

En vue de l'application de l'article 90 de la Constitution, trois phases sont à considérer dans la procédure à suivre.

Chapitre I^{er}. — L'information en matière pénale.

54. Lorsqu'elle en a directement connaissance, la Chambre des représentants se saisira d'office de l'examen de faits délictueux imputés à un ministre.

Dans la pratique, elle en sera cependant saisie par un tiers, parfois par une plainte émanant de particuliers, le plus souvent par une dénonciation faite par une autorité qui, dans une action de police, au sens que donnait à cette expression l'article 15 du code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (206), relève des indices d'infraction à charge d'un ministre, sans que soient exclues pour autant d'autres autorités administratives ou fonctionnaires, sous réserve de l'observation de l'article 53 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868.

Ce seront généralement les parquets et le Comité supérieur de contrôle qui, au cours de leurs enquêtes, acquerront la connaissance d'indices d'infractions.

Le parquet qui, au cours d'une enquête ou mis au courant par l'intermédiaire des polices qui relèvent de son autorité, découvre des indices d'infractions à charge de ministres, est sans compétence, eu égard aux dispositions des articles 90 de la Constitution et 22 du code d'instruction criminelle. Dès lors, le dossier doit être transmis, par la voie hiérarchique, à la Chambre des représentants.

Le Comité supérieur de contrôle se trouve dans la même obligation. Lorsqu'il acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, il doit en donner avis au procureur du Roi. Il importe peu que cette obligation résulte de l'article 29 du code d'instruction criminelle, ce que Beljens conteste (207), ou des articles 20, 53 et 54 dudit code. Lorsqu'il s'agit d'une infraction imputée à un ministre, l'exercice de l'action publique est enlevé au procureur du Roi pour être confié à la Chambre des représentants en vue de la mise en accusation.

Les articles 20, 29, 53 et 54 susdits ne sont donc pas d'application et le Comité, si une infraction est imputée à un ministre, n'a pas à la dénoncer au procureur du Roi, ce dernier n'ayant pas compétence pour en connaître.

Mais ni l'ordre judiciaire, ni le Comité supérieur de contrôle ne pourront saisir la Chambre des représentants sans procéder au préalable à une information tendant, d'une part, à faire la preuve que l'infraction est réellement imputable à un ministre et non, comme il arrive n.t. en matière de roulage à un membre de la famille, et à éliminer toute accusation fantaisiste, malveillante ou manifestement non fondée, d'autre part, à donner à la Chambre, s'ils estiment devoir la saisir, des éléments objectifs d'appréciation.

Cette nécessité avait été soulignée dès l'ancien code de brumaire, an IV déjà cité :

« La répression des délits exige l'action de deux autorités distinctes et incompatibles : celles de la police et celle de la justice. L'action de la police précède essentiellement celle de la justice. »

Pareille information n'a pas été réglée et ne pouvait l'être par la Constitution, celle-ci ayant laissé la question de procédure aux soins du législateur.

Elle est néanmoins aussi indispensable que celle qui, en matière judiciaire, précède l'instruction proprement dite et qui n'a pas été non plus organisée par une loi.

Doivent être exclus de pareille information, tous actes qui impliqueraient ou qui équivaldraient à une mise en prévention du ministre, telles perquisitions, descente sur les lieux, saisies...

Doivent être exécutés tous devoirs, n'impliquant pas mise en prévention, qui sont de nature à apprécier le sérieux des charges, s'il y en a.

La procédure n'étant pas réglée, aucune autorité ne s'est crue autorisée à interroger un ministre dans le stade antérieur à l'intervention de la Chambre. Chaque compétence a ses limites mais où sont-elles exactement en l'occurrence ?

55. De ondervinding leert dat de onderzoeken in hun huidige beperktheid, al zijn ze nuttig, toch niet altijd voldoende zijn.

Mag een minister, aan wie een strafbaar feit wordt verweten door de openbare mening, door de pers of anderszins, worden gehoord, zolang de Kamer van volksvertegenwoordigers niet werd ingelicht? Indien hierop negatief wordt geantwoord, kunnen de aantijgingen verder en vaak eindeloos rondgaan, vooral als het om lasterlijke aantijgingen gaat.

Die stand van zaken dient noch het algemeen belang, noch dat van de betrokken minister.

Het verhoor van de minister, voor elke tussenkomst van de Kamer, zou dat in zekere mate verhelpen.

Uitgaande van dat verhoor zou de overheid die het heeft afgenomen, een betere oriëntatie geven aan het onderzoek dat zij instelt en voldoende objectieve gegevens verzamelen om, hetzij de kwaadwilligheid te ontmaskeren en geen verder gevolg te geven aan de zaak, hetzij, zo ze oordeelt dat er bezwaren bestaan, het Parlement in te lichten met kennis van zaken en het voor te lichten.

Er zijn zeker opwerpingen en zelfs is er een zeker gevaar. Dat zou kunnen vermeden worden door niet de overheid, die het onderzoek instelt, te laten beslissen of het geraden is een verhoor af te nemen, doch wel de minister zelf die bijgevolg slechts zou kunnen verhoord worden op zijn verzoek.

Welke overheid zou het verhoor van de minister afnemen?

Zou het niet een zekere verwarring stichten indien een lid van de rechterlijke macht daarmee werd belast, die van de zaak slechts kennis kan nemen — op het niveau van het Hof van cassatie — nadat de Kamer de zaak ten gevolge van een inbeschuldigingstelling bij haar aanhangig gemaakt heeft?

Overeenkomstig artikel 35, § 2, 1^o, van het organiek besluit van 29 juli 1970, spoort het Hoog comité van toezicht in 't bijzonder de fraudes en misdrijven op, welke in de Administratie zijn gepleegd. Het is een administratief organisme dat bovendien bevoegdheid heeft om strafrechtelijke inbreuken op te sporen (208). Het is dus vertrouwd met de administratieve en de gerechtelijke praktijken.

Om zijn onafhankelijkheid te waarborgen, heeft de wetgever gemeend dat aan het hoofd noodzakelijk een lid van de rechterlijke macht moest staan.

Als magistraat van het Hof van cassatie (*), gekozen onder de leden van het Hoog comité van toezicht, wordt de voorzitter geacht een grote gerechtelijke en administratieve ondervinding te hebben. Zijn rang in de hiërarchie geeft hem het gezag. Daar hij de top van zijn loopbaan heeft bereikt, heeft hij niets te hopen noch te vrezen van de Macht.

De betrokken minister zou in hem een geldige interlocutor vinden.

Hij zou akte nemen van de voor hem afgelegde verklaring.

Deze zou deel uitmaken van de stukken van het onderzoek die desnoods doorgestuurd zouden worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, zodra het zou worden afgesloten.

Mocht de voorzitter besluiten er geen gevolg aan te geven, zou hij verslag uitbrengen bij de Eerste Minister.

Hoofdstuk II.

Procédure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De organieke wet stelt verschillende procedures voor volgens de aard van het misdrijf; zoals werd gezegd op blz. 155 en 156.

56. Sectie I. — *Procédure van de inbeschuldigingstelling.*

Deze procedure is van toepassing op alle strafbare feiten door een gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt. Het is niet nodig de zgn. ambtelijke misdrijven te onderscheiden van die welke onder het gemeen recht vallen (misdaden, wanbedrijven en overtredingen) cf. blz. 155 en 156.

Zij worden onderworpen aan de procedure van de inbeschuldigingstelling, zelfs indien zij na de ambtsneerlegging worden ontdekt, cf. blz. 153.

De wetgever mag van deze regels niet afwijken: zij zijn dwingend voorgeschreven door artikel 90 van de Grondwet.

Daarentegen bestaat de mogelijkheid dat dit artikel van geen toepassing is op de burgerlijke rechtsvorderingen die eruit voortvloeien en dit is zo: zij vallen onder de toepassing van het gemeen recht, zoals gezegd is op blz. 159.

57. De Kamer van volksvertegenwoordigers alleen heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen.

Hieruit volgt dat het openbaar ministerie en de benadeelde partij ontheven zijn van het recht om de strafvordering in te stellen (209).

De ernst van elke beschuldiging tegen een lid van de Regering en de bescherming van het parlementair stelsel wettigen niet alleen dat een aangepaste procedure zou worden toegepast maar ook dat het initiatief en de leiding van heel de procedure bij het organisme berusten dat de Natie vertegenwoordigt, nl. de Kamer van volksvertegenwoordigers.

(*) Artikel 4 van het bovenvermeld organiek besluit zou in die zin moeten gewijzigd worden.

55. L'expérience enseigne que les enquêtes, dans leurs limites actuelles, ne sont pas toujours satisfaisantes.

Un ministre, à qui un fait délictueux est reproché par l'opinion publique, la presse ou autrement, peut-il être entendu aussi longtemps que la Chambre des représentants n'en est pas saisie? S'il faut opter pour la négative, les imputations pourront continuer à circuler, et, spécialement s'il s'agit d'imputations calomnieuses, parfois indéfiniment.

Cet état de choses ne sert ni l'intérêt général, ni celui du ministre impliqué.

L'audition du ministre, avant toute intervention de la Chambre, y remédierait dans une certaine mesure.

Partant de cette audition, l'autorité qui l'a recueillie pourrait donner une meilleure orientation à l'information qu'elle mène et réunir les éléments objectifs suffisants, soit pour confondre la malveillance et ne pas donner suite à l'affaire, soit, si elle considère qu'il y a des charges, saisir le Parlement en connaissance de cause et l'éclairer.

Il y a certes des objections et même un certain danger. Ils pourraient être évités en ne laissant pas l'opportunité de l'audition à l'appréciation de l'autorité qui informe mais à celle du ministre intéressé qui dès lors ne pourrait être entendu qu'à sa demande.

Quelle autorité devrait recueillir l'audition du ministre?

Ne serait-ce pas créer une certaine confusion d'en charger un membre du pouvoir judiciaire qui ne pourra connaître de l'affaire — et à l'échelon de la Cour de cassation — qu'après en avoir été saisi par la Chambre des représentants ensuite de la mise en accusation?

Conformément à l'article 35, § 2, 1^o de l'arrêté organique du 29 juillet 1970, le Comité supérieur de contrôle recherche essentiellement les fraudes et infractions commises dans l'administration. C'est un organe administratif ayant par surcroît compétence pour rechercher des infractions pénales (208). Les pratiques administratives et judiciaires lui sont donc connues.

Pour garantir son indépendance le législateur a entendu qu'à sa tête se trouve obligatoirement un membre du pouvoir judiciaire.

Magistrat de la Cour de cassation (*), choisi parmi les membres du Comité supérieur de contrôle, le président est censé avoir une longue expérience judiciaire et administrative. Son rang dans la hiérarchie lui donne l'autorité. Arrivé au sommet de sa carrière, il n'a rien à espérer ou à craindre du Pouvoir.

Le ministre incriminé trouverait en lui un interlocuteur sûr.

Celui-ci devrait prendre acte de la déclaration à lui faite.

Elle ferait partie des pièces de l'information qui, s'il échet, serait transmise à la Chambre des représentants, dès qu'elle paraît terminée.

Si le président estimait ne devoir y réserver une suite, il ferait rapport au Premier Ministre.

Chapitre II.

Procédure devant la Chambre des représentants.

La loi organique envisage des procédures différentes suivant la nature de l'infraction, ainsi qu'il a été dit aux pages 155 et 156.

56. Section I^{re}. — *Procédure de la mise en accusation.*

Sont comprises dans cette procédure toutes infractions pénales commises par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il n'y a pas lieu de distinguer les infractions dites fonctionnelles de celles relevant du droit commun (crimes, délits et contraventions) cf. pages 155 et 156.

Elles sont soumises à la procédure de la mise en accusation même si elles sont découvertes après cessation de fonction ministérielle cf. page 153.

Le législateur ne pourrait déroger à ces règles: elles sont impérativement prescrites par l'article 90 de la Constitution.

Par contre, les actions civiles qui en naissent peuvent y être soustraites et le sont: elles ressortissent du droit commun, ainsi qu'il a été dit à la page 159.

57. Seule la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres.

Il en résulte que le ministère public et la partie lésée sont dessaisis du droit de mettre l'action publique en mouvement (209).

La gravité de toute accusation dirigée contre un membre du gouvernement et la protection du régime parlementaire justifient non seulement qu'une procédure adéquate soit appliquée mais aussi que l'initiative et la maîtrise de toute la procédure restent entre les mains de l'organe représentant la Nation, c'est-à-dire la Chambre des représentants.

(*) L'article 4 de l'arrêté organique susdit devrait être modifié en ce sens.

De Wetgevende Macht kan de volstreekte noodzakelijkheid van de inbeschuldigingstelling van de minister door de Kamer van volksvertegenwoordigers niet opheffen, wanneer het om feiten gaat gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt. Dat is een onwettelijke grondwettelijke regel.

58. Wanneer de minister lid is van een der Kamers, impliceert dan de inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers tevens de machtiging tot vervolging zoals zulks is voorgeschreven bij artikel 45 van de Grondwet?

de Kerchove antwoordt negatief, ongeacht of de minister senator is of volksvertegenwoordiger (210).

De Visscher meent dat zo de minister lid is van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zijn inbeschuldigingstelling elke procedure om opheffing der parlementaire onschendbaarheid overbodig maakt. Zo de minister senator is, primeert zijn kwaliteit van minister die van parlementslid en het lijkt onlogisch twee stelsels van grondwettelijke onschendbaarheden te verbinden, wanneer dat zou leiden tot een grotere bescherming voor de minister-senator, dan voor de minister-volksvertegenwoordiger of de minister die geen parlementslid is.

Volgens deze auteur, heeft het Nationaal Congres beoogd alle ministers aan eenzelfde regeling van de inbeschuldigingstelling te onderwerpen, door aan de Kamer het monopolie der vervolging te geven dat de grondwettelijke bepalingen betreffende de parlementaire onschendbaarheden niet vermogen te ontzenuwen (211).

Deze mening blijkt te moeten gevolgd worden.

59. Door de inbeschuldigingstelling en de berechting respectievelijk hoe te wijzen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Hof van cassatie, zal de Grondwet aldus een mechanisme instellen, dat noodzakelijkerwijze log en zwaar is. Waar zij de wetgever de zorg laat de regels vast te leggen die dienen in acht te worden genomen, moeten deze zoveel mogelijk vereenvoudigd worden, in zoverre niet getornd wordt aan de beoogde waarborgen.

Welke is de juiste rol van de Kamer? Zij oefent een macht uit die gelijkgesteld is met die welke aan de Kamer van inbeschuldigingstelling wordt opgedragen door artikel 235 van het Wetboek van Strafvordering (212).

Luidens dat artikel: « In alle zaken kunnen de Hoven van beroep, zolang zij niet beslist hebben of de inbeschuldigingstelling dient te worden uitgesproken, om het even of de eerste rechters al dan niet een onderzoek hebben ingesteld, ambtshalve vervolgingen gelasten, zich de stukken doen overleggen, de zaak onderzoeken of doen onderzoeken, en daarna beschikken zoals het behoort ».

In hoofdzaak kan de opdracht van de Kamer worden bepaald door de termen over te nemen van artikel 221 van het Wetboek van Strafvordering: « Behoudens het geval van het vorige artikel, onderzoeken de rechters of er tegen de verdachte bewijzen of aanwijzingen bestaan omtrent een feit, door de wet... (misdrijf) genoemd, en of die bewijzen of aanwijzingen sterk genoeg zijn om de inbeschuldigingstelling uit te spreken » (213).

Het onderzoek der feiten die bij de Kamer werden aanhangig gemaakt, kan worden toevertrouwd aan een onderzoekscommissie, zoals daarin artikel 40 van de Grondwet voorziet.

Zo blijktens het vooronderzoek reeds voldoende bezwaren bestaan, zal de zaak zonder verder uitstel voor de vergadering van de Kamer worden gebracht. In tegenovergesteld geval zal een onderzoek worden ingesteld overeenkomstig artikel 46 van de Grondwet en van de wet van 3 mei 1880.

Uit hetgeen voorsaat blijkt dat de Kamer niet de verplichting heeft een volledig onderzoek in te stellen: dat moet slechts volledig zijn in zoverre het nodig is voor de inbeschuldigingstelling en niet voor de berechting.

Er zijn bovendien andere overwegingen die deze mening staven. Enerzijds, zal het Hof van cassatie, met het oog op de berechting, noodzakelijkerwijze moeten nagaan of het onderzoek volledig is en eventueel aanvullende onderzoeksmaatregelen bevelen. De rechterlijke macht, die uiteraard vertrouwd is met alle onderzoeksfeiten is in een zekere zin gespecialiseerd en zal dus met meer gemak dan de Kamer sommige daden verrichten, zoals de in observatiestelling met het oog op de toepassing van de wet op het sociaal verweer, de aanstelling van deskundigen, enz.

Anderzijds, zal het onderzoek gevoerd worden zoals het behoort, ten laste van iemand die tot een politieke partij behoort. Zijn vrienden, zoals zijn tegenstanders, die met het onderzoek zouden worden belast, zullen in een moeilijke toestand worden geplaatst, terwijl de rechterlijke macht zal optreden zonder een dergelijke moeilijkheid te ondervinden.

De Commissie zal zo vlug mogelijk verslag uitbrengen bij de Kamer die een beslissing moet nemen en die zo ze de vraag om inbeschuldigingstelling afwijst, zal verklaren dat er geen aanleiding bestaat tot vervolging.

Indien zij de vraag integendeel in overweging neemt en de beschuldiging aanvaardt, zal de resolutie van de Kamer de minister beschuldigen van de feiten die erin zijn opgenomen en hem naar het Hof van cassatie verwijzen. De waarde van de kwalificering aan de feiten gegeven, wordt hierna onderzocht onder Hoofdstuk IV.

Le pouvoir législatif ne pourrait supprimer l'absolue nécessité de la mise en accusation du ministre par la Chambre des représentants lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles. Il s'agit là d'une règle constitutionnelle intangible.

58. Lorsque le ministre est sénateur ou représentant, la mise en accusation par la Chambre des représentants tient-elle lieu de l'autorisation de poursuivre prescrite par l'article 45 de la Constitution?

de Kerchove répond par la négative qu'il s'agisse d'un ministre — député ou sénateur (210).

De Visscher estime que si le ministre est membre de la Chambre des représentants, sa mise en accusation par la Chambre dont il est membre rend superflue toute procédure de levée de son immunité parlementaire. Si le ministre est sénateur, la qualité de ministre l'emporte sur celle de parlementaire et il paraît illogique de combiner les deux systèmes d'immunités constitutionnelles lorsque cette combinaison doit conduire à accorder une protection plus étendue au ministre sénateur qu'au ministre-député ou au ministre non parlementaire.

Suivant cet auteur, le Congrès National a entendu soumettre tous les ministres au même régime de mise en accusation en reconnaissant à la Chambre un monopole de poursuite que les dispositions constitutionnelles relatives aux immunités parlementaires ne sauraient élever (211).

Cette opinion paraît devoir être suivie.

59. La Constitution en confiant la mise en accusation et le jugement respectivement à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation créera un mécanisme nécessairement grave et lourd. Là où elle laisse au législateur le soin des règles à observer, il convient, dans toute la mesure du possible, de les simplifier, pour autant qu'il n'est pas uni aux garanties recherchées.

Quel est exactement le rôle de la Chambre? Elle exerce un pouvoir analogue à celui dévolu à la chambre des mises en accusation par l'article 235 du code d'instruction criminelle (212).

Aux termes de cet article les chambres des mises en accusation des Cours d'appel « tant qu'elles n'auront pas décidé s'il y a lieu de prononcer la mise en accusation, pourront d'office, soit qu'il y ait ou non une instruction commencée par les premiers juges, ordonner des poursuites, se faire apporter les pièces, informer ou faire informer, et statuer ensuite de ce qu'il appartiendra ».

En substance on peut définir la mission de la Chambre en reprenant les termes de l'article 221 du code d'instruction criminelle: la Chambre « examinera s'il existe des preuves ou des indices d'un fait qualifié... (infraction) par la loi, et si ces preuves ou indices sont assez graves pour que la mise en accusation soit prononcée »; ce droit d'accusation elle l'exercera en suivant les exigences du droit, de l'équité et de l'intérêt public (213).

L'examen des faits dont la Chambre est saisie peut être confié à une commission d'enquête comme le permet l'article 40 de la Constitution.

Si l'information préalable a déjà fait apparaître des charges suffisantes, l'affaire sera portée sans autre délai devant l'assemblée de la Chambre. Dans la négative se fera une enquête qui sera exécutée conformément à l'article 46 de la Constitution et à la loi du 3 mai 1880.

Il résulte de ce qui précède que la Chambre n'a pas l'obligation de faire une instruction complète: elle ne doit l'être que dans la mesure où elle soit nécessaire à la mise en accusation et non au jugement.

Il est au surplus d'autres considérations qui militent en faveur de cette opinion. D'une part, la Cour de cassation, en vue du jugement, aura nécessairement examiné si l'instruction est complète et éventuellement ordonné des devoirs complémentaires. Le pouvoir judiciaire, par essence familiarisé avec tous actes d'instruction, est en quelque sorte spécialisé et remplira donc avec plus d'aisance que la Chambre certains devoirs, tels mise en observation en vue de l'application de la loi de défense sociale, désignation d'experts etc.

D'autre part, l'instruction sera faite, dans la règle à charge d'un homme appartenant à un parti politique. Ses amis comme ses adversaires, auxquels incombe la charge d'enquêter, seront mis dans une situation délicate, alors que le pouvoir judiciaire agira sans être sujet à pareille entrave.

La Commission fera dans le plus bref délai rapport à la Chambre qui statuera et si elle rejette la demande de mise en accusation, elle déclarera qu'il n'y a pas lieu à poursuite.

Si par contre elle la prend en considération et admet l'accusation, la résolution de la Chambre accusera le ministre d'avoir commis les faits qu'elle énonce et le renverra devant la Cour de cassation. La valeur de la qualification donnée aux faits est examinée au chapitre IV ci-après.

Deze procedure is eenvoudiger dan die welke vroeger voorgesteld werd o.m. door het Centrum Hymans (blz. 132). Zij verstrekt niettemin alle waarborgen die de Grondwetgever heeft willen voorbehouden aan de inbeschuldigingstelling van een minister.

Moeten procedureregels worden vastgesteld welke door de Kamer terzake moeten in acht worden genomen?

Het zou nogmaals het reeds ingewikkeld mechanisme verzwaren.

Daar artikel 46 van de Grondwet zegt dat elke Kamer, in haar reglement, de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent, behoeft de organieke wet hiervoor geen bijzondere regels vast te stellen.

60. Sectie II. — *Procedure tot machtiging.*

A. Deze procedure is van toepassing op :

1^o de vervolgingen van alle misdrijven van het gemeen recht, door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ministerieel ambt, voor zover zij vervolgd worden tijdens zijn ambtuitoefening, zelfs indien ze vóór de ambtsopneming werden gepleegd (cf. blz. 153 en 154).

De organieke wet zou kunnen bepalen dat, in het hierboven bedoeld geval, de procedure van het gemeen recht wordt gevolgd. Maar de Grondwetgever heeft de procedure van inbeschuldigingstelling volstrekt niet uitgesloten en zelfs mag worden bevestigd dat hij eerder gunstig stond tegenover het beroep op deze uitzonderingsprocedure.

Het Nationaal Congres had inderdaad uitdrukkelijk de amendementen van de heren François en Beyts afgewezen die er toe strekten de inbreuken, gepleegd door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt, aan de bevoegdheid van het Hof van cassatie te onttrekken.

2^o De machtiging om de strafvordering in te stellen houdt, ten gunste van de benadeelde partijen, de machtiging in om in het geding voor het Hof van cassatie tussenbeide te komen om het herstel te vragen van de schade die door het misdrijf werd veroorzaakt.

Moet de Kamer nog machtiging verlenen voor de burgerlijke rechtsvordering, uit hoofde van een misdrijf, die afzonderlijk werd ingesteld, t.z., na de berechting van de minister in strafgeding?

Twee gevallen kunnen zich voordoen : ofwel is de minister niet meer in functie en dan herneemt het gemeen recht zijn gezag zonder enige tussenkomst van de Kamer, ofwel is hij na het vonnis in functie gebleven. In dit geval zou de Kamer zich moeten uitspreken over de wenselijkheid van de machtiging, vermits de omstandigheden, waarin de vroegere impliciete machtiging, waarvan de benadeelde geen gebruik heeft gemaakt, werd verleend, verschillend kunnen zijn. De beslissing van de Kamer zal ongetwijfeld verschillend zijn naar gelang de minister werd vrijgesproken of veroordeeld in strafgeding. Wanneer de machtiging zou geweigerd worden, blijft de benadeelde niets anders over dan af te wachten tot de minister aftreedt.

3^o De Kamer moet uitdrukkelijk het instellen van een rechtsvordering machtigen, die zou steunen op fouten welke geen uitstaans hebben met het ministerambt, en die de benadeelde zou willen instellen tegen een minister in functie.

Wat zou er gebeuren als een burgerlijke vordering die op een fout zou steunen, na machtiging van de Kamer, zou blijken haar oorzaak te vinden in een misdrijf?

Moet het openbaar ministerie dan het dossier voorleggen aan de Kamer om een bijkomende machtiging uit te lokken?

Ware het niet passend aan te nemen dat de machtiging op het feit slaat en dat, dienvolgens, de aan de benadeelde partij gegeven machtiging ook die insluit voor het openbaar ministerie om het misdrijf te vervolgen welke de grond er van uitmaakt?

Die procedure impliceert dat het Hof van cassatie de bevoegde rechtsmacht is (cf. blz. 158 en 159).

4^o Daarentegen blijft de kwestie der machtiging buiten de zaak, wanneer een burgerlijke rechtsvordering tegen een minister wordt ingesteld ingevolge een fout of een misdrijf in de uitoefening van het ambt begaan, daar overeenkomstig artikel 3, § 1, dergelijke rechtsvordering tegen de Staat moet worden ingesteld voor de gewone rechtbanken.

Het verhaal dat door de Staat zou worden uitgeoefend tegen de minister, na zijn veroordeling, is evenmin onderworpen aan een machtiging van de Kamer. Enerzijds zou moeilijk aanvaardbaar zijn dat een minister in functie zou blijven die strafrechtelijk zou veroordeeld worden of die opzettelijk of door grove nalatigheid aan de Staat een zo groot nadeel zou berokkend hebben dat een vordering tot schade-loosstelling nodig zou blijken. Anderzijds, zouden, daar de rechtsvordering door de Staat zou worden ingesteld, de redenen die de machtiging van de Kamer rechtvaardigen en op blz. 117 werden samengevat, hier ontbreken.

61. B. Zo de Grondwetgever de keuze van de procedure — gemeen recht of inbeschuldigingstelling — aan de wetgever heeft overgelaten, heeft hij hem daardoor ook gemachtigd de aangenomen procedure te vereenvoudigen.

Cette procédure est plus simple que celle qui avait été proposée antérieurement notamment par le Centre Hymans (page 132). Elle donne néanmoins toutes les garanties que le Constituant a entendu réserver à l'accusation d'un ministre.

Faut-il prévoir les règles de procédure que la Chambre doit observer en la matière?

Ce serait, une nouvelle fois, alourdir un mécanisme déjà compliqué.

L'article 46 de la Constitution disposant que chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, la loi organique n'a pas à établir des règles spéciales en l'espèce.

60. Section II. — *Procédure de l'autorisation.*

A. Sont soumises à cette procédure :

1^o les poursuites de toutes infractions pénales de droit commun, commises par un ministre hors l'exercice de ses fonctions ministérielles, pour autant qu'elles soient poursuivies pendant que l'auteur exerce une charge ministérielle, même si elles ont été perpétrées avant qu'il n'entre en charge (cf. pages 153 et 154).

La loi organique pourrait disposer que, dans le cas envisagé ci-dessus, la procédure à suivre serait celle du droit commun. Mais le Constituant n'a nullement écarté la procédure de mise en accusation et il est même permis d'affirmer qu'il existait une sérieuse tendance au recours à cette procédure d'exception.

Le Congrès National avait, en effet, expressément repoussé les amendements de MM. François et Beyts tendant à enlever à la Cour de cassation la connaissance des infractions commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

2^o L'autorisation de poursuivre pénalement implique, en faveur des parties préjudiciées, l'autorisation de se joindre au procès devant la Cour de cassation pour réclamer la réparation du dommage résultant de l'infraction.

La chambre doit-elle autoriser l'action civile née d'une infraction et intentée séparément, c'est-à-dire après jugement du ministre au pénal?

Deux hypothèses sont à envisager, ou bien le ministre n'exerce plus ses fonctions et le droit commun reprend son empire en dehors de toute intervention de la Chambre, ou bien il est demeuré en fonctions après jugement. Dans ce cas la chambre devrait se prononcer sur l'opportunité de l'autorisation, les circonstances de l'autorisation antérieure implicite, dont le préjudicié n'a pas fait usage, pouvant être différentes. La décision de la chambre serait sans doute différente suivant que le ministre ait été acquitté ou condamné en pénal. En cas de refus d'autorisation il ne resterait au préjudicié qu'à patienter jusqu'au moment où le ministre abandonne sa charge.

3^o La chambre doit autoriser explicitement l'exercice d'une action fondée sur des fautes étrangères aux fonctions ministérielles, qu'un préjudicié entend intenter contre un ministre en fonctions.

Quid si l'action civile, fondée sur une faute, s'avérait après autorisation de la chambre être fondée sur une infraction pénale?

Le ministère public devrait-il transmettre le dossier à la Chambre pour provoquer cette autorisation complémentaire?

N'est-il pas indiqué de considérer que l'autorisation porte sur le fait et que, dès lors, l'autorisation donnée à la partie lésée implique également celle pour le ministère public de poursuivre l'infraction qui sert de base?

Cette procédure implique que la juridiction compétente soit la Cour de cassation (cf. pages 158 et 159).

4^o Par contre, la question d'autorisation ne se pose pas lorsqu'une action civile indépendante est intentée contre un ministre à la suite d'infraction ou de fautes commises dans l'exercice de ses fonctions, pareille action devant, conformément à l'article 3, § 1^{er}, être exercée contre l'Etat devant les juridictions ordinaires.

Le recours exercé par l'Etat contre le ministre, après condamnation de celui-ci, n'est pas non plus subordonné à une autorisation de la Chambre. D'une part, on ne concevrait que difficilement qu'un ministre, condamné au pénal ou ayant causé à l'Etat, intentionnellement ou par négligence grave, un préjudice à ce point important qu'une action en réparation s'avère nécessaire, soit demeuré en fonctions. D'autre part, l'action étant intentée par l'Etat, les motifs justifiant l'autorisation de la Chambre et résumés à la page 117 feraient défaut.

61. B. Si le Constituant a réservé au législateur le droit de choisir la procédure — droit commun ou mise en accusation — il l'a, par voie de conséquence, autorisé à simplifier la procédure adoptée.

Bij het uitwerken van de wet Chazal heeft de wetgever gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

In artikel 2 van de wet van 19 juni 1865 (blz. 123) heeft hij inderdaad de inbeschuldigingstelling vervangen door een door de Kamer verleende machtiging.

Nochtans, kan de benaming « machtiging » zoals die in de tijdelijke wet wordt gebruikt, in het tekst-verband van die wet, dubbelzinnig voorkomen.

Maar tijdens de voorbereiding van die wet van 1865 werd een nauwkeurige omschrijving gegeven.

Bij de algemene bespreking in de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft de heer Delcour, verslaggever in naam van de bijzondere commissie, als antwoord op de vragen van de heer Giroul — die een achteraf ingetrokken amendement had ingediend — de kenmerken van de machtiging aldus verduidelijkt :

« Je tiens à bien vous faire connaître le rôle que joue l'autorisation de la Chambre dans la procédure... La Chambre se borne à autoriser la poursuite, mais elle ne juge pas, elle n'examine pas les faits, elle ne recherche pas la culpabilité des ministres; elle n'apprécie pas les charges. Elle prononce sur ce seul point : Y a-t-il lieu, oui ou non, à autoriser la poursuite?... Le pouvoir judiciaire conserve toute la plénitude de son action et de son indépendance... La Chambre intervient donc exclusivement pour sauvegarder le grand intérêt national. Convient-il que le ministre soit mis en accusation, qu'il soit poursuivi dans telle ou telle circonstance ? Voilà tout ce que la Chambre a à décider » (214).

Waarna een beknopte en klare omschrijving volgt :

« L'autorisation est une mesure de protection organisée par la loi dans un but d'intérêt public » (215).

De machtiging heeft dus, vergeleken met de inbeschuldigingstelling, een juiste betekenis. Machtigen tot vervolgen is niet nagaan of er gronden tot beschuldiging of voldoende aanwijzingen van misdrijf bestaan om de minister in beschuldiging te stellen en om eventueel het geheel der beschuldigingen en aanwijzingen aan te vullen. In de procedure tot machtiging staat de Kamer hiervoor niet in. De Kamer spreekt zich niet uit over de noodzaak van de vervolgingen. Zij gaat alleen na of er geen aanklacht is die het openbaar belang in 't gedrang brengt (cf. blz. 117) door b.v. de gewone werking van de instellingen te beletten.

De rechtsleer neemt in grote trekken de commentaar over van de wetgever (216).

62. C. Zo de machtiging wordt verleend, kan de strafvordering normaal ingesteld worden.

Zo ze wordt geweigerd, kan geen enkele onderzoeksdaad worden verricht.

Die weigering is niet definitief. De omstandigheden die haar gemotiveerd hebben, kunnen veranderen. Een nieuwe vraag om machtiging kan worden ingediend en aangenomen ondanks de vroegere weigering.

Wanneer de minister uittreedt, zal de zaak haar gewoon verloop hebben volgens het gemeen recht en zonder machtiging.

D. Daar de weigering tot machtiging een wettelijk beletsel is voor de vervolgingen, wordt de strafvordering geschorst totdat het openbaar ministerie weer kan optreden.

Een auteur oordeelt nochtans, in strijd met de voorbereidende werkzaamheden, dat de weigering tot machtiging de verjaring niet schorst (217).

63. E. Onder welke vorm moet de machtiging worden verleend ?

1^o Zij moet niet met redenen worden omkleed. Het volstaat dat ze de grond van de beschuldiging opgeeft.

Z^o gebeurde het in 1865 :

« La Chambre des représentants,

« »

« Vu l'article 45 de la Constitution et l'article 2 de la loi du 19 juin 1865,

« Donne l'autorisation de poursuivre M., ministre de la guerre, sous la prévention d'infraction à la loi du 8 janvier 1841 » (218).

64. 2^o Daar de machtiging niet, zoals de inbeschuldigingstelling, een agressieve daad is waarvoor de Kamer verantwoordelijk is, maar een daad op grond waarvan het Gerecht op zijn eigen verantwoordelijkheid kan vervolgen, schijnt het niet onontbeerlijk dat ze van de vergadering van de Kamer uitgaat.

Zij zou kunnen gegeven worden door het Bureau van de Kamer en in dringende gevallen door haar voorzitter.

En élaborant la loi Chazal le législateur a fait usage de cette faculté.

Dans son article 2 de la loi du 19 juin 1865 (page 123), il a, en effet, substitué à la « mise en accusation » une « autorisation » donnée par la Chambre.

Toutefois, examiné dans le contexte général de la loi, le terme « autorisation », employé dans cette loi temporaire, peut paraître ambigu.

Mais une définition précise a été donnée lors des travaux préparatoires de cette loi de 1865.

Lors de la discussion générale à la Chambre des représentants M. Delcour, rapporteur au nom de la commission spéciale, répondant à des questions de M. Giroul — auteur d'un amendement retiré par la suite — a précisé comme suit les caractères de l'autorisation :

« Je tiens à bien vous faire connaître le rôle que joue l'autorisation de la Chambre dans la procédure... La Chambre se borne à autoriser la poursuite, mais elle ne juge pas, elle n'examine pas les faits, elle ne recherche pas la culpabilité des ministres; elle n'apprécie pas les charges. Elle prononce sur ce seul point : Y a-t-il lieu, oui ou non, à autoriser la poursuite?... Le pouvoir judiciaire conserve toute la plénitude de son action et de son indépendance... La Chambre intervient donc exclusivement pour sauvegarder le grand intérêt national. Convient-il que le ministre soit mis en accusation, qu'il soit poursuivi dans telle ou telle circonstance ? Voilà tout ce que la Chambre a à décider » (214).

Suit une définition concise et claire :

« L'autorisation est une mesure de protection organisée par la loi dans un but d'intérêt public » (215).

Opposé à celui de « mise en accusation » le terme « autorisation » a donc une signification précise. Autoriser les poursuites, ce n'est pas examiner s'il existe des charges ou indices d'infraction suffisants pour lui permettre de mettre un ministre en accusation et éventuellement compléter le faisceau de ces charges et indices. Dans la procédure d'autorisation pareille responsabilité n'incombe pas à la Chambre. Celle-ci ne statue pas sur les mérites de la poursuite. Elle se borne à vérifier par exemple s'il n'y a pas actes de dénonciation, qui mettraient en péril l'intérêt général (cf. page 117) empêchant le fonctionnement normal des institutions.

Dans l'ensemble, la doctrine reprend les commentaires du législateur (216).

62. C. Si l'autorisation est accordée, l'action publique peut s'exercer normalement.

Si elle est refusée, aucun acte d'instruction ne pourra avoir lieu.

Le refus n'est pas définitif. Les circonstances qui l'avaient motivé peuvent changer. Une nouvelle demande d'autorisation peut être formée et agréée nonobstant le refus antérieur.

Lorsque le ministre cesse d'exercer ses fonctions ministérielles, l'action judiciaire de droit commun suivra son cours normal sans autorisation.

D. Le refus d'autorisation étant un empêchement légal aux poursuites, l'action publique sera suspendue jusqu'à la fin de l'impossibilité d'agir du ministère public.

Un auteur considère cependant, en contradiction avec les travaux préparatoires, que le refus d'autorisation ne suspend pas la prescription (217).

63. E. Dans quelle forme cette autorisation est-elle donnée ?

1^o Elle ne doit pas être motivée. Il suffit qu'elle indique le chef de la prévention.

Il en fut ainsi en 1865 :

« La Chambre des représentants,

« »

« Vu l'article 45 de la Constitution et l'article 2 de la loi du 19 juin 1865,

« Donne l'autorisation de poursuivre M., ministre de la guerre, sous la prévention d'infraction à la loi du 8 janvier 1841 » (218).

64. 2^o L'autorisation n'étant pas, comme la mise en accusation, un acte agressif engageant la responsabilité de la Chambre, mais un acte permettant à la Justice de poursuivre sous sa propre responsabilité, il ne paraît pas indispensable qu'elle émane de l'assemblée de la Chambre.

Elle pourrait être donnée par le bureau de celle-ci ou, en cas d'urgence, par son président.

65. F. Wat voorafgaat is, *a fortiori*, van toepassing op de burgerlijke rechtsvorderingen : hoewel een aanvullende opmerking hier nodig is. Het staat niet aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bewijsgronden te verzamelen die, in burgerlijke zaken, door de eiser moeten worden voorgebracht.

66. Sectie III. — *Gemeenschappelijke bepalingen.*

Moet de Kamer, wanneer ze zich uitsprekt inzake vervolgingen tegen een minister, zich tevens uitspreken over de vervolging ten laste van mededaders of medeplichtigen ?

de Kerchove schrijft : « la Chambre des représentants n'a, aux termes de la Constitution, que le droit de mettre en accusation le ministre. Or, nous sommes ici en matière exceptionnelle et les exceptions au droit commun sont de stricte interprétation. Néanmoins, rien ne réclame à l'égard des complices l'intervention de la Chambre » (219).

Deze mening wordt gedeeld door de rechtspraak (215).

De daders van samenhangende misdrijven met die door de minister bedreven, worden vervolgd voor dezelfde rechtsmacht en in dezelfde vormen (220) d.w.z. na het stadium der inbeschuldigingstelling.

Dat is ook de regel die gevolgd wordt inzake het berechtingsvoorecht van de magistraten (221).

Ter vergelijking dient opgemerkt dat de machtiging van de Kamer niet vereist is om vervolgingen in te stellen tegen mededaders of medeplichtigen van een parlamentslid (222).

Dit geldt ook wanneer het gaat om daders of medeplichtigen van misdrijven gepleegd door een minister.

Nochthans zal de vervolging eventueel wel de machtiging door de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat vergen wanneer de mededader of de medeplichtige zelf de parlementaire onschendbaarheid geniet. (223)

Wellicht is het niet zonder belang te zeggen dat in een en dezelfde resolutie, welke doorgestuurd werd aan de procureur-generaal van het Hof van cassatie, de Kamer de parlementaire onschendbaarheid van de h..... lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 45 van de Grondwet) heeft opgeheven en de toestemming heeft gegeven de h....., minister van Oorlog (artikel 2 van de wet van 19 juni 1865) te vervolgen, in de zaak Chazal (218).

67. De eerbiediging van de rechten der verdediging vormt een algemene rechtsregel die onafscheidelijk is van de rechtsdaad. (224)

Dit onwrikbaar principe is van toepassing inzake de vervolgingen tegen een minister als de Kamer tussenbeide komt.

Het geheim van het onderzoek moet worden in acht genomen.

De regels die ten deze van toepassing zijn in gewone strafzaken, en hun motivering, gelden ook wanneer het om een strafvordering gaat tegen een minister.

Zo moeten ook de desbetreffende principes op de burgerlijke rechtsvordering, worden toegepast.

68. Wat gebeurt er als de Kamer geen zitting heeft, wanneer zij kennis neemt van een door een minister gepleegd misdrijf ?

Het onderzoek van bepaalde misdrijven kan soms spoed vereisen en het openbaar belang kan vergen dat dit zonder uitstel geschiedt.

Wanneer de zaak bij de Kamer aanhangig wordt gemaakt na het sluiten van de zitting en vermits de sluiting geen einde maakt aan het bestaan van de vergadering of aan het mandaat van haar leden, behoeft ze niet opnieuw te worden samengesteld voor een volgende zitting (225) maar kan ze worden bijeengeroepen in buitengewone zitting tijdens het reces overeenkomstig artikel 70 van de Grondwet.

Zij wordt door de Uitvoerende Macht in zitting bijeengeroepen.

Zo de bijeenroeping op voorstel van de Ministerraad wordt gedaan, zal deze niet voltallig zijn, daar een minister in de zaak is gemengd, doch vermits de verhindering van sommigen de uitoefening van de nationale soevereiniteit niet stilligt (226), zal die oproeping wettelijk zijn.

De Kamer alleen zou in buitengewone zitting kunnen bijeengeroepen worden tijdens het reces, want zo enkel de vergadering van de Senaat buiten de zitting van de Kamer van volksvertegenwoordigers, overeenkomstig artikel 59 van de Grondwet, van rechtswege nietig is, zou daarentegen een zitting van de Kamer, wanneer de Senaat niet vergadert, b.v. bij ontbinding, geldig zijn (227).

Zo de Kamer zou worden ingelicht wanneer ze door de Koning zou zijn verdaagd, zou de toestand dezelfde zijn. Er zijn zelfs des te minder moeilijkheden, daar, krachtens artikel 72 van de Grondwet, de verdaagde duur van een maand niet mag overschrijden.

De zaak is kieser wanneer de Kamer moet ingelicht worden op een ogenblik dat ze ontbonden is. Zij is belangrijker ook want, indien het reces feitelijk van korte duur is, is het niet noodzakelijkerwijze hetzelfde in geval van ontbinding, vooral wanneer het een vervroegde ontbinding betreft.

Het probleem zou bijzonder ernstig zijn als, na de ontbinding van de Kamer, een minister, b.v. in een toestand van mentale onevenwichtigheid, een of meer zware misdaden zou begaan en, bij gebrek aan mogelijkheid tot onderzoek, aldus een voortdurend gevaar voor zichzelf en voor anderen zou vormen.

65. F. Ce qui précède est, *a fortiori*, d'application quant aux actions civiles : toutefois, une observation supplémentaire s'impose. Il ne peut appartenir à la Chambre des représentants de réunir des éléments de preuve qui, en matière civile, incombent au demandeur.

66. Section III. — *Dispositions communes.*

Statuant sur les poursuites à charge d'un ministre, la Chambre doit-elle également statuer sur celles à charge de coauteurs ou complices ?

de Kerchove écrit : « la Chambre des représentants n'a aux termes de la Constitution, que le droit de mettre en accusation le ministre. Or, nous sommes ici en matière exceptionnelle et les exceptions au droit commun sont de stricte interprétation. Néanmoins, rien ne réclame à l'égard des complices l'intervention de la Chambre » (219).

Cet avis est partagé par la doctrine (215).

Les auteurs des infractions connexes à celles commises par un ministre seront poursuivis devant la même juridiction et dans les mêmes formes (220), c'est-à-dire postérieurement au stade de la mise en accusation.

C'est aussi la règle suivie en matière de privilège de juridiction réservé aux magistrats (221).

Par analogie, il convient d'observer que l'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour exercer une poursuite contre les coauteurs ou les complices d'un membre du Parlement (222).

Cette considération a la même valeur lorsqu'il s'agit de coauteurs ou complices d'infractions commises par un ministre.

Cependant, la poursuite nécessitera éventuellement l'autorisation de la Chambre des représentants ou du Sénat si le coauteur ou le complice bénéficie lui-même de l'immunité parlementaire (223).

Peut-être n'est-il pas sans intérêt de noter que c'est par une seule et même résolution, transmise au procureur général près la Cour de cassation, que la Chambre avait levé l'immunité parlementaire de M....., membre de la Chambre des représentants (article 45 de la Constitution) et donné l'autorisation de poursuivre M....., ministre de la guerre (article 2 de la loi du 19 juin 1865) dans l'affaire Chazal. (218)

67. Le respect des droits de la défense constitue un principe général de droit, inséparable de l'acte de juridiction (224).

Ce principe intangible est d'application en matière de poursuites contre un ministre au stade de l'intervention de la Chambre.

Le secret de l'instruction doit être observé.

Les règles applicables à cet égard en matière pénale ordinaire, et leurs motifs, s'imposent lorsqu'il s'agit d'une action pénale dirigée contre un ministre.

De même, en ce qui concerne l'action civile, doivent être appliqués les principes régissant cette matière.

68. Quelle serait la situation si, au moment où elle doit être saisie d'une infraction commise par un ministre, la Chambre n'était pas en session ?

L'instruction d'infractions déterminées peut, dans certains cas, revêtir un caractère urgent et l'intérêt public exiger qu'elle soit faite sans délai.

Lorsqu'elle est saisie après la clôture de la session et comme la clôture ne met fin ni à l'existence d'une assemblée ni au mandat de ses membres, la Chambre n'a pas à être reconstituée pour une session suivante (225), mais peut être convoquée extraordinairement pendant la durée des vacances, conformément à l'article 70 de la Constitution.

Elle est convoquée en session par l'Exécutif.

Si la convocation est faite sur proposition du Conseil des ministres, celui-ci, un ministre étant en cause, ne sera pas au complet, mais, l'empêchement de certains ne pouvant paralyser l'exercice de la souveraineté nationale (226), pareille convocation serait légale.

La Chambre pourrait être convoquée extraordinairement, même seule, pendant la durée des vacances car, si toute assemblée du Sénat tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants est, en vertu de l'article 59 de la Constitution, nulle de plein droit, serait, par contre, valable une session de la Chambre tenue alors que le Sénat ne serait pas réuni, par exemple à la suite de dissolution de celui-ci (227).

Si la Chambre devait être saisie à un moment où elle était ajournée par le Roi, la situation serait sensiblement la même. Il y aurait d'autant moins de difficulté que l'ajournement ne peut, en vertu de l'article 72 de la Constitution, excéder le terme d'un mois.

Plus délicate est la question, lorsque la Chambre doit être saisie à un moment où elle est dissoute. Elle est plus importante aussi car si, en fait, la durée des vacances entre deux sessions est courte, il n'en est, en effet, pas nécessairement de même en cas de dissolution, spécialement lorsqu'il s'agit d'une dissolution anticipée.

Le problème pourrait revêtir un caractère d'une exceptionnelle gravité si, après dissolution de la Chambre un ministre, par exemple dans un état de déséquilibre mental, commettait un ou plusieurs crimes graves et, faute de possibilité d'instruction, continuait à présenter un danger pour autrui et pour lui-même.

In een dergelijk geval, moet de dader kunnen vervolgd en berecht worden.

Zo wil het de Grondwetgever, volgens wie de minister in dat geval niet aan het Gerecht van zijn Land mag ontsnappen.

Zo hoort het ook voor de noodzaak van de normale werking van de instellingen.

Volgens de klassieke rechtsleer (228), stelt de ontbinding een einde aan het juridisch bestaan van de Kamer en zijn de volksvertegenwoordigers niet meer met hun mandaat bekleed.

Op het eerste gezicht, zou dus blijken dat, bij ontstentenis van volksvertegenwoordigers en van Kamer, artikel 90 van de Grondwet niet meer kan toegepast worden.

Verskillende oplossingen kunnen onder ogen worden genomen.

Eerste oplossing.

Wigny oordeelt het redelijk, zelfs bij vervroegde ontbinding, de principes van artikel 239 van het Kieswetboek toe te passen volgens hetwelk de mandaten slechts vervallen wanneer de volgende mandatair aanvangt (229).

De Natie, beklemtont hij, mag niet zonder vertegenwoordiging blijven.

Deze alleenstaande, maar rationele mening zou, zonder tussenkomst van de organieke wet en met toepassing van artikel 239, een voldoende oplossing geven aan het probleem.

Nochtans mag betwijfeld worden — en de auteur bevestigt dat ook niet — of de continuïteit van de wetgevende mandaten op zichzelf volstaat om de continuïteit van het juridisch bestaan van de Kamer te verzekeren.

Tweede oplossing.

Het in gebreke blijven van de wetgevende macht, bij voorbeeld tengevolge van oorlog of van ontbinding en de noodzaak, voor de natie, te blijven voortbestaan, zelfs wanneer het grondwettelijk kaderwerk is stilgevallen, gaven de gelegenheid een algemeen ongeschreven rechtsprincipe toe te passen: dat van de continuïteit van de openbare dienst en van het voortbestaan van de gevestigde overheden.

Een voorbeeld, dat het hier besproken onderwerp benadert, werd gegeven tijdens de oorlog van 1914. In 1916, vervielen sommige mandaten van senator, die wegens de oorlogsomstandigheden niet konden worden vernieuwd. Die mandaten werden niettemin verlengd door een door de Koning genomen besluitwet.

Er werd beweerd dat het principe als dusdanig afwijkingen van de Grondwet kon wettigen (230).

Ook zou nog moeten nagegaan worden welke overheid, in geval van ontbinding van de Kamer, zou mogen beslissen inzake de inbeschuldigingstelling van een minister. De rechterlijke macht, hier het Hof van cassatie, aan wie de vervolgingen in alle andere gevallen worden opgedragen of de Ministerraad die op politiek vlak het best geplaatst is om uit te maken of de gerechtelijke vervolgingen geen beletsel betekenen voor de werking van de regering?

Die stelling is gewaagd zelfs zo ze niet tot een zekere willekeur leidde.

Werd ze niet impliciet toegepast in 1950? De Kamers waren ontbonden alvorens het legercontingent werd goedgekeurd. De miliciens bleven niettemin onder de wapens zonder dat een reglementaire bepaling werd genomen om ze daartoe te verplichten (231).

Derde oplossing.

In de praktijk, wordt het principe van de continuïteit der macht niet als dusdanig toegepast, maar door een juridische constructie die bij de Grondwet aanleunt.

Dat procédé word aangewend door de uitvoerende macht, o.a. om, langs artikel 5 van de wet van 20 juli 1921 om, het bestaan van kredieten te rechtvaardigen, die ingevolge de ontbinding niet waren goedgekeurd in mei 1950. Ook werd er een beroep op gedaan door de Raad van State (232) en herhaaldelijk door het Hof van cassatie (233).

Doorgaans wordt dit procédé gevolgd in geval van overmacht of in geval van nood, met eerbiediging, zoveel mogelijk, van de Grondwet, nl. wat de geest ervan betreft, doch om slechts enkel de noodzakelijke en dringende maatregelen te nemen.

Dit rechtsprincipe zou kunnen ingeroepen worden om aan een andere overheid toe te laten zich in de plaats te stellen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wanneer die in de juridische onmogelijkheid mocht zijn haar opdracht te vervullen en een minister in beschuldiging te stellen.

Weliswaar zou het weinig overtuigend zijn ten deze de overmacht in te roepen of de noodzaak, om een leen te aan te vullen die sinds meer dan een eeuw bestaat. Nochtans, zoals Wigny doet opmerken (234), zelfs indien hier de Kamers en de Regering schuld aan hebben, toch blijft het brutale feit bestaan van de onmogelijkheid een grondwettelijke opdracht te vervullen en heeft de opwerping die steunt op een fout slechts een principiële waarde.

Il faut qu'en pareil cas, l'auteur puisse être poursuivi et jugé.

Tel est l'esprit du Constituant qui a entendu que pareil ministre ne puisse échapper à la Justice de son pays.

Telle est aussi la nécessité du fonctionnement normal des institutions.

Suivant la doctrine classique (228), la dissolution met fin à l'existence juridique de la Chambre et les députés cessent d'être investis de leur mandat.

De prime abord, puisqu'il n'y a plus ni députés ni Chambre des représentants, l'article 90 de la Constitution ne paraît plus pouvoir être appliqué.

Plusieurs issues peuvent être envisagées.

Première solution.

Wigny estime rationnel, même en cas de dissolution anticipée, d'appliquer les principes de l'article 239 du code électoral suivant lequel les mandats ne prennent fin qu'au moment où commencent les mandats suivants (229).

La Nation, souligne-t-il, ne doit pas rester sans représentation.

Cette opinion isolée mais rationnelle donnerait, sans intervention de la loi organique et par application dudit article 239, une solution satisfaisante au problème.

Toutefois il est douteux — et l'auteur ne le soutient pas — que la continuité des mandats législatifs permette à elle seule la continuité de l'existence juridique de la chambre.

Deuxième solution.

La carence du pouvoir législatif, par exemple à la suite d'une guerre ou d'une dissolution, et la nécessité pour la Nation de continuer à vivre, même lorsque le mécanisme constitutionnel est bloqué, a été l'occasion d'appliquer un principe général non écrit du droit: celui de la continuité du service public et de la permanence des autorités constituées.

Un exemple, assez proche de la matière traitée, a été donné pendant la guerre de 1914. En 1916, certains mandats de sénateurs étaient venus à expiration et ne pouvaient être renouvelés régulièrement à cause de la guerre. Ces mandats furent néanmoins prorogés, par un arrêté-loi pris par le Roi.

Il a été soutenu que le principe comme tel pouvait justifier des dérogations à la Constitution (230).

Encore faudrait-il déterminer, en cas de dissolution de la Chambre, quelle autorité pourrait décider de la mise en accusation d'un ministre: le pouvoir judiciaire, en l'espèce la Cour de cassation, auquel les poursuites incombent en toutes autres matières ou le conseil des ministres qui, politiquement, est le mieux placé pour apprécier si des poursuites judiciaires ne feraient pas obstacle à l'action gouvernementale?

Cette thèse est hardie même si elle ne conduisait pas à un certain arbitraire.

N'en a-t-il pas été fait application implicite en 1950? Les Chambres avaient été dissoutes avant d'avoir voté le contingent militaire. Les miliciens sont néanmoins restés sous les armes sans qu'aucune disposition ne soit prise pour y obliger (231).

Troisième solution.

Dans la pratique, le principe de la continuité du Pouvoir n'est pas appliqué comme tel, mais par une construction juridique qui se rattache à la Constitution.

Cette méthode a été suivie par l'Exécutif notamment pour justifier, par le biais de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921, l'existence de crédits qui, suite à la dissolution, n'avaient pas été votés en mai 1950. Il en a été fait usage par le Conseil d'Etat (232), et, à de nombreuses reprises, par la Cour de cassation (233).

Dans la règle ce système est suivi en cas de force majeure ou d'état de nécessité en respectant, dans toute la mesure du possible, la Constitution, notamment quant à son esprit, pour ne prendre que les mesures nécessaires et urgentes.

On pourrait arguer de ce principe de droit pour permettre à une autre autorité de se substituer à la Chambre des représentants, placée dans l'impossibilité juridique de remplir sa mission, et de mettre en accusation un ministre.

Il est vrai qu'il pourrait être peu convaincant d'invoquer en l'occurrence la force majeure ou l'état de nécessité pour parer à une carence existant depuis plus d'un siècle. Toutefois, comme le fait remarquer Wigny (234), même s'il y a faute des Chambres et du Gouvernement, le fait brutal de l'impossibilité de remplir la mission constitutionnelle subsiste et l'objection fondée sur une faute n'a pas une valeur de principe.

Vierde oplossing.

Een grondwettelijke bepaling zou ook bij vergelijking mogen toegepast worden.

De toepassing bij analogie van een grondwettelijke bepaling werd vroeger reeds gedaan.

Namelijk: artikel 82 van de Grondwet schrijft voor dat: « Indien de Koning in de onmogelijkheid verkeert te regeren, roepen de ministers, na deze onmogelijkheid te hebben laten vaststellen, de Kamers dadelijk bijeen. Door de verenigde Kamers wordt in de voogdij en in het regentschap voorzien. »

Dat artikel werd bij analogie toegepast toen in mei 1940 de Koning door de vijand werd gevangen genomen. De ministers in raad vergaderd — en niet de Kamers — stelden de onmogelijkheid tot regeren vast.

Verscheidene oplossingen zijn dus mogelijk en een wijziging van de Grondwet is dus niet vereist (*).

Nochtans zou dit aanleiding kunnen geven tot theoretische betwistingen.

Vijfde oplossing.

Daarom ware het raadzamer het procédé te organiseren in het kader van de organieke wet.

Verscheidene auteurs zijn, in vergelijkend recht, van oordeel dat de ontbinding niet *ipso facto* een einde maakt aan het bestaan van het Parlement (235).

Zelfs in België aanvaardt de rechtsleer, die de tegenovergestelde stelling huldigt (236), dat het gevolg van de ontbinding niet noodzakelijkerwijze onmiddellijk en onherroepelijk is; dat er modaliteiten mogelijk zijn; dat er nl. kan besloten worden dat de ontbonden Kamer opnieuw zou samenkomen indien een bepaalde niet te voorziene gebeurtenis zich na de ontbinding voordoet.

Een dergelijke modaliteit is o.a. in overweging genomen in artikel 79 van de Grondwet.

Het bepaalt dat: « Bij overlijden van de Koning komen de Kamers zonder bijeenroeping samen, uiterlijk de tiende dag na die van het overlijden. Indien de Kamers tevoren ontbonden zijn en het ontbindingsbesluit bijeenroeping bevat tegen een later tijdstip dan de tiende dag; treden de oude Kamers opnieuw in functie, totdat de Kamers die hun plaats moeten innemen, bijeenkomen. »

Uitgaande van deze regel zou kunnen aangenomen worden dat, in geval van ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die bepaling eveneens geldt voor de toepassing van artikel 90 van de Grondwet.

In dat geval, zou het aan de oude Kamer toekomen over de inbeschliddigingsstelling te beslissen.

De organieke wet zou kunnen voorschrijven dat de ontbonden Kamer van volksvertegenwoordigers haar functies weer opneemt om het recht uit te oefenen dat haar wordt verleend door artikel 90, 1^o lid, van de Grondwet, tot bij de infunctietreding van de nieuwe Kamers.

Zij zou dan juist hetzelfde doen als artikel 79 van de Grondwet bij een andere gelegenheid heeft gedaan. Zij kan het ook, vermits de grondwet niet wordt geschonden en de zin, die gewenst werd aan het begrip ontbinding te geven, niet wordt miskend, door er een passende uitvoeringsmodaliteit aan toe te voegen.

Zodoende eerbiedigt ze ontgetwijfeld de bedoeling van de Grondwetgever.

Wanneer de vervolgingen zouden gebeuren op gewone machtiging van de Kamer, zou het oud bureau of, in dringend geval, de voorzitter van de uittrekkende Kamer de machtiging verlenen.

Hoofdstuk III. — Procedure van het gemeen recht.

69. De procedure van het gemeen recht is van toepassing op de hiernavolgende rechtsvorderingen en feiten waarvan dus noch de Kamer van volksvertegenwoordigers noch het Hof van cassatie kennis nemen:

1) de burgerlijke rechtsvorderingen die voortvloeien zowel uit strafbare feiten als uit gewone burgerlijke fouten door de ministers gepleegd in de uitoefening van hun ambt.

Zoals werd uiteengezet op blz. 159, worden de rechtsvorderingen niet ingesteld tegen de ministers maar tegen de Staat. Zij verliezen hun persoonlijk karakter en worden behandeld zoals alle burgerlijke rechtsvorderingen ten laste van de Staat voor de gewone rechtbanken. De Staat heeft recht op verhaal dat eveneens voor de rechtbanken zou uitgeoefend worden (**);

(*) Volgens artikel 61 van de Italiaanse Grondwet van 1948, waarvan de draagwijdte algemeen is, worden de machten van de Kamers verlengd tot bij de vergadering van de nieuwe Kamers.

(**) Het schijnt niet opportuun de Staat toe te laten, wanneer hij niet tot schadevergoeding wordt verplicht door een derde, een vordering in herstel tegen de minister in te stellen.

Quatrième solution.

Une disposition constitutionnelle pourrait aussi être appliquée par analogie.

Application par analogie d'une disposition constitutionnelle a déjà été faite.

Ainsi: l'article 82 de la Constitution prévoit que: « Lorsque le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner les ministres doivent convoquer les Chambres pour pourvoir à la tutelle et à la régence. »

Cet article fut appliqué par analogie lorsque, en mai 1940, le Roi fut capturé par l'ennemi. Les ministres réunis en Conseil — et non les Chambres — constatèrent l'impossibilité de régner.

Plusieurs solutions sont dès lors possible et une modification de la Constitution ne s'impose donc pas (*).

Le recours à l'une d'elles pourrait cependant susciter des discussions d'école.

Cinquième solution.

C'est pourquoi il pourrait être préférable d'organiser un système dans le cadre de la loi organique.

Plusieurs auteurs, en droit comparé, ne pensent pas que la dissolution mette automatiquement fin à l'existence du Parlement (235).

Même en Belgique la doctrine qui soutient la thèse contraire (236), admet qu'elle ne produit pas nécessairement ses effets immédiatement et définitivement, qu'elle peut être affectée de modalités, qu'il peut notamment être décidé que la Chambre dissoute s'assemblera si tel événement dont la réalisation est incertaine survient après la dissolution.

Une semblable modalité est notamment envisagée par l'article 79 de la Constitution.

Il dispose qu'« à la mort du Roi, si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, et si la convocation des nouvelles a été faite pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer. »

Partant de cette règle on pourrait considérer qu'en cas de dissolution de la Chambre des représentants, cette disposition serait également d'application pour l'observation de l'article 90 de la Constitution.

Dans ce cas, il appartiendrait à l'ancienne Chambre de statuer sur la mise en accusation.

La loi organique pourrait disposer que la Chambre des représentants dissoute reprend ses fonctions pour exercer le droit que lui donne l'article 90, alinéa 1^{er}, de la Constitution, jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle Chambre.

Elle ferait exactement ce que l'article 79 de la Constitution a fait en une autre occurrence. Elle peut également le faire car ce n'est pas violer la Constitution et méconnaître le sens qu'elle a entendu donner à la notion de dissolution que d'affecter celle-ci d'une modalité d'exécution compatible.

Ce faisant elle respecterait sans nul doute l'esprit du Constituant.

Dans le cas où les poursuites se feraient moyennant simple autorisation de la Chambre, ce serait l'ancien bureau ou, en cas d'urgence, le président de la Chambre sortant qui donnerait cette autorisation.

Chapitre III. — Procédure de droit commun.

69. Sont soumises à la procédure de droit commun et ne doivent dès lors pas être transmises à la Chambre des représentants ni, par voie de conséquence, à la Cour de cassation:

1) les actions civiles nées tant d'infractions pénales que de fautes purement civiles commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi qu'il est exposé à la page 159, ces actions ne sont pas intentées aux ministres mais à l'Etat. Elles perdent leur caractère personnel et suivent le sort de toutes les actions civiles poursuivies à charge de l'Etat devant les tribunaux ordinaires. L'Etat a un droit de recours qui s'exercera également devant les tribunaux (**).

(*) Suivant l'article 61, dont la portée est générale, de la Constitution italienne de 1948, les pouvoirs des Chambres sont prorogés jusqu'à la réunion des nouvelles Chambres.

(**) Il ne semble pas opportu d'autoriser l'Etat, lorsqu'il n'est pas actionné en dommages-intérêts par un tiers, d'intenter une action en réparation contre un ministre.

2) de strafbare feiten buiten de uitoefening van de ministeriële functies, gepleegd voor, tijdens of na de uitoefening van het ministeriële ambt, indien op het ogenblik van de vervolging de minister, wie ze ten laste worden gelegd, zijn ambt heeft neergelegd (cf. blz. 156); zij worden dus behandeld zoals die welke voor of na de uitoefening van het ambt werden gepleegd;

3) de burgerlijke rechtsvorderingen voortvloeiend uit misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt, en hierboven bedoeld sub 2), die worden ingesteld na de neerlegging van het ambt (cf. blz. 161).

De organieke wet blijft dus vreemd aan deze soort van feiten die berecht worden volgens de gewone vormen.

Hoofdstuk IV. — *Procédure voor het Hof van Cassatie.*

70. In sommige landen, zijn de ministers onderworpen aan een uitzonderingsrechtbank.

In Frankrijk is de Haute Cour de Justice de bevoegde rechtsmacht (blz. 138).

In België, verbiedt artikel 94 van de Grondwet de uitzonderingsrechtbanken.

Anderzijds werd het Hof van assisen uitgeschakeld als bevoegd gerecht.

Naar luid van artikel 98 van de Grondwet, wordt een jury samengesteld voor alle criminele zaken en voor politieke en persmisdrijven, maar artikel 90 wijkt hiervan af (237).

Tijdens de besprekingen die plaats vonden in de Centrale Sectie van het Nationaal Congres werd ook de inbeschuldigingstelling voor de Senaat overwogen — in navolging van de bevoegdheid die door de Franse Grondwet van 1814 aan de Chambre des Pairs werd verleend — maar dat werd afgewezen (238).

De Grondwet heeft ten slotte besloten dat het Hof van cassatie in beginsel en behoudens de uitzonderingen die ze aan de wetgever toelaat te bepalen, bevoegd is om de ministers te berechten.

Ver van de kenmerken van een uitzonderingsrechtbank te vertonen, werd het Hof van cassatie ingesteld door de Grondwet zelf, die het recht heeft verleend de ministers te berechten (artikelen 90, 95 en 134 van de Grondwet) (239).

Waarom het Hof van cassatie?

De hoedanigheden die de rechtbank waaraan de berechting der ministers is toevertrouwd moet bezitten, zijn hoofdzakelijk onpartijdigheid, onafhankelijkheid, de nodige dosis juridische en politieke kennis en ten slotte een inrichting die toelaat een geding snel af te handelen. Het is bijgevolg voor de hand liggend dat het Hof van cassatie kan beschouwd worden als de meest aangewezen jurisdictie om de ministers te berechten (240).

In hoofdstuk II hierboven werden de misdrijven vermeld waarvan de vervolging moest bevolen of toegestaan worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers en die bijgevolg onder de bevoegdheid vallen van het Hof van cassatie.

Om de bevoegdheid te bepalen werd gezegd dat « en ce qui concerne spécialement les infractions commises par les ministres en dehors de leurs fonctions, le Congrès n'ayant rien prescrit au pouvoir législatif, rien ne s'oppose à ce que celui-ci désigne la Cour de cassation — chambres réunies — pour les juger. L'article 90 a simplement prévu une exception possible, facultative laissant complètement intact le principe de la compétence générale de la Cour de cassation pour juger les ministres » (241).

Op voorwaarde dat « soit réservé aux ministres toutes les garanties que la Constitution leur accorde lorsqu'ils sont traduits en justice pour faits de leurs fonctions » (242).

In zijn advies over de wet van 19 juni 1865 en het arrest van het Hof van cassatie van 18 juli 1865, inzake Chazal-Delaet, schrijft Wigny dat het een wijze oplossing was het Hof van cassatie bevoegd te hebben verklaard, eerder dan de gemeenschappelijke gerechten: « Après tout, même un délit de droit commun peut avoir une répercussion politique. Mieux vaut lui appliquer le régime d'exception qui protège l'exercice régulier de la fonction publique » (243).

Het Hof van cassatie zal eveneens kennis nemen van de misdrijven buiten het ministerambt gepleegd wanneer ze worden vervolgd tegen een minister in functie. Er zal dus geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid door het tweede gedeelte van artikel 90 van de Grondwet verleend, om aan het berechtigingsvoorecht de misdrijven te onttrekken die de ministers zouden begaan hebben buiten de uitoefening van hun ambt.

71. Zo de gedachte om de berechting van de ministers aan een uitzonderingsrechtbank of aan een parlementaire vergadering toe te vertrouwen werd opgegeven ten voordele van het Hof van cassatie, ware het dan wenselijk het Hof dusdanig samen te stellen dat het half gerechtelijk, half politiek zou zijn?

Artikel 3 van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 bepaalde dat « le procureur général près la Cour de cassation est chargé de la poursuite à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exercent toutes les attributions du ministère public ».

2) les infractions pénales hors l'exercice des fonctions ministérielles commises pendant l'exercice de la charge ministérielle si au moment de la poursuite le ministre, à qui elles sont imputées, a cessé ses fonctions (cf. page 156). Elles sont donc instruites comme celles qui ont été commises avant ou après l'exercice de la charge.

3) les actions civiles nées des infractions commises hors l'exercice de la fonction ministérielle, visée sub 2) qui sont intentées après la cessation de celle-ci (cf. page 161).

La loi organique demeure donc étrangère à ces catégories de faits qui sont jugés suivant les formes ordinaires.

Chapitre IV. — *Procédure devant la Cour de cassation.*

70. Dans certains pays, les ministres sont justiciables d'un tribunal d'exception.

En France la juridiction compétente est la Haute Cour de Justice (page 138).

En Belgique, l'article 94 de la Constitution prohibe les tribunaux extraordinaires.

D'autre part la Cour d'assises a été écartée comme juridiction compétente.

Aux termes de l'article 98 de la Charte fondamentale, un jury est établi en toute matière criminelle et pour délits politiques et de presse, mais l'article 90 y déroge (237).

Lors des discussions qui eurent lieu dans la section centrale du Congrès National, on avait aussi songé à porter l'accusation devant le Sénat — à l'instar de la compétence attribuée par la charte française de 1814 à la Chambre des Pairs — mais l'idée fut écartée (238).

La Constitution a finalement décidé qu'en principe, et sauf les exceptions qu'elle permet au législateur ordinaire de déterminer, la Cour de cassation est compétente pour juger les ministres.

Loin de présenter les caractères d'un tribunal extraordinaire, la Cour de cassation est instituée par la Constitution elle-même qui lui a délégué le droit de juger les ministres (articles 90, 95 et 134 de la Constitution) (239).

Pourquoi la Cour de cassation?

Les qualités que doit posséder le tribunal auquel est conféré le jugement des ministres, sont principalement l'impartialité, l'indépendance, la somme nécessaire de connaissances juridiques et politiques et enfin une organisation qui permette de terminer promptement un procès. C'est en conséquence la Cour de cassation qui doit être considérée comme la juridiction la plus convenable pour juger les ministres (240).

Au chapitre II ci-dessus ont été mentionnées les infractions dont la poursuite devait être ordonnée ou autorisée par la Chambre des représentants et qui, par conséquent, ressortissaient à la Cour de cassation.

Pour la détermination de cette compétence, il avait été souligné que, « en ce qui concerne spécialement les infractions commises par les ministres en dehors de leurs fonctions, le Congrès n'ayant rien prescrit au pouvoir législatif, rien ne s'oppose à ce que celui-ci désigne la Cour de cassation — chambres réunies — pour les juger. L'article 90 a simplement prévu une exception possible, facultative, laissant complètement intact le principe de la compétence générale de la Cour de cassation pour juger les ministres » (241).

A la condition que soit réservé « aux ministres toutes les garanties que la Constitution leur accorde lorsqu'ils sont traduits en justice pour faits de leurs fonctions » (242).

Donnant son avis sur la loi du 19 juin 1865 et sur l'arrêt de la Cour de cassation rendu le 18 juillet 1865, dans l'affaire Chazal-Delaet, Wigny écrit que la solution est sage d'avoir déclaré compétente la Cour de cassation plutôt que les juridictions de droit commun: « Après tout, même un délit de droit commun peut avoir une répercussion politique. Mieux vaut lui appliquer le régime d'exception qui protège l'exercice régulier de la fonction publique » (243).

La Cour de cassation aura à connaître également des infractions commises hors les fonctions ministérielles lorsqu'elles sont poursuivies contre un ministre en charge. Il ne sera donc pas fait usage de la faculté que donne le deuxième membre de l'article 90 de la Constitution de soustraire au privilège de juridiction, des infractions qu'auraient commises des ministres hors l'exercice de leurs fonctions.

71. Si l'idée de confier le jugement des ministres à une juridiction d'exception ou à une assemblée parlementaire a été abandonnée pour le laisser à la Cour de cassation, est-il souhaitable de composer la Cour de telle manière qu'elle soit mi-judiciaire mi-politique?

L'article 3 de la loi temporaire du 19 juin 1865 disposait que « le procureur général près la Cour de cassation est chargé de la poursuite à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exercent toutes les attributions du ministère public ».

Bij die gelegenheid heeft de vraag te weten of de Kamer niet een of meer commissarissen mocht afvaardigen om de ministers te vervolgen voor het Hof van Cassatie, aanleiding gegeven tot contro-versen.

Eerst vroeg men zich af of die procedure niet strijdig zou zijn met de Grondwet.

Delcour was van mening dat het voorstel niet ongrondwettelijk was en zelfs voortvloeide uit de aard zelf van de macht die de Grondwet aan de Kamer heeft gegeven (244).

de Kerchove was dezelfde mening toegedaan: de Kamer is de vervolgende partij bij het geding; zij werd met de strafvordering belast en zij oefent ze volledig uit (245).

Los van dit grondwettelijk probleem, oordeelde de toenmalige minister van Justitie, de heer Tesch, dat een dergelijke afvaardiging van commissarissen in principe kon verantwoord zijn, maar slechts bij uitzondering zou moeten gebeuren.

« La faculté de déléguer des commissaires », had hij — niet zonder een zekere aarzeling — gezegd, « est une garantie de l'exécution des décisions qui auront été prises par la Chambre..., les membres du parquet sont dans une certaine dépendance du pouvoir exécutif..., ils ont aussi une certaine indépendance et si vous deviez vous en rapporter exclusivement aux parquets, n'y aurait-il pas à craindre que la poursuite restât sans effet par suite de l'opinion qu'ils auraient adoptée sur des questions de droit, sur des questions de compétence... cette faculté ne sera exercée que par exception » (246).

Enkele jaren later, in 1870, werd de afvaardiging van commissarissen door de Kamer weder opgenomen in het ontwerp Bara (artikelen 36 en 37, blz. 126 en 127 hierboven), betreffende de misdaden en wanbedrijven in verband met het ambt van de ministers.

Nadien in 1971, wordt ze opgenomen in het voorstel van het Centrum P. Hymans en anderen; ze wordt er bovendien voorzien voor misdrijven van het gemeen recht, die door een minister gepleegd worden buiten zijn ambt maar tijdens de duur ervan worden vervolgd (artikel 25, blz. 133).

De gronden van deze stelling worden niet aangegeven.

De gedachte om aan het Hof van cassatie door de Kamer benoemde commissarissen toe te voegen om er de beschuldiging samen met het openbaar ministerie te steunen werd heftig bestreden met overtuigende argumenten.

Een parlamentslid, Vleminckx, deed opmerken dat het hier ging om een werkelijke verwarring van machtsbevoegdheid, dat er bij het Hof van cassatie een parket bestaat dat met de vervolging belast is: « pourquoi, voulez-vous dans les cas de crimes et délits non politiques le remplacer ou l'aider par des délégués de la Chambre, corps essentiellement politique ? » (247).

Malou, van zijn kant, in aanmerking nemend de onafhankelijkheid en de objectiviteit van het openbaar ministerie, zag het nut niet in van dergelijke commissarissen. Wanneer de wet, zegde hij, aan het openbaar ministerie opdraagt een minister te vervolgen, is het duidelijk dat die opdracht zal vervuld worden ten opzichte van ministers, zoals ten opzichte van gewone particulieren (248).

d'Anethan, anderzijds, zag in deze afvaardiging een aanslag op artikel 101 van de Grondwet vermits « les membres remplissant les fonctions du ministère public doivent constitutionnellement être nommés par le Roi et qu'ici ce sont les Chambres qui procèdent à cette nomination » (249).

Het S.C.S.H. ten slotte is van mening dat het een aanslag zou zijn op het gemeen recht die niet gerechtvaardigd is. Zich stellend zowel op grondwettelijk als op menselijk vlak, veroordeelt het die aldus:

« Rompant avec la tradition des Constitutions françaises, la Constitution belge n'a pas déferé le jugement des ministres à une juridiction politique; elle l'a confié à l'organe le plus élevé du pouvoir judiciaire, donnant ainsi à l'accusé une puissante garantie de l'impartialité et de l'indépendance de ses juges. Pourquoi lui retirer la garantie que tout accusé trouve dans l'intervention du ministère public et substituer à celui-ci des magistrats temporaires adversaires politiques de celui qu'ils poursuivent ? » (250).

Uit wat voorafgaat dient besloten te worden dat het Hof van cassatie, aldus samengesteld — half gerechtelijk, half politiek — de vorm zou aannemen van een rechtmacht die het karakter zou hebben van een uitzonderingsrechtbank, hetgeen verboden is door artikel 94 van de Grondwet en dat het bovendien strookt met het algemeen belang dat de berechting van de ministers zou overgelaten worden aan het Hof van cassatie, samengesteld zoals bij de wet is bepaald.

72. Welke procedure zou dienen te worden gevolgd voor het Hof van cassatie?

Zouden er aan de reeds zo uiteenlopende procedures die variëren volgens de aard van de er aanhangig gemaakte twistzaken nog bijzondere regels moeten toegevoegd worden (251)?

In een ander ernstig geval, onderzoekt het Hof ook de grond van de zaak.

Bedoeld wordt de vordering tot afzetting of schorsing van een rechter, overeenkomstig artikel 59 van de wet van 20 april 1810 op de rechterlijke inrichting.

A cette occasion, la question de savoir s'il convenait que la Chambre puisse déléguer un ou des commissaires pour poursuivre les ministres devant la Cour de cassation a donné lieu à des controverses.

On s'est d'abord demandé si pareille procédure n'était pas contraire à la Constitution.

Delcour estimait que la proposition n'est point inconstitutionnelle et qu'elle découle de la nature même du pouvoir que la Constitution accorde à la Chambre (244).

de Kerchove partageait les mêmes vues: la Chambre est partie poursuivante au procès; c'est à elle qu'est confiée l'action publique et elle l'exerce dans toute sa plénitude (245).

Indépendamment de ce problème constitutionnel, le ministre de la Justice de l'époque, M. Tesch, estimait que pareille délégation de commissaires pouvait en principe se justifier mais ne devait s'exercer que par exception.

« La faculté de déléguer des commissaires », avait-il dit non sans un certain flottement, « est une garantie de l'exécution des décisions qui auront été prises par la Chambre..., les membres du parquet sont dans une certaine dépendance du pouvoir exécutif..., ils ont aussi une certaine indépendance et si vous deviez vous en rapporter exclusivement aux parquets, n'y aurait-il pas à craindre que la poursuite restât sans effet par suite de l'opinion qu'ils auraient adoptée sur des questions de droit, sur des questions de compétence... cette faculté ne sera exercée que par exception » (246).

Quelques années plus tard, en 1870, la délégation de commissaires par la Chambre fut reprise dans le projet Bara (articles 36 et 37, pages 126 et 127 ci-dessus), en ce qui regarde les crimes et délits relatifs aux fonctions des ministres.

Ulérieurement en 1971, dans la proposition du Centre P. Hymans et autres, elle est prévue en outre pour les infractions de droit commun commises par un ministre hors l'exercice de ses fonctions mais poursuivies pendant la durée de celles-ci (article 25, page 133).

Les motifs de cette prise de position n'apparaissent pas.

L'idée d'adjoindre à la Cour de cassation des commissaires nommés par la Chambre pour y soutenir l'accusation conjointement avec le ministère public a été vivement combattue par des motifs convain-cants.

Un parlementaire, Vleminckx, faisait valoir qu'il s'agissait là d'une véritable confusion d'attributions de pouvoir, qu'il y a à près de la Cour de cassation un parquet chargé de poursuivre; « pourquoi voulez-vous dans les cas de crimes et délits non politiques le remplacer ou l'aider par des délégués de la Chambre, corps essentiellement politique ? » (247).

Malou, de son côté, eu égard à l'indépendance et l'objectivité du ministère public, ne voyait pas l'utilité de pareils commissaires. Lorsque, disait-il, la loi trace au ministère public les devoirs pour poursuivre un ministre, il est évident que ces devoirs seront accomplis à l'égard des ministres comme à l'égard des simples particuliers (248).

d'Anethan, d'autre part, voyait dans cette délégation une atteinte à l'article 101 de la Constitution puisque « les membres remplissant les fonctions du ministère public doivent constitutionnellement être nommés par le Roi et qu'ici ce sont les Chambres qui procèdent à cette nomination » (249).

Le C.E.R.E., enfin, estime qu'il s'agit d'une atteinte au droit commun qui n'est pas justifiée. Il la condamne en se plaçant à la fois sur le plan constitutionnel et humain en écrivant:

« Rompant avec la tradition des Constitutions françaises, la Constitution belge n'a pas déferé le jugement des ministres à une juridiction politique; elle l'a confié à l'organe le plus élevé du pouvoir judiciaire, donnant ainsi à l'accusé une puissante garantie de l'impartialité et de l'indépendance de ses juges. Pourquoi lui retirer la garantie que tout accusé trouve dans l'intervention du ministère public et substituer à celui-ci des magistrats temporaires adversaires politiques de celui qu'ils poursuivent ? » (250).

De ce qui précède on doit conclure, que la Cour de cassation, ainsi composée — mi-judiciaire, mi-politique — prendrait les apparences d'une juridiction ayant le caractère d'un tribunal extraordinaire, prohibé par l'article 94 de la Constitution, et qu'il est en outre conforme à l'intérêt général de laisser le jugement des ministres à la Cour, statuant dans sa composition organique.

72. Quelle procédure conviendra-t-il de suivre devant la Cour de cassation?

Est-il opportun de fixer des règles spéciales venant s'ajouter aux procédures déjà si diverses, variant suivant la nature des litiges soumis à la Cour (251)?

Dans un autre cas grave, la Cour connaît également du fond des affaires.

Il s'agit de l'action en destitution ou en suspension d'un juge conformément à l'article 59 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire.

Niettegenstaande de procedureregels hier zeer strak werden bepaald, hebben zij toch nooit aanleiding gegeven tot bijzondere moeilijkheden. « Elles sont laissées à l'appréciation des magistrats qui s'inspirent des principes généraux, en veillant spécialement à respecter les droits de la défense et à sauvegarder autant qu'il est possible le prestige du magistrat en cause et celui du corps auquel il appartient » (252).

Het Gerechtelijk Wetboek behandelt de tuchtregeling voor de rechters in 't bijzonder in de artikelen 417 tot 427. Waarschijnlijk ingaande op suggesties van procureur-generaal L. Cornil, heeft het die evenmin geregeld. De bepalingen van dat wetboek beperken zich tot enkele basisprincipes. En de koninklijke commissaris wijst op de overeenstemming tussen tucht- en strafzaken als een van de grote principes waarop de gewoonterechtelijke procedure steunt (253).

Er is geen reden om van dat systeem af te wijken bij de berechting van ministers. Het Hof van cassatie zou dan moeten uitgaan van dezelfde algemene principes als de beginselen van het wetboek van strafvordering.

De noodzaak van een nog al soepele procedure zou zich vooral opdringen wanneer een onderzoek wordt ingesteld, ingeval van machting daartoe door de Kamer, of een aanvullend onderzoek na inbeschuldigingstelling.

Een raadsheer-verslaggever zou worden aangesteld om, volgens de praktijk, met het onderzoek te worden belast.

Hij zou over dezelfde bevoegdheid beschikken als een onderzoeks-rechter. Hij zou de minister ondervragen, getuigen horen, deskundigen aanstellen, beslag leggen, plaatsopnemingen verrichten, huiszoekings-bevelen verlenen, ambtelijke opdrachten geven...

Daar de raadsheer-verslaggever bevoegdheid zou hebben over gans het land, zou het recht op machtsoverdracht niet verantwoord zijn.

Nochans zou hij zich in algemene zin kunnen laten bijstaan. Hij zou dus een beroep kunnen doen op de gerechtelijke politie bij de parketten en op het Hoog comité van toezicht (cf. o.a. artikelen 28 van het Wetboek van Strafvordering en 24 van de wet van 30 maart 1891).

Het vooronderzoek zou geheim zijn.

Hoewel het Hof zou moeten uitgaan van het Wetboek van Strafvordering zouden niet alle regels ervan hoeven te worden gevolgd daar sommige niet overeenkomen met de wetten die de procedure in cassatie regelen.

Zo zou er geen Raadkamer zijn.

Behalve verzet zouden er geen rechtsmiddelen bestaan.

Bij het onderzoek ter zitting zou het Hof desnoods over dezelfde bijkomende onderzoeksrechten beschikken als de vonnisgerechten.

De beschuldiging zou in handen liggen van het openbaar ministerie.

Krachtens artikel 90 van de Grondwet, dient de zaak voor het Hof van cassatie, met verenigde kamers, te worden gebracht.

Artikel 131 van het Gerechtelijk Wetboek herinnert eraan dat de tegen de minister ingebrachte beschuldigingen gewonnen worden door het Hof met verenigde kamers, en specificeert dat, o.m. in dat geval, het Hof in oneven aantal zetelt en ten minste zeventien leden moet tellen.

In tuchtzaken heeft het onderzoek ter zitting plaats in de Raadkamer, overeenkomstig de grondbeginselen inzake tuchtregeling. Deze redenen gelden niet in strafzaken. Artikel 96 van de Grondwet schrijft de openbaarheid van de rechtszittingen voor, behalve wanneer er gevaar is voor de orde of de zeden. Wanneer het om een misdrijf gaat dat door een minister werd gepleegd, vereist het algemeen belang dat principe met grotere strengheid toe te passen, zoals schijnt te blijken uit dit artikel 96, 1^{er} lid.

Inzake internering nochtans, zou het Hof kunnen bevelen zitting te houden met gesloten deuren, zo de betrokkene zulks vraagt en zo het openbaar ministerie zich er niet tegen verzet (artikel 9 van de wet van 9 april 1930).

Het arrest zou in 't openbaar worden uitgesproken.

73. Wat de burgerlijke rechtsvordering betreft, mag de burgerlijke partij enkel tussenbeide komen voor de vaststelling van de opgelopen schade (blz. 160) en niet wat de gegrondheid van de strafvordering betreft.

Nochans vervalt de strafvordering onder bepaalde omstandigheden zonder daarom de burgerlijke rechtsvordering teniet te doen, b.v. bij het overlijden van de beschuldigde en soms door verjaring, wanneer de strafvordering verjaart maar de burgerlijke rechtsvordering overeenkomstig de artikelen 26 en 27 van het Wetboek van Strafvordering tijdig werd ingesteld.

Daar de verjaring van de eerste vordering in een dergelijk geval die van de tweede niet met zich brengt (254) en het overlijden van de beschuldigde in de loop van het geding geen einde maakt aan de burgerlijke rechtsvordering waarvan het gerecht op geldige wijze kennis heeft genomen (255), moet de benadeelde partij alsdan de gegrondheid van haar eis, dit is het misdrijf, bewijzen.

74. Het Hof van Cassatie is bevoegd om de mededaders en medeplichtigen te berechten.

Alors même qu'en cette matière, elles ne sont pas rigidelement fixées, les règles de la procédure n'ont guère donné lieu à difficulté. « Elles sont laissées à l'appréciation des magistrats qui s'inspirent des principes généraux, en veillant spécialement à respecter les droits de la défense et à sauvegarder autant qu'il est possible le prestige du magistrat en cause et celui du corps auquel il appartient » (252).

Le code judiciaire a traité de la matière disciplinaire des juges, plus précisément dans les articles 417 à 427. S'inspirant sans doute des réflexions du procureur général L. Cornil, il ne l'a pas plus réglée avec précision. Les dispositions de ce code se bornent à tracer quelques principes fondamentaux. Et le commissaire royal relève l'analogie entre la matière disciplinaire et la matière répressive comme étant une des grandes règles qui inspirèrent la procédure coutumière (253).

Il n'existe pas de motifs pour s'écarter de ce système en vue du jugement des ministres. Les principes généraux dont la Cour de cassation aurait à s'inspirer seraient ceux du code d'instruction criminelle.

La nécessité d'une procédure assez souple se ferait surtout sentir si une enquête s'imposait, en cas d'autorisation donnée par la Chambre, ou un supplément d'enquête, après mise en accusation.

Un conseiller-rapporteur serait désigné qui, suivant la pratique, remplirait les fonctions d'instructeur.

Il disposerait des pouvoirs dont dispose un juge d'instruction. Il interrogerait le ministre, entendrait des témoins, commettrait des experts, procéderait à des saisies, ferait des descentes sur les lieux, délivrerait des mandats de perquisition, lancerait des commissions rogatoires...

Le conseiller-rapporteur ayant juridiction dans tout le pays, le droit de délégation ne se justifierait pas.

Cependant il pourrait se faire assister de façon générale.

Il pourrait donc recourir notamment à la police judiciaire près les parquets et au Comité supérieur de contrôle (cf. notamment les articles 28 du code d'instruction criminelle et 24 de la loi du 30 mars 1891).

L'instruction préparatoire serait secrète.

La Cour s'inspirerait du code d'instruction criminelle sans que pour autant toutes les règles qui y sont tracées soient suivies, certaines n'étant pas compatibles avec les lois réglant la procédure en cassation.

Ainsi il n'y aurait pas de Chambre du Conseil.

Il n'y aurait pas non plus des voies de recours, sauf l'opposition.

Quant à l'instruction à l'audience, la Cour disposerait, s'il échet, de tous les droits d'enquête complémentaire appartenant aux tribunaux statuant au fond.

L'accusation serait soutenue par le ministère public.

En vertu de l'article 90 de la Constitution, l'affaire devrait être portée devant la Cour de cassation, chambres réunies.

L'article 131 du code judiciaire rappelle que les accusations admises contre les ministres sont jugées par les Chambres réunies et spécifie que, notamment dans ce cas, la Cour siège en nombre impair et doit être composée de dix-sept membres au moins.

En matière disciplinaire, l'instruction d'audience a lieu en chambre du Conseil, conformément aux principes fondamentaux régissant la discipline. Ces motifs n'existent pas lorsqu'il s'agit de juger des infractions. L'article 96 de la Constitution impose la publicité des audiences, sauf si elle est dangereuse pour l'ordre ou les mœurs. S'agissant d'une infraction commise par un ministre, l'intérêt général commande d'appliquer ce principe avec plus de rigueur, comme il semble résulter de l'alinéa 1^{er} et dudit article 96.

En matière d'internement toutefois, la Cour pourrait ordonner le huis-clos, si l'intéressé le demandait et si le ministère public ne s'y opposait pas (article 9 de la loi du 9 avril 1930).

L'arrêt serait prononcé publiquement.

73. Quant à l'action civile, la partie lésée ne pourrait intervenir que pour l'établissement du dommage subi (page 160) et non sur le mérite de l'action pénale.

Il existe cependant des circonstances qui éteignent l'action publique sans éteindre l'action civile, par exemple le décès de l'inculpé et dans certains cas la prescription lorsque l'action pénale est prescrite mais que l'action civile a été intentée en temps utile, conformément aux articles 26 et 27 du code d'instruction criminelle.

La prescription de la première action n'entraînant en pareil cas pas celle de la deuxième (254) et le décès du prévenu au cours d'instance n'arrêtant pas l'action civile valablement intentée devant la juridiction saisie (255), il appartiendrait à la partie lésée de prouver le fondement de son action, c'est-à-dire l'infraction.

74. La Cour de cassation a compétence pour juger les coauteurs et complices.

Zoals de Kerchove het uitdrukt : « La Cour de cassation doit attirer à elle la connaissance de tout le délit; présentant des garanties plus fortes pour une bonne administration de la Justice en ce qui concerne les ministres, elle doit offrir ces mêmes garanties à l'égard de tous les citoyens... parce que tout tribunal d'exception, qu'il soit ou non plus favorable à chacun des prévenus que la juridiction ordinaire, doit nécessairement et par la nature des choses l'emporter sur celle-ci, car l'exception déroge à la règle générale » (256).

De ondeelbaarheid van de procedure is inderdaad het natuurlijk gevolg van de ondeelbaarheid van de strafbare feiten. Dienvolgens wordt de mededader of de medeplichtige van een door een minister gepleegd misdrijf onderworpen aan dezelfde rechtsmacht als die laatste.

Het Hof van cassatie heeft dit principe toegepast bij de gelijktijdig ingespannen vervolgingen tegen minister Chazal en kamerlid De Laet die een tweegevecht hadden aangegaan, daarbij bepalend « que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus compétent à l'égard de l'un des prévenus » (257).

Hierboven werd aangehaald dat de Kamer de mededaders of medeplichtigen van door ministers begane misdrijven niet in beschuldiging stelt.

Het is de procureur-generaal bij het Hof van cassatie die ze betreft in de tegen de minister gevoerde vervolging (258).

In de zaak Chazal, heeft de Kamer zich ook over de vervolging tegen De Laet uitgesproken omdat die laatste kamerlid was en de Kamer in eenzelfde akte, de toestemming had gegeven een van haar leden (artikel 45 van de Grondwet) en een minister (artikel 90) te vervolgen.

75. Moet het Hof van cassatie zich beperken tot de gegevens van de inbeschuldigingstelling of de machtiging van de Kamer van volksvertegenwoordigers?

Zoals in gewone strafzaken wordt bij het Hof een strafbaar feit aanhangig gemaakt en niet alleen de kwalificering die uit de verwijzingsakte blijkt. Het heeft de machts en de plicht aan dat feit zijn wettelijke kwalificering te geven, op de dubbele voorwaarde dat de nieuwe kwalificering hetzelfde feit betreft en dat de verdachte in de mogelijkheid wordt gesteld zich er tegen te verdedigen (259).

Binnen die perken, zou het Hof dus de door de Kamer van volksvertegenwoordigers gegeven kwalificering nader kunnen bepalen of zelfs anders kwalificeren.

Het mag evenwel niet een feit opnemen waarvan het geen kennis heeft genomen, zij het omdat de akte van de Kamer er geen gewag van maakt, zij het omdat het slechts nadien bekend werd tijdens het gerechtelijk onderzoek.

Artikel 226 van het Werboek van Strafvordering, volgens hetwelk het Hof uitspraak doet door een en hetzelfde arrest over de samenhangende misdrijven waarvan de stukken terzelfdertijd werden voorgelegd, is hier dus niet van toepassing. Het is niet verenigbaar met artikel 90 van de Grondwet, die gewild heeft dat een politiek lichaam zich zou uitspreken over de wenselijkheid bepaalde misdrijven ten laste van een minister te vervolgen.

Indien een nieuw feit ontdekt wordt, waarvoor het Hof geen opdracht kreeg en dat volgens zijn oordeel samen zou moeten berecht worden, zou het Hof, naar de Franse rechtspleging (blz. 139), de Kamer van Volksvertegenwoordigers kunnen inlichten ten einde een eventuele uitbreiding te bekomen van de oorspronkelijke inbeschuldigingstelling of machtiging.

TITEL V.

Voorlopige hechtenis.

76. Het woord aanhouding kan tot verwarring leiden.

Iemand kan om veiligheidsredenen worden aangehouden door de ambtenaren van de administratieve politie. Hij kan voorlopig in hechtenis genomen worden in geval van herdaad. Tegen hem kan een aanhoudingsmandaat worden uitgevaardigd.

Wat de individuele vrijheid betreft, maakt artikel 7 van de Grondwet een grondig onderscheid.

Het beschouwt enkel de laatste twee gevallen als een aanslag op de vrijheid, door te bepalen dat :

« Niemand kan, behalve bij ontdekking op heterdaad, worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden berekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren » (260).

De aanhouding bij ordemaatregel wordt niet beschouwd als een aantasting van de vrijheid, in de zin van bovenvermeld artikel 7. Zoals Thonissen doet opmerken : « la Constitution n'a pas dérogé au droit que possèdent les agents de police, d'arrêter dans certains cas les perturbateurs du repos public... » (261).

Wanneer dient de aanhouding als wettelijk beschouwd bij de toepassing van artikel 90 van de Grondwet?

Comme le dit de Kerchove : « La Cour de cassation doit attirer à elle la connaissance de tout le délit; présentant des garanties plus fortes pour une bonne administration de la Justice en ce qui concerne les ministres, elle doit offrir ces mêmes garanties à l'égard de tous les citoyens... parce que tout tribunal d'exception, qu'il soit ou non plus favorable à chacun des prévenus que la juridiction ordinaire, doit nécessairement et par la nature des choses l'emporter sur celle-ci, car l'exception déroge à la règle générale » (256).

L'indivisibilité de la procédure est en effet la conséquence naturelle de l'indivisibilité des infractions pénales. Dès lors le coauteur ou le complice d'une infraction commise par un ministre sera soumis à la même juridiction que ce dernier.

La Cour de cassation a fait application de ce principe à l'occasion des poursuites intentées simultanément contre le ministre Chazal et le représentant De Laet, qui s'étaient affrontés en duel, en constatant : « que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus compétent à l'égard de l'un des prévenus » (257).

Il a été dit ci-dessus que la Chambre ne met pas en accusation les coauteurs ou complices d'infractions commises par les ministres.

C'est le procureur général près la Cour de cassation qui les implique dans la poursuite dirigée contre le ministre (258).

Si dans l'affaire Chazal, la Chambre a statué également sur les poursuites à charge de Delaet, c'est que ce dernier était député et que la Chambre avait dans un même acte, donné l'autorisation de poursuivre un de ses membres (articles 45 de la Constitution) et un ministre (article 90).

75. La Cour de cassation est-elle tenue par les termes de la mise en accusation ou de l'autorisation émanant de la Chambre des représentants?

Comme en matière pénale ordinaire, la Cour est saisie d'un fait délictueux et non pas seulement de la qualification résultant de l'acte de renvoi. Elle a le pouvoir et le devoir de donner au fait sa qualification légale, à la double condition que la qualification nouvelle vise le même fait et que le prévenu soit mis à même de se défendre contre elle (259).

Dans ces limites, la Cour pourrait donc préciser et même disqualifier la qualification donnée au fait par la Chambre des représentants.

Elle ne pourrait cependant pas relever un fait dont elle n'est pas saisie, soit parce que l'acte de la Chambre n'en fait pas état, soit parce qu'il ne s'est révélé que postérieurement lors de l'instruction judiciaire.

L'article 226 du code d'instruction criminelle qui dispose que la Cour statuera par un seul et même arrêt, sur les délits commis dont les pièces se trouveront en même temps produites devant elle, ne sera donc pas d'application en l'espèce. Il n'est pas compatible avec l'article 90 de la Constitution, celle-ci ayant voulu qu'un corps politique statue sur l'opportunité de poursuivre des infractions déterminées à charge d'un ministre.

Si découvrant un fait nouveau, dont elle n'est pas saisie et qui lui paraîtrait devoir être jugé conjointement, la Cour, s'inspirant de la pratique française (page 139) pourrait saisir la Chambre des représentants en vue d'une extension éventuelle de la mise en accusation ou de l'autorisation primitives.

TITRE V.

Détention préventive.

76. Le mot arrestation peut prêter à confusion.

Une personne peut être « arrêtée » par les fonctionnaires de police administrative par mesure de sûreté. Elle peut être appréhendée provisoirement en cas de flagrant délit. Elle peut être placée sous mandat d'arrêt.

Sous l'angle de la liberté individuelle, l'article 7 de la Constitution fait une réelle distinction.

Il n'envisage comme une atteinte à la liberté que les deux derniers cas, en disposant que :

« Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures » (260).

L'arrestation par mesure de sûreté n'est pas considérée comme une atteinte à la liberté dans le sens de l'article 7 susdit. Ainsi que le fait remarquer Thonissen, « la Constitution n'a pas dérogé au droit que possèdent les agents de police, d'arrêter dans certains cas les perturbateurs du repos public... » (261).

Quand une arrestation peut-elle être considérée comme légale à l'occasion de l'application de l'article 90 de la Constitution?

Hier dient opgemerkt en, het is belangrijk, dat dit artikel de aanhouding van de ministers niet regelt en dat, diensgevolge de oplossing inzonderheid dient gezocht in de algemene rechtsprincipes en nl. in artikel 7 van de Grondwet.

77. Eerste hypothese: voorlopige aanhouding door de politie. De gevallen kunnen uiterst verschillend zijn.

Algemeen wordt gezegd dat verstoorde van de openbare rust en personen wier houding gevaar oplevert voor henzelf of voor anderen voorlopig moeten opgesloten worden (262).

Die tijdelijke maatregel, op administratief vlak, heeft geen uitstaans met de voorhechtenis in de zin van het Wetboek van Strafvordering en de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis.

Hij mag genomen worden ten opzichte van een minister.

Het zou niet opgaan dat iemand, ongeacht zijn hoedanigheid, die een zodanige houding zou aannemen dat hij klaarblijkelijk een gevaar oplevert voor zichzelf of voor anderen niet zou kunnen opgeleid worden.

Daarom is, zoals gezegd, deze maatregel niet in strijd met artikel 7 van de Grondwet.

Artikel 90 van de Grondwet heeft enkel betrekking op misdrijven. Een aanhouding bij ordemaatregel heeft niets te maken met de feiten die door deze bepalingen worden bedoeld. Zij moet dus ook niet beschouwd worden als behorend tot de bijzondere procedure met betrekking tot dat soort misdrijven.

Inzake parlementaire onschendbaarheid, verbiedt artikel 45 van de Grondwet evenmin de administratieve aanhouding.

Hayoit de Termicourt vermeldt in dit verband dat de opleiding wegens de ordesering op de openbare weg, de belemmering van de uitvoering van voorschriften of reglementen of het verzet tegen de actie van politiediensten en ook de opsluiting wegens dronkenschap indien die een gevaar oplevert, geen aanhoudingen in strafzaken zijn, maar enkel politiematregelen met het oog op de ordehandhaving, en dus niet onder het eerste lid van artikel 45 van de Grondwet vallen (263).

Die redenering behoudt haar geldigheid wanneer het om de toepassing van artikel 90 gaat.

78. Tweede hypothese: de aanhouding op heterdaad.

De heterdaad is bepaald door artikel 41 van het Wetboek van Strafvordering.

De wet onderscheidt verschillende gevallen van misdrijven op heterdaad, misdaden, wanbedrijven en zelfs overtredingen, waarin de aangehouden persoon voor de bevoegde ambtenaar moet worden gebracht, nl. voor de procureur des Konings (artikelen 40 en 106 van het Wetboek van Strafvordering), voor de vrederechter of de burgemeester (artikel 16 van het Wetboek en 22 van de wet van 28 februari 1882 op de jacht); voor de vrederechter, de burgemeester of de politiecommissaris (artikel 70 van het Veldwetboek en 124 van het Wetboek van Bosrecht).

De aanhouding op heterdaad is in algemene termen mogelijk krachtens artikel 7 van de Grondwet.

Is dat ook het geval wanneer het om een minister gaat?

Een uitzondering op de regel kan slechts aangenomen worden, indien de Grondwet daarin uitdrukkelijk voorziet, hetgeen niet het geval is; of indien zij zou steunen op de principes van artikel 90: in het onderhavige geval, zo de aanhouding bij heterdaad beschouwd wordt als een onderzoeks- of vervolgingsdaad die een inbeschuldigingstelling in de zin van artikel 90 zou veronderstellen.

Niets is minder zeker.

Eerst en vooral dient aangestipt dat de aanhouding ook kan plaats vinden bij overtredingen of bij wanbedrijven, die zo er een gevangenisstraf van minder dan drie maanden voor voorzien is buiten de wet op de voorlopige hechtenis vallen en dus ook buiten het kader van deze procedure.

Van de andere kant, gaat het niet om een werkelijke daad van onderzoek of van vervolging.

Dat recht op aanhouding is slechts de uitoefening van een politierecht (264). Het is een daad die noodzakelijk is (265), die men geneigd zou zijn gelijk te stellen met de wettelijke zelfverdediging.

De aanhouding bij heterdaad heeft zo weinig te maken met een daad van onderzoek of vervolging dat ze door eender wie mag gebeuren, want artikel 106 van het Wetboek van Strafvordering laat ze niet alleen toe aan de dragers van de openbare macht maar zelfs aan elke persoon.

Dat werd trouwens door de Nationale Constituanten in haar richtlijnen uitgedrukt als volgt:

« Tous les bons citoyens doivent former sans cesse une ligue sainte et patriotique contre les infractions de la Constitution et des lois, concourir à empêcher qu'un délit ne se commette et à remettre entre les mains des ministres de la loi les délinquants qu'ils ont surpris troublant l'ordre public. » (266).

Il faut noter, et c'est important, que cet article ne règle pas l'arrestation des ministres et que, dès lors, la solution doit être trouvée plus particulièrement dans les principes généraux du droit et notamment dans l'article 7 de la Constitution.

77. Première hypothèse: arrestation provisoire par la police. Les cas peuvent être fort variés.

On dit généralement que doivent pouvoir être incarcérés provisoirement les perturbateurs du repos public et les personnes dont l'attitude se révèle comme dangereuse pour elles-mêmes ou pour autrui (262).

Cette mesure momentanée, d'ordre administratif, n'a rien de commun avec la détention préalable au sens du code d'instruction criminelle et de la loi du 20 avril 1874 sur la détention préventive.

Elle peut être prise à l'égard d'un ministre.

Il ne serait pas concevable qu'un homme, quelque soit sa qualité, ayant une attitude telle qu'il constitue manifestement un danger pour lui-même ou pour autrui, ne puisse être appréhendé.

Aussi, comme il a déjà été dit, cette mesure n'est pas contraire à l'article 7 de la Constitution.

De son côté, l'article 90 de la Constitution ne concerne que les infractions. Une arrestation par mesure administrative est étrangère aux faits visés par ces dispositions. Elle ne doit donc pas être considérée comme faisant partie de la procédure particulière à ce genre d'infractions.

En matière d'immunité parlementaire, l'article 45 de la Constitution ne prohibe pas non plus les arrestations administratives.

Citant à titre d'exemple, les « personnes qui troublent l'ordre sur la voie publique, qui entravent l'exécution d'ordonnances ou de règlements, ou qui s'opposent à l'action des services de la police, ou encore les personnes écrivées en raison d'un état d'ivresse présentant un danger », Hayoit de Termicourt conclut: « comme il ne s'agit pas, dans ces cas, d'une arrestation en matière répressive, mais uniquement de mesures de police en vue du maintien de l'ordre » celles-ci échappent à l'alinéa premier de l'article 45 de la Constitution (263).

Ce raisonnement a la même valeur lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article 90.

78. Deuxième hypothèse: arrestation en cas de flagrant délit.

Le flagrant délit est défini par l'article 41 du code d'instruction criminelle.

La loi envisage divers cas d'infractions flagrantes, crimes, délits et même contraventions, dans lesquels la personne arrêtée doit être conduite devant le fonctionnaire compétent notamment devant le procureur du Roi (articles 40 et 106 du code d'instruction criminelle); devant le juge de paix ou le bourgmestre (articles 16 dudit code et 22 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse); devant le juge de paix, le bourgmestre ou le commissaire de police (articles 70 du code rural et 124 du code forestier).

L'arrestation en cas de flagrant délit est autorisée en termes généraux par l'article 7 de la Constitution.

L'est-elle lorsqu'elle frappe un ministre?

Exception à la règle ne pourrait être faite que par un texte formel de la Constitution, ce qui n'est pas le cas, ou par les principes qui fondent l'article 90, en l'espèce, si l'on considérait que l'arrestation en cas de flagrant délit faisait partie des actes d'instruction ou de poursuites qu'implique une mise en accusation au sens dudit article 90.

Rien n'est moins certain.

Il est à noter tout d'abord que l'arrestation peut avoir lieu à l'occasion de contraventions ou de délits, qui, s'ils entraînent une peine d'emprisonnement de moins de trois mois, échappent à la loi sur la détention préventive et ne rentrent donc pas dans le cadre de cette procédure.

D'autre part, elle ne constitue pas un véritable acte d'instruction ou de poursuite.

Ce droit d'arrestation n'est que l'exercice d'un droit de police (264). C'est un acte qui s'impose (265): on serait tenté de l'assimiler à la légitime défense.

L'arrestation en cas de flagrant délit revêt si peu le caractère d'un acte d'instruction ou de poursuite qu'elle peut être faite par quiconque, car l'article 106 du code d'instruction criminelle n'en permet pas seulement l'exercice aux dépositaires de la force publique mais « même à toute personne ».

C'est ce qui avait été exprimé sous l'Assemblée Nationale Constituante comme suit dans des instructions:

« Tous les bons citoyens doivent former sans cesse une ligne sainte et patriotique contre les infractions de la Constitution et des lois, concourir à empêcher qu'un délit ne se commette et à remettre entre les mains des ministres de la loi les délinquants qu'ils ont surpris troublant l'ordre public. » (266)

En waar de Grondwet uitdrukkelijk over een geval van aanhouding van een andere eveneens met een politiek mandaat beklede categorie burgers handelt, bepaalt ze in artikel 45 : « Geen lid van een van beide Kamers kan tijdens de zitting in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heterdaad. »

Men ziet niet in waarom deze voor de parlementsleden geldende regel, niet op de ministers zou toepasselijk zijn.

De wetgever heeft trouwens de gelegenheid gehad zich over dat probleem te buigen.

Hij was van oordeel dat ingeval van heterdaad de aanhouding van de erbij betrokken minister zich opdrong.

Inderdaad, artikel 2 van de weliswaar voorlopige wet van 19 juni 1865 bepaalde dat : « sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 du code d'instruction criminelle, c'est-à-dire le cas de flagrant délit, l'arrestation préventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants. »

Bezwaarlijk kan men een auteur volgen, wanneer hij aan deze tekst verwijst : « le défaut d'harmonie qui affectait la loi du 19 juin 1865, dont l'article 2 prévoyait l'arrestation d'office en cas de flagrant délit avant qu'en vertu de l'article 1^{er}, aucun acte d'instruction ou de poursuite ne puisse encore être entrepris, à défaut d'autorisation de la Chambre des représentants » (267).

79. Derde hypothese : aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding.

De eerste verplichting bij het onderzoek is het verhoor van de verdachte. Een bevel tot medebrenging kan worden afgeleverd om hem te verplichten te verschijnen, en indien de omstandigheden het vereisen kan een aanhoudingsbevel worden uitgevaardigd.

Dat zijn onderzoeks- of vervolgingsdaden die niet zonder de tussenkomst van de Kamer mogen worden gesteld en die begrepen zijn in hetgeen artikel 90 van de Grondwet de inbeschuldigingstelling noemt.

80. Wat de redenen betreft die de aanhouding van de minister zouden wettigen, deze kan enkel gebeuren wegens feiten of omstandigheden van buitengewoon ernstige aard.

De ernst van de feiten is echter niet de enige of de noodzakelijk bepaalde maatstaf.

Het voorstel P. Hymans (268), volgens hetwelk de aanhouding slechts mag bevolen worden wanneer het feit strafbaar is met een criminele straf, vergt ernstig voorbehoud.

De misdrijven waarop een correctionele straf staat kunnen een aanhouding noodzakelijk maken, nl. om te beletten dat bewijsstukken vernietigd worden of verdwijnen, om het welslagen van huiszoekingen en inbeslagname te verzekeren, enz. (269).

O.i. moeten, in geval van aanhouding van een minister, de bepalingen betreffende de voorlopige hechtenis vervat in de wet van 20 april 1874, gewijzigd bij die van 13 maart 1973, in acht worden genomen, ook wat betreft de redenen die de hechtenis kunnen rechtvaardigen.

Er is geen reden om af te wijken van die wet en nl. van de artikelen 1, 2 en 8.

81. Wie van de twee, de Kamer of het Hof van cassatie, moet het aanhoudingsmandaat afleveren en moet zich belasten met de daarop volgende procedure betreffende de hechtenis ?

Voorgesteld werd, o.a. door het Centrum P. Hymans (270), de Kamer van volksvertegenwoordigers de zorg over te laten de aanhouding en haar verlenging te bevelen en zelfs, wanneer de aanhouding wenselijk wordt in de loop van het onderzoek, ze te laten uitvoeren door de Kamer van volksvertegenwoordigers, op verzoek van de onderzoekscommissie, daar die het best de noodwendigheden van het onderzoek zou kunnen beoordelen.

De suggestie stuit echter op zeer ernstige bezwaren :

1^o een maatregel tot vrijheidsberoving moet onderworpen worden of van die aard zijn dat hij kan onderworpen worden aan een echt rechtstoezicht.

Dat principe is vervat in de Grondwet (artikel 7) die een gemotiveerd bevel « van de rechter » voorschrijft.

Van haar kant voert de wet van 20 april 1874 een stelsel in, volgens hetwelk de voorlopige hechtenis en de geregelde verlenging van de hechtenis aan het rechtstoezicht wordt onderworpen, binnen het kader van een procedure op tegenspraak (271).

2^o De vrijheidsberoving is een ernstige en buitengewone maatregel die slechts kan uitgevaardigd worden in een serene sfeer en buiten elke persoonlijke overweging.

Een minister is een politiek man en behoort gewoonlijk tot een politieke partij. Alles moet worden in 't werk gesteld, opdat zelfs geen zweem van partijdigheid de beslissing zou aankleven. Het is niet wenselijk dat de aanhouding van een minister zou afhangen van een politiek lichaam en dat zijn vrijheid zou afhangen van zijn politieke vrienden of tegenstanders.

3^o Zou de door de Kamer uitgevaardigde aanhouding overeenkomen met het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens ?

Dans un cas où la Constitution avait explicitement traité de l'arrestation d'une catégorie d'autres citoyens, également revêtus d'un mandat politique, elle dispose en son article 45 « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut pendant la durée de la session être poursuivi ou arrêté, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit... »

On ne voit pas pourquoi cette règle, applicable aux parlementaires, ne le serait pas aux ministres.

Le législateur a d'ailleurs eu l'occasion de se pencher sur ce problème.

Il a estimé qu'en cas de flagrant délit, l'arrestation du ministre impliquait s'imposait.

En effet, l'article 2 de la loi, temporaire il est vrai, du 19 juin 1865 disposait que « sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 du code d'instruction criminelle, c'est-à-dire le cas de flagrant délit, l'arrestation préventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants. »

Il est difficile de suivre un auteur lorsqu'il reproche à ce propos « le défaut d'harmonie qui affectait la loi du 19 juin 1865, dont l'article 2 prévoyait l'arrestation d'office en cas de flagrant délit avant qu'en vertu de l'article 1^{er}, aucun acte d'instruction ou de poursuite ne puisse encore être entrepris, à défaut d'autorisation de la Chambre des représentants » (267).

79. Troisième hypothèse : arrestation en vertu d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt.

Le premier devoir d'instruction est d'entendre l'inculpé. Mandat d'amener peut être décerné pour l'obliger à se présenter et, si les nécessités appellent pareille mesure un mandat d'arrêt peut être décerné.

Il s'agit là d'actes d'instruction ou de poursuite qui ne peuvent être faits en dehors de l'intervention de la Chambre et qui sont impliqués dans ce que l'article 90 de la Constitution appelle la mise en accusation.

80. Quant aux motifs pouvant justifier l'arrestation d'un ministre, celle-ci n'interviendra assurément qu'en raison de faits ou de circonstances d'une gravité exceptionnelle.

La gravité des faits n'est cependant pas le seul critère ou le critère nécessairement déterminant.

La proposition P. Hymans (268), suivant laquelle l'arrestation ne peut être ordonnée que dans le cas où le fait est punissable d'une peine criminelle, est sujette à caution.

Des infractions, punies de peines correctionnelles, peuvent nécessiter une arrestation motivée notamment par le souci d'empêcher la destruction ou la disparition de preuves, d'assurer la réussite de perquisition et de saisies etc. (269).

Il semble que, dans le cas d'arrestation d'un ministre, doivent être observées les dispositions relatives à la détention préventive, inscrites dans la loi du 20 avril 1874, modifiée par celle du 13 mars 1973, également quant aux motifs pouvant justifier la détention.

Il n'existe pas de raisons pour s'écarter de cette loi et notamment des articles 1^{er}, 2 et 8.

Qui de la Chambre ou de la Cour de cassation décernera le mandat d'arrêt et se chargera de la procédure subséquente relative à la détention ?

Il a été suggéré, notamment par le centre P. Hymans (270), de laisser à la Chambre des représentants le soin d'ordonner l'arrestation et son maintien et même lorsque l'arrestation s'indique en cours d'instruction, elle serait ordonnée par la Chambre des représentants sur requête de la commission d'instruction, celle-ci étant la mieux à même d'apprécier ce qu'exigent les nécessités de l'instruction.

Cette suggestion se heurte cependant aux objections les plus sérieuses.

1^o Une mesure privative de liberté doit être soumise ou être susceptible d'être soumise à un véritable contrôle juridictionnel.

Ce principe est inscrit dans la Constitution (article 7) qui impose une ordonnance motivée « du juge ».

De son côté, la loi du 20 avril 1874 adopte un système qui consiste à soumettre l'arrestation et le renouvellement périodique de la détention préventive à un contrôle juridictionnel dans le cadre d'une procédure contradictoire (271).

2^o La privation de la liberté est une mesure grave et exceptionnelle qui ne peut être ordonnée que dans la sérénité et en dehors de toute considération personnelle.

Un ministre est un homme politique et appartient généralement à un parti politique. Tout doit être mis en œuvre pour que même le soupçon de partialité soit écarté de la décision. Il n'est pas souhaitable que l'arrestation d'un ministre dépende d'un corps politique et que sa liberté dépende de ses amis et de ses adversaires politiques.

3^o la détention ordonnée par la Chambre des représentants serait-elle conforme à la Convention des Droits de l'Homme ?

Artikel 5 van de Conventie van Rome van 4 november 1950 luidt als volgt :

« 3. Eenieder die gearresteerd is of gevangen wordt gehouden, overeenkomstig het eerste lid c van dit artikel moet onmiddellijk voor een rechter worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene in rechte.

4. Eenieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is beroofd heeft het recht voorziening te vragen bij de rechter opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de gevangenhouding onrechtmatig is. »

Kan een politiek lichaam, in 't bijzonder door een wet aangeduid om te beslissen over de hechtenis in een uitzonderingsgeval — vervolgingen tegen een minister —, beschouwd worden als « een rechter... of ... een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen » en « als een rechter » waarbij een verhaal mogelijk is inzake de wettelijkheid van de hechtenis? De kwestie is op zijn minst twijfelachtig (272).

Indien het antwoord ontkennend is, zoals het schijnt te wezen, zou de aldus bevolen hechtenis indruisen tegen de bepalingen van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.

Welnu de bij verdrag bepaalde internationaal-rechtelijke norm heeft voorrang op de internrechtelijke norm (273).

De vraag rijst dus of de Kamer van volksvertegenwoordigers, als ze zich zou uitspreken over de voorlopige hechtenis, het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens niet zou schenden.

Van zijn kant kan het Hof van cassatie, enkel door een inbeschuldigingstelling vanwege de Kamer kennis nemen van een zaak ten laste van een minister. Het mag noch onderzoeken, noch berechten. Het zou geen aanhouding of een verlenging ervan kunnen bevelen, zelfs indien de Kamer erom verzocht.

Men zou zich ook kunnen afvragen of artikel 4 van de wet van 3 mei 1880 op de parlementaire enquêtes deze moeilijkheid niet kan verhelpen. Het bepaalt inderdaad dat de Kamer, de onderzoekscommissie en ook hun voorzitter over dezelfde machten beschikken als het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter verleent; dat die machten niet mogen overgedragen worden, behalve dat de Kamer of haar commissie in geval van noodzaak, bij wijze van verzoek, mag laten overgaan tot uitdrukkelijk bepaalde onderzoeksverrichtingen; dat die opdracht slechts mag toevertrouwd worden aan een raadsheer bij het hof van beroep of aan een rechter van een rechtbank van eerste aanleg van het ambtsgebied waarin de onderzoeksverrichting moet worden uitgevoerd.

Benevens het feit dat deze oplossing in feite en in rechte ernstige moeilijkheden met zich zou brengen, zelfs indien de voorgestelde wettelijke bepalingen met betrekking tot de omvang van de delegatiemacht zouden worden aangevuld door de organieke wet, dient ook te worden opgemerkt dat de redenen die de Grondwetgever hebben aangezet om het berechten van een minister voor te behouden voor het Hof van cassatie eveneens gelden wanneer het gaat om de aanhouding van een minister en de handhaving van zijn hechtenis (274), te meer daar de aanhouding van een minister soms meer politieke beroering zou verwekken dan zijn berechting.

Om het Hof van cassatie te belasten met de voorlopige hechtenis, zou het volstaan dat de Kamer de inbeschuldigingstelling aan het Hof zou betekenen.

Zoals reeds vroeger gezegd, impliceert de inbeschuldigingstelling geen volledig onderzoek, maar enkel het bestaan van bezwaren.

Evenzo veronderstellen het verlenen van een bevel tot aanhouding en de handhaving van de hechtenis het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld.

Deze aanwijzingen zullen niet lichter zijn dan die welke de inbeschuldigingstelling hebben gestaafd. Gaat dan de maatregel niet verder dan de in overwegingneming van het verzoek tot inbeschuldigingstelling?

Het spreekt vanzelf dat de ernst van de aanwijzingen tot rechtvaardiging van de hechtenis, evenmin als de ernst van die welke de inbeschuldigingstelling hebben gewettigd, niet vooruitlopen op de beslissing over de grond van de zaak en dat een aangehouden minister, evenals een inbeschuldiging gestelde minister, geacht wordt onschuldig te zijn, zolang er geen uitspraak is.

Niets belet dus de Kamer, wanneer zij meent dat de aanhouding noodzakelijk is, de minister onmiddellijk in beschuldiging te stellen en hem voor het Hof van Cassatie te brengen.

82. De grondregels en de procedure waardoor het Hof van Cassatie zich zal laten leiden zijn de regels voorgeschreven door de artikelen 1 tot 8, 18, 21, 23 tot 25 van de wet op de voorlopige hechtenis, voor zover zij niet in strijd zijn met de regels eigen aan het Hof en de bepalingen van de organieke wet.

L'article 5 de la Convention de Rome du 4 novembre 1950 dispose :

« 3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1^{er}, 6, du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

Un corps politique, spécialement désigné par une loi pour statuer sur la détention dans un cas exceptionnel — poursuites contre un ministre — peut-il être considéré comme « un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » et comme « un tribunal » devant lequel on peut introduire un recours sur la légalité de la détention? La question est pour le moins douteuse (272).

Si la réponse est négative, comme elle semble devoir l'être, la détention ainsi ordonnée serait contraire aux dispositions de la Convention des Droits de l'Homme.

Or, la norme de droit international conventionnel a le pas sur la norme de droit interne (273).

On doit donc se demander si la Chambre des représentants, en statuant sur la détention préventive, ne violerait pas la Convention des Droits de l'Homme.

De son côté, aussi longtemps qu'elle n'a pas été saisie par une mise en accusation émanant de la Chambre, la Cour de cassation ne peut être saisie d'une affaire à charge d'un ministre. Elle ne peut ni instruire ni juger. Elle ne pourrait ordonner une arrestation ou le maintien de la détention, fût-ce à la demande de la Chambre.

On pourrait se demander si l'article 4 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires ne pourrait apporter remède à cette difficulté. Il dispose, en effet, que les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le code d'instruction criminelle appartiennent à la Chambre ou à la commission d'enquête ainsi qu'à leur président; que ces pouvoirs ne peuvent être délégués, sauf le droit de la Chambre, ou de sa commission de faire, en cas de nécessité, procéder par voie rogatoire à des devoirs d'instruction spécialement déterminés; que cette mission ne peut être confiée qu'à un conseiller que la Cour d'appel ou à un juge du tribunal de première instance du ressort dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli.

Outre que cette solution soulèverait de sérieuses difficultés en fait et en droit, même si la disposition légale envisagée était complétée, quant à l'étendue des pouvoirs de délégation, par la loi organique, il échet de remarquer que les motifs qui ont déterminé le Constituant à réserver le jugement des ministres à la Cour de cassation valent également lorsqu'il s'agit de l'arrestation d'un ministre et du maintien de sa détention (274) d'autant plus que l'arrestation d'un ministre causera parfois plus de trouble politique que son jugement.

Pour charger la Cour de cassation de la détention préventive, il suffirait que la Chambre la saisisse par une mise en accusation.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, la mise en accusation n'implique pas une instruction complète mais seulement l'existence de charges.

De même, la délivrance d'un mandat d'arrêt et le maintien de la détention supposent l'existence d'indices sérieux de culpabilité.

Ces indices ne seront pas moindres que ceux servant de base à une mise en accusation. Cette mesure grave ne va-t-elle même pas au-delà de la prise en considération de la demande de mise en accusation?

Il va de soi que la gravité des indices justifiant la détention, pas plus que la gravité de ceux justifiant la mise en accusation, ne préjugent du fond de l'affaire et qu'un ministre arrêté, comme un ministre mis en accusation, est présumé innocent jusqu'au jugement.

Rien ne s'oppose dès lors à ce que la Chambre, lorsqu'elle estime que la détention s'impose, mette immédiatement le ministre en accusation et le traduise devant la Cour de cassation.

82. Les principes et la procédure dont s'inspirerait la Cour de cassation seraient ceux qui sont prescrits par les articles 1^{er} à 8, 18, 21, 23 à 25 de la loi du 20 avril 1874, relative à la détention préventive, pour autant qu'ils ne soient pas contraires aux règles propres à la Cour et aux dispositions de la loi organique.

Zij zullen noodzakelijkerwijze moeten aangepast worden. Aldus :

- zou het bevel tot aanhouding worden verleend door de raadsheer-verslaggever;
- zou de bevestiging van het aanhoudingsbevel worden uitgesproken door de tweede kamer van het Hof, de procureur-generaal gehoord;
- zou de raadsheer-verslaggever opheffing kunnen geven van het bevel tot aanhouding op de eensluidende besluiten van de procureur-generaal (274);
- zou de voorlopige invrijheidstelling, waarvan sprake in artikel 7 kunnen toegestaan worden, op verzoek gericht aan de tweede kamer van het Hof, die de strafkamer is;
- zouden in deze de artikelen 10 tot 17 betreffende de borgstelling niet van toepassing zijn;
- vermits er geen mogelijkheid tot beroep zou bestaan, zouden de artikelen 19 en 20 evenmin van toepassing zijn;
- zou de raadsheer-verslaggever een gerechtelijk officier, hulpofficier van de procureur des Konings, kunnen afvaardigen om tot huiszoeking en in beslagname van papieren, titels en documenten over te gaan (artikel 24);
- zou lijfonderzoek kunnen bevolen worden door de tweede kamer (of eventueel door de verenigde kamers, zo de zaak reeds bij hen aanhangig zou zijn).

De bepalingen van de wet van 30 maart 1891 betreffende de aanhouding van verdachten aan boord van Belgische schepen zouden toepasselijk zijn.

TITEL VI.

Geestesziekten.

Twee gevallen moeten onder ogen worden genomen.

83. I. *Krankzinnigheid vastgesteld zonder dat enig strafmisdriff werd gepleegd.*

Van toepassing is de wet van 18 juni 1850, gewijzigd bij die van 7 mei 1953 op de regeling van de krankzinnigen; want een minister heeft, zoals iedere burger, het recht op verzorging, zelfs tegen zijn wil in.

In deze bijzonder kiese kwestie zijn misbruiken mogelijk.

Daarom is het wenselijk dat artikel 10 van bedoelde wet wordt aangevuld ten einde het hoofd van het gesticht dat de zieke heeft opgenomen te verplichten de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers te verwittigen.

Nochtans dient aangestipt dat vermits de procureur des Konings moet verwittigd worden van elke opneming van een geesteszieke in een gesticht ad hoc, deze magistraat niet zou nalaten de politieke overheid zonder uitstel in te lichten.

Daar de vorenstaande opmerking zowel geldt voor de parlementsleden als voor de ministers zou genoemd artikel 10 door toevoeging van een laatste lid als volgt luiden :

« Uiterlijk binnen de vierentwintig uren na de opneming van een geesteszieke, zal het hoofd van het gesticht schriftelijk verwittigen :

1°

De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal eveneens worden ingelicht zo de opgenomen persoon lid is van de Kamer of minister of de voorzitter van de Senaat zo hij lid is van de Senaat. »

Hierboven werden gevallen aangehaald waarin een voorlopige aanhouding door de politie mag worden verricht.

Indien de persoon aangetast door een geestesziekte, zelfs indien hij een ministerambt vervult, zich in die toestand bevindt, zouden de overheden gemachtigd zijn hem voorlopig door een administratieve maatregel van zijn vrijheid te beroven zoals gezegd hierboven (blz. 172).

84. II. *Krankzinnige delinquenten.*

De wet van 9 april 1930 tot bescherming der maatschappij tegen abnormalen en gewoontenmisdadigers, zoals ze vervangen werd bij artikel 1 van de wet van 1 juli 1964 zou moeten toegepast worden.

Het is een maatregel van sociale veiligheid die alle burgers moeten kunnen ten goede komen, ook zij die een berechtingsvoortrecht genieten, zoals de magistraten en de ministers.

Zo een minister een misdrijf zou begaan in een staat van geestesstoornis, zou de Kamer moeten ingelicht worden met het oog op de toepassing van artikel 90 van de Grondwet.

Maar is het wel de rol van de Kamer zich hiermee en uit dit oogpunt bezig te houden ?

Ils seraient nécessairement adaptés. Aussi :

- le mandat d'arrêt serait décerné par le conseiller rapporteur;
- les confirmations du mandat seraient faites par la seconde Chambre, qui est la chambre pénale, de la Cour, le procureur général entendu;
- le conseiller rapporteur pourrait donner mainlevée du mandat sur les conclusions conformes du procureur général (274);
- la mise en liberté provisoire, dont il est question à l'article 7, pourrait être accordée sur requête adressée à la seconde chambre de la Cour;
- ne se justifiant pas en cette matière, les articles 10 à 17 relatifs au cautionnement ne seraient pas d'application;
- comme il n'y aurait pas d'appel, les articles 19 et 20 ne seraient pas non plus d'application;
- le conseiller rapporteur pourrait déléguer un officier judiciaire auxiliaire du procureur du Roi pour procéder à la perquisition et à la saisie de papiers, titres ou documents (article 24);
- les explorations corporelles seraient ordonnées par la seconde chambre (ou éventuellement par les chambres réunies, si elles étaient déjà saisies).

Les dispositions de la loi du 30 mars 1891 concernant l'arrestation d'inculpés, à bord de navires belges, seraient applicables.

TITRE IV.

Maladies mentales.

Deux cas sont à envisager.

83. I. *Atteinte d'aliénation mentale constatée en l'absence de toute infraction pénale.*

Application serait faite de la loi du 18 juin 1850, sur le régime des aliénés, modifiée par celle du 7 mai 1973, car un ministre, comme tout citoyen, a le droit d'être soigné, même contre son gré.

En cette matière particulièrement délicate, des abus sont possibles.

Aussi pourrait-il être souhaitable de compléter l'article 10 de ladite loi et d'imposer au chef de l'établissement qui a admis le malade, l'obligation d'avertir le président de la Chambre des représentants.

Il est cependant à noter que le procureur du Roi devant être averti de toute admission d'un aliéné dans un établissement ad hoc, ce magistrat ne manquerait pas d'informer sans délai l'autorité politique.

L'observation valant au même titre en ce qui concerne les parlementaires que les ministres, l'article 10 susdit deviendrait, par l'ajouté d'un dernier alinéa :

« Dans les vingt-quatre heures de l'admission d'un aliéné, le chef de l'établissement en donnera avis par écrit :

1°

Avis sera également donné au président de la Chambre des représentants si la personne admise est membre de cette Chambre ou ministre, au président du Sénat, si elle est membre du Sénat. »

Antérieurement il a été fait état de cas dans lesquels une arrestation provisoire pouvait être faite par la police.

Si la personne atteinte d'aliénation mentale, même revêtue d'une charge ministérielle, se trouvait dans pareille situation, les autorités seraient habilitées à arrêter provisoirement le malade par mesure administrative, comme il a été dit ci-dessus (page 172).

84. II. *Délinquants aliénés.*

La loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux, telle qu'elle a été remplacée par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1964, devrait être appliquée.

C'est une loi de sauvegarde, dont doivent bénéficier tous les citoyens, y compris ceux jouissant d'un privilège de juridiction tels les magistrats et les ministres.

Si un ministre commettait une infraction dans un état de déséquilibre mental, la Chambre devrait être saisie en vue de l'application de l'article 90 de la Constitution.

Mais le rôle de la Chambre est-il de s'occuper de l'affaire sous cet angle ?

Haar opdracht bestaat er niet in te berechten maar in beschuldiging te stellen of vervolgingen toe te laten met het oog op vrijwaring van de hogere belangen van de Staat.

De wet op het sociaal verweer heeft deze bijzonderheid dat zij niet mag toegepast worden in eender welk stadium van de procedure. Niet alleen de inobservatiestelling, maar zelfs de internering, waarmee de strafvordering eindigt, kunnen krachtens de artikelen 1 en 7, door de onderzoeksgerechten, worden bevolen.

Zou het wenselijk zijn dat een dergelijk recht ook door de Kamer wordt uitgeoefend?

Het antwoord is klaarblijkelijk negatief.

Eenzijds moet hij die aan geestesstoornissen lijdt als een zieke worden behandeld.

De voorbereiding van de wet van 9 april 1930 legde er de nadruk op dat in het stelsel van de wet, de abnormalen niet als delinquenten worden beschouwd, doch wel als zieken (275).

Het is een facet van de zaak dat de Kamer niet aanbelangt, vermits haar bevoegdheid enkel van politieke aard is.

Ook vraagt de zeer bijzondere materie waarover het gaat een gespecialiseerd orgaan en een zekere ondervinding.

Anderzijds laat artikel 7 van de wet tot bescherming van de maatschappij niet toe aan onderzoeksgerechten de internering te bevelen wanneer het om een misdaad gaat of een politiek (of pers-) misdrijf.

Die zelfde bezorgdheid in politieke zaken blijkt uit artikel 10 dat bepaalt dat het Hof van Assisen de internering niet mag bevelen, wanneer het gaat om een misdaad of een politiek (of pers-) misdrijf dan met eenparigheid van Hof van jury.

De wetgever heeft gewild dat « in aangelegenheden waarin het beleid in het gedrang komt en waarover partijhartstochten kunnen ontstaan, de beslissing niet verdacht mag voorkomen » (276).

De vervolgingen ten laste van een minister betreffen bijna noodzakelijkerwijze de politieke orde of brengen de partijpolitieke passies in beroering wanneer de besprekingen plaats vinden voor een politiek korps.

Ten slotte kan het sociaal verweer een geducht politiek wapen zijn.

Het is hoogst wenselijk dat geen enkele verdenking, zelfs ongegrond, op de handelingen van de Kamer kan wegen.

Bovendien rijst de vraag of de Kamer van volksvertegenwoordigers, bij toepassing van de wet van 9 april 1930, de internering zou kunnen uitspreken zonder artikel 90 van de Grondwet te schenden, volgens hetwelk het Hof van cassatie alleen het recht heeft de ministers te berechten voor misdrijven gepleegd in of bij gelegenheid van de uitoefening van hun ambt.

Is de internering, of ze bevolen wordt in de loop van het onderzoek of bij de eindbeslissing, niet een werkelijk vonnis?

Om een verdachte te interneren, moet inderdaad besloten worden dat hij een feit dat als misdaad of wanbedrijf wordt gekarakteriseerd, heeft gepleegd en dat hij zich in een van de omstandigheden bevindt welke voorzien zijn in artikel 1 van de wet van 1930. Hij wordt abnormaal geoordeeld. De aard van de interneringsbeslissing heeft weinig belang. Dat de internering geen straf is doet niets ter zake.

De beslissing tot internering zou ook niet kunnen genomen worden in de loop van het onderzoek, b.v. door de tweede kamer van het Hof, vermits artikel 90 het Hof voorschrijft met verenigde kamers te zeten om de ministers te oordelen.

Daarom ook is het wenselijk dat de toepassing van de wet op het sociaal verweer zou overgelaten worden aan het Hof van cassatie dat met de middelen en de ondervinding die eigen is aan de rechterlijke macht de in observatiestelling zal bevelen, deskundigen zal aanstellen en de principes zal volgen van de procedure van de wet van 9 april 1930 tot aan de beslissing tot internering; met andere woorden de toepassing van die wet zou slechts plaats vinden in de loop van de gerechtelijke procedure.

De Kamer zal niet anders kunnen doen dan, in afwachting dat over de inbeschuldigingstelling of over de machtiging tot vervolging beslist wordt, de betrokkene als normaal beschouwen.

Zo kan het Gerecht ook soms, wanneer het belast is met een onderzoek ten laste van een gewone abnormale, verplicht zijn de verdachte als normaal te beschouwen, dan wanneer er duidelijke aanduidingen zijn dat hij geestesgestoord is.

« Voici un individu qui a commis un fait grave, un homicide; il s'impose de le priver immédiatement de sa liberté parce qu'il est à craindre que son excitation le porte à de nouveaux actes de violence, la foule s'apprête d'ailleurs à lui faire un mauvais parti; tout tend à démontrer qu'il est un anormal nettement caractérisé et que sa place n'est nullement dans une prison mais dans un des établissements spéciaux prévus par la nouvelle loi. Pour que le ministère public puisse obtenir une décision de mise en observation, il faut au moins trois jours (article 2 de la loi du 9 avril 1930). Comment faire pour mettre la société à l'abri des méfaits du délinquant pendant ce délai? La loi du 9 avril 1930 n'a rien prévu; force sera donc au ministère public de requérir un mandat d'arrêt et de faire emprisonner l'inculpé comme un normal... » (277).

Sa mission n'est pas de juger mais de mettre en accusation ou d'autoriser les poursuites en prenant en considération les intérêts supérieurs de l'Etat.

La loi de défense sociale a cette particularité qu'elle peut être appliquée à n'importe quel stade de la procédure. Non seulement la mise en observation mais même l'internement, qui met fin à l'action publique, peuvent, en vertu des articles 1^{er} et 7, être ordonnés par les juridictions d'instruction.

Est-il souhaitable que pareil droit soit exercé par la Chambre?

Une réponse négative semble s'imposer.

D'une part, celui qui semble atteint de déséquilibre mental doit être traité comme un malade.

Les travaux préparatoires de la loi du 9 avril 1930 soulignent que « dans toute l'économie du projet, les anormaux sont traités non en délinquants, mais en malades » (275).

C'est un aspect de la question qui n'intéresse guère la Chambre, dont la préoccupation est de nature politique.

C'est aussi une matière assez particulière demandant un appareil spécialisé et une certaine pratique.

D'autre part l'article 7 de la loi de défense sociale ne permet pas aux juridictions d'instruction d'ordonner l'internement lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit politique (ou de presse).

Cette même appréhension en matière politique se manifeste dans l'article 10, disposant que la Cour d'assises ne peut ordonner l'internement, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit politique (ou de presse), qu'en statuant à l'unanimité de la Cour et des jurés.

La loi a voulu que « dans les affaires qui mettent en cause l'ordre politique ... et autour desquelles peuvent s'agiter des passions de parti, il importe qu'aucun soupçon ne puisse effleurer la décision ... » (276).

Les poursuites à charge d'un ministre mettront presque nécessairement l'ordre politique en cause ou agiteront les passions de parti lorsque les débats ont lieu devant un corps politique.

Enfin la défense sociale peut être une arme redoutable en politique.

Il est hautement souhaitable qu'aucun soupçon, même non fondé, ne puisse effleurer les actes de la Chambre.

On doit au surplus se demander si la Chambre des représentants, appliquant la loi du 9 avril 1930, pourrait prononcer l'internement sans violer l'article 90 de la Constitution, en vertu duquel la Cour de cassation a seule le droit de juger les ministres du chef d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

L'internement, qu'il soit ordonné en cours d'instruction ou par la décision finale n'est-il pas un véritable jugement?

Pour interner un inculpé, il faut, en effet, décider qu'il a commis un fait qualifié crime ou délit et qu'il se trouve dans un des états prévus à l'article 1^{er} de la loi de 1930. Il est jugé anormal. La nature de la décision d'internement importe peu. Que l'internement n'est pas une peine est irrelevant.

La décision d'internement ne pourrait pas non plus être ordonnée en cours d'instruction, par exemple par la seconde chambre de la Cour, l'article 90 obligeant la Cour à siéger chambres réunies, pour juger les ministres.

C'est pourquoi il convient que l'application de la loi de défense sociale soit laissée à la Cour de cassation qui, avec les moyens et la pratique propres au pouvoir judiciaire, ordonnera la mise en observation, commettra des experts et suivra les principes de la procédure de la loi du 9 avril 1930 jusqu'à la décision sur l'internement; autrement dit, l'application de cette loi ne serait faite que dans le cours de la procédure judiciaire.

Force sera à la Chambre, en attendant qu'elle ait statué sur la mise en accusation ou l'autorisation de poursuivre, de considérer l'intéressé comme normal.

La Justice, elle aussi, lorsqu'elle est saisie d'une instruction à charge d'un inculpé anormal ordinaire, peut dans certains cas être obligée de considérer l'inculpé comme normal alors que les indices de déséquilibre mental sont manifestes.

« Voici un individu qui a commis un fait grave, un homicide; il s'impose de le priver immédiatement de sa liberté parce qu'il est à craindre que son excitation le porte à de nouveaux actes de violence, la foule s'apprête d'ailleurs à lui faire un mauvais parti; tout tend à démontrer qu'il est un anormal nettement caractérisé et que sa place n'est nullement dans une prison mais dans un des établissements spéciaux prévus par la nouvelle loi. Pour que le ministère public puisse obtenir une décision de mise en observation, il faut au moins trois jours (article 2 de la loi du 9 avril 1930). Comment faire pour mettre la société à l'abri des méfaits du délinquant pendant ce délai? La loi du 9 avril 1930 n'a rien prévu; force sera donc au ministère public de requérir un mandat d'arrêt et de faire emprisonner l'inculpé comme un normal... » (277).

85. De principes van de artikelen 1 tot 11 van de vermelde wet van 1930 zouden door het Hof van Cassatie *mutatis mutandis* worden toegepast.

Aldus :

- zou artikel 2 betreffende de in observatiestelling enkel slaan op de « gerechtelijke » procedure;
- zouden de opeisingen en verzoeken, waarvan sprake in artikel 2, enkel gericht worden tot de tweede kamer van het Hof. Hetzelfde zou gelden voor de toepassing van artikel 6;
- zou er geen recht zijn op verhaal (art. 4 en 8);
- zou beslist worden over de internering, de burgerlijke rechtsvordering en de verbeurdverklaring door het Hof van Cassatie, met verenigde kamers (artikelen 7 tot 11);
- zou artikel 10, dat enkel het Hof van Assisen aanbelangt, zonder toepassing blijven.

TWEDE DEEL.

DOCUMENTATIE.

I. Verantwoording.

TITEL I.

Inleiding.

- (1) (Doc. parl. Ch., session 1869-1870, n° 100 — 24 février 1870 — Exposé des motifs du projet de loi du Ministre Bara, p. 1. Rapport Delcour — Pasinomie, 1865, p. 160, nota 1 en p. 163).
- (2) (Doc. parl. Ch., n° 159 — session 1862-1863 — verslag uitgebracht voor de Centrale Sectie door de heer De Fré, op 8 mei 1863, p. 748. — Commissie belast met het uitbrengen van een gemotiveerd advies over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de koninklijke prerogatieven. Belgisch Staatsblad van 6 augustus 1949, pp. 7589 en volgende, inzonderheid p. 7592. — Rapport du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat (C.E.R.E.) : La réforme de l'Etat — conclusions additionnelles — 1938, T. II — pp. 81 en 82. — Nouvelles — Lois politiques, T. II, La Constitution — 1935, p. 233, n° 714. — P. Wigny — Propos constitutionnels — 1963, p. 294.
- (3) (C. Cambier — Droit administratif, 1968, pp. 459 en 460).
- (4) (— Doc. parl. Ch., n° 159 — session 1862-1863 — verslag uitgebracht voor de Centrale Sectie door de heer De Fré, op 8 mei 1863, pp. 747 en 748.
- (5) (Nypels et Servais. Le code pénal belge interprété — T. I, 1938 — 3^e édition — p. 66. — Rapport C.E.R.E., *op. cit.*, p. 81).
- (6) (Cour d'appel de Bruxelles, 24.5.1843, Pas., II, p. 182, Cass., 13 janvier 1848, Pas., 1848, I, p. 243. Trib. Bruxelles, 28.3.1938, Journ. Trib., n° 3532, kol. 297. Cour d'appel de Bruxelles, 1.2.1950, Rev. crit. de jurispr. b., 1952, p. 44, nota De Visscher, et R. J.D.A., 1951, p. 148 et nota Matton. Cour d'appel de Bruxelles, 12.1.1957, Revue de l'administration, 1957, pp. 253 en 254. — P. Errera — Traité de droit public belge — 1918 — II — n° 144, pp. 227 en 228. — M. Rigaux et P.E. Trousse — Les crimes et les délits du code pénal, 1952 — T. II, p. 245. — Nouvelles — Droit pénal — T. II — v° Infractions, 1967 — n° 1293bis, p. 364).
- (7) (— M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 235. — Pandectes Belges, T. II — Accusation des ministres, n° 44).
- (8) (Cass., 13 janvier 1848, Pas., 243 en vlg., voornamelijk p. 253).
- (9) (C.E.R.E., *op. cit.*, p. 98. — P. Wigny — Droit Constitutionnel — 1952, II, n° 532, p. 705).
- (10) (Nouvelles — La Constitution — Lois politiques et administratives, T. II, 1935 — p. 235, n° 719bis. — Nypels et Servais — Le code pénal belge interprété — 1938, p. 69. — P. Wigny — Droit constitutionnel — 1952 — II, n° 532, p. 705. — P. De Visscher — nota sub. Cour d'appel de Bruxelles, 1^{er} février 1960, Rev. crit. de jurispr. b., 1952, p. 47. — Proposition de loi du centre P. Hymans..., 1971, pp. 1 et 21. — Pandectes Belges, T. II, v° accusation des Ministres, n° 2, kol. 639).

85. Les principes des articles 1^{er} à 11 de ladite loi de 1930 seront appliqués par la Cour de cassation avec les adaptations qui s'imposent.

Ainsi :

- l'article 2 relatif à la mise en observation ne concernerait que la procédure « judiciaire »;
- les réquisitions et requêtes, dont il est question à l'article 2 seraient adressées à la seconde chambre de la Cour. Il en serait de même pour l'application de l'article 6;
- il n'y aurait pas de droit d'appel (articles 4 et 8);
- il serait statué sur l'internement, l'action civile et la confiscation par la Cour de cassation, chambres réunies (articles 7 et 11);
- l'article 10 ne concernant que la cour d'assises resterait sans application.

DEUXIEME PARTIE.

DOCUMENTATION.

I. Justification.

TITRE I^{er}.

Observations liminaires.

- (1) (Doc. parl. Ch., session 1869-1870, n° 100 — 24 février 1870 — Exposé des motifs du projet de loi du Ministre Bara, p. 1. Rapport Delcour — Pasinomie, 1865, p. 160, note 1 et p. 163).
- (2) (Doc. parl. Ch., n° 159 — session 1862-1863 — rapport fait à la section centrale par M. De Fré, le 8 mai 1863, p. 748. — Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi. Moniteur du 6 août 1949, p. 7589 et s., spécialement p. 7592. — Rapport du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat (C.E.R.E.) : La réforme de l'Etat — conclusions additionnelles — 1938, T. II — pp. 81 et 82. — Nouvelles — Lois politiques, T. II, La Constitution — 1935, p. 233, n° 714. — P. Wigny — Propos constitutionnels — 1963, p. 294.
- (3) (C. Cambier — Droit administratif, 1968, pp. 459 et 460).
- (4) (— Doc. parl. Ch., n° 159 — session 1862-1863 — rapport fait à la section centrale par M. De Fré, le 8 mai 1863, pp. 747 et 748. Rapport C.E.R.E., *op. cit.*, pp. 81 et 82).
- (5) (Nypels et Servais. Le code pénal belge interprété — T. I, 1938 — 3^e édition — p. 66. — Rapport C.E.R.E., *op. cit.*, p. 81).
- (6) (Cour d'appel de Bruxelles, 24.5.1843, Pas. II, p. 182, Cass., 13 janvier 1848, Pas., 1848, I, p. 243. Trib. Bruxelles, 28.3.1938, Journ. Trib., n° 3532, col. 297. Cour d'appel de Bruxelles, 1.2.1950, Rev. crit. de jurispr. b., 1952, p. 44, note De Visscher, et R. J.D.A., 1951, p. 148 et note Matton. Cour d'appel de Bruxelles, 12.1.1957, Revue de l'administration, 1957, pp. 253 et 254. — P. Errera — Traité de droit public belge — 1918 — II — n° 144, pp. 227 et 228. — M. Rigaux et P.E. Trousse — Les crimes et les délits du code pénal, 1952 — T. II, p. 245. — Nouvelles — Droit pénal — T. II — v° Infractions, 1967 — n° 1293bis, p. 364).
- (7) (— M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 235. — Pandectes Belges, T. II — Accusation des ministres, n° 44).
- (8) (Cass., 13 janvier 1848, Pas., 243 et s., spécialement p. 253).
- (9) (C.E.R.E., *op. cit.*, p. 98. — P. Wigny — Droit Constitutionnel — 1952, II, n° 532, p. 705).
- (10) (Nouvelles — La Constitution — Lois politiques et administratives, T. II, 1935, p. 235, n° 719bis. — Nypels et Servais — Le code pénal belge interprété — 1938, p. 69. — P. Wigny — Droit constitutionnel — 1952 — II, n° 532, p. 705. — P. De Visscher — note sous cour d'appel de Bruxelles, 1^{er} février 1950, Rev. crit. de jurispr. b., 1952, p. 47. — Proposition de loi du centre P. Hymans..., 1971, pp. 1 et 21. — Pandectes Belges, T. II, v° accusation des Ministres, n° 2, col. 639).

(11) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire. Discours prononcé le 15 septembre 1955 — Journ. Trib., 1955, pp. 613 en vlg., inzonderheid 614, kol. 3, nota 37.

— O. de Kerchove de Denterghem « De la responsabilité des ministres » — 1867, pp. 54 tot 56 (*).

— O. Orban « Le droit constitutionnel » — T. II, 1908, p. 291.

— Nouvelles — « Droit pénal », T. II, Les Infractions, 1967, p. 362, n° 1286.

— M. Rigaux et P. E. Trousse « Les crimes et délits du code pénal », T. II — 1952, p. 234.

— Proposition de loi P. Hymans..., *op. cit.*, p. 30 (nota).

— P. de Stexhe « La révision de la Constitution belge 1968-1971 », 1972, pp. 272 en 273.

— Artikelen 86 tot 91bis van de Grondwet en koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen).

(12) (O. de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 56 en 57.

Nouvelles — Droit pénal, T. II — 1967, n° 1286, p. 362.

Th. Heyse — Ministres d'Etat — in *Revue internationale des sciences administratives*, 1948, pp. 31 en 32.

— P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 235).

(13) (M. Rigaux et P. E. Trousse, Les crimes et délits du code pénal — T. II — 1952 — p. 242).

(14) (Proposition P. Hymans..., p. 5.

Pandectes Belges, T. 65 — v° Ministres 1900 — kol. 848, n° 169. Rapport De Fré, p. 748, Doc. 159, Ch., Sess. 1862-1863).

(15) Rapport Delcour — Pasinomie 1865, pp. 160, kol. 2 en 163, kol. 1).

(16) (Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 747 en 748.

— Verslag van de heer J. Rey — zittijd 1950-1951, Parl. bescheiden — Kamer n° 27 — 21 november 1950 — p. 3.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 239).

(17) (R. Hayoit de Termicourt — nota opgesteld in januari 1938 en waarvan de Voorzitter van het Hoog comité van toezicht heeft kennis genomen).

(18) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 73).

(19) (O. Orban, *op. cit.*, p. 310).

(20) P. Errera. Traité de droit public belge — 1918 — II — p. 225).

(21) B. S. — 6 augustus 1949, pp. 7589 en volg., inzonderheid, p. 7592).

(22) (A. Mast — La nomination et la révocation des ministres — Journ. Trib., 1949, pp. 649 en vlg. inzonderheid p. 651, kol. 3.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, pp. 235 en 236.

— C. Cambier. Droit administratif — 1968, p. 460.

— zie ook Wigny, *op. cit.*, pp. 703 en 704).

(23) (A. Mast, *op. cit.*, p. 651, kol. 3 en de nota 24.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 236.

— Nouvelles — Droit pénal — T. II, Les Infractions, 1967, p. 362, n° 1286.

— Wet van 19 juni 1865.

— Cass., 12 juillet 1865, Pas. 1865, I, 258).

(24) (Rapport du C. E. R. E., pp. 96 en 97).

(25) (Nota P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47).

(26) (Parl. bescheiden, n° 595, Kamer, 4 juli 1953 — Zittijd 1952-1953, pp. 2 en 3).

(27) (Parl. bescheiden, n° 716, Kamer, 7 oktober 1953, Zittijd 1952-1953, p. 3).

(28) (Parl. bescheiden, n° 143 — Senaat, Zittijd 1953-1954, zitting 26 januari 1954 — Parl. handelingen, Senaat, Zittijd 1953-1954, p. 1097).

(29) (P. Wigny — Propos constitutionnels — 1963 — p. 295).

(30) (F. Huytens — Discussions du Congrès national de Belgique, T. IV, 1844, p. 91, kol. 1).

(31) (Delcour — Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1).

(32) (Van Overloop — Annales parlem. Chambre, 17 mai 1865, p. 952).

(33) (Coomans — Annales parlem. Ch., 20.5.1865, p. 988 en *eod. loco.*, 24.5.1865, p. 1017).

(34) (Doc. n° 100 Ch., Session 1869-1870. Séance 24.2.1870, p. 12).

(35) (Pandectes Belges, T. II, v° Accusation des ministres — 1879 — n° 11, kol. 640).

(11) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire. Discours prononcé le 15 septembre 1955 — Journ. Trib., 1955, pp. 613 et s., spécialement 614, col. 3, note 37.

— O. de Kerchove De Denterghem « De la responsabilité des ministres » — 1867, pp. 54 à 56 (*).

— O. Orban « Le droit constitutionnel » — T. II, 1908, p. 291.

— Nouvelles — « Droit pénal », T. II, Les Infractions, 1967, p. 362, n° 1286.

— M. Rigaux et P. E. Trousse « Les crimes et délits du code pénal », T. II — 1952, p. 234.

— Proposition de loi P. Hymans..., *op. cit.*, p. 30 (note).

— P. de Stexhe « La révision de la Constitution belge 1968-1971 », 1972, pp. 272 et 273.

— Articles 86 à 91bis de la Constitution et arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat).

(12) (O. de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 56 et 57.

Nouvelles — Droit pénal, T. II — 1967, n° 1286, p. 362.

Th. Heyse — Ministres d'Etat — dans *Revue internationale des sciences administratives*, 1948, pp. 31 et 32.

— P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 235).

(13) (M. Rigaux et P. E. Trousse, Les crimes et délits du code pénal — T. II — 1952 — p. 242).

(14) (Proposition P. Hymans..., p. 5.

Pandectes Belges, T. 65, v° Ministres, 1900 — kol. 848, n° 169. Rapport De Fré, p. 748. Doc. 159, Ch., session 1862-1863.

(15) (Rapport Delcour — Pasinomie, 1865, pp. 160, kol. 2 et 163, kol. 1).

(16) (Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 747 et 748).

— Rapport De M. J. Rey — session 1950-1951, doc. parli. Ch., n° 27 — 21 novembre 1950 — p. 3.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 239).

(17) (R. Hayoit de Termicourt — note rédigée en janvier 1938, dont le Président du Comité supérieur de contrôle a eu communication).

(18) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 73).

(19) (O. Orban, *op. cit.*, p. 310).

(20) (P. Errera. — Traité de droit public belge — 1918 — II — p. 225).

(21) (Moniteur belge — 6 août 1949 — pp. 7589 et s., spécialement p. 7592).

(22) (A. Mast — La nomination et la révocation des ministres — Journ. Trib., 1949, pp. 649 et s., spécialement p. 651, col. 3.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, pp. 235 et 236.

— C. Cambier. — Droit administratif — 1968, p. 460.

— voy. aussi P. Wigny, *op. cit.*, pp. 703 et 704).

(23) (A. Mast, *op. cit.*, p. 651, col. 3 et la note 24.

— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 236.

— Nouvelles — Droit pénal — T. II, Les infractions, 1967, p. 362, n° 1286.

— Loi du 19 juin 1865.

— Cass., 12 juillet 1865, Pas. 1865, I, 258).

(24) Rapport du C. E. R. E., pp. 96 et 97.

(25) (Note P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47).

(26) (Doc. parlem., n° 595 — Ch., 4 juillet 1953, Session 1952-1953, pp. 2 et 3).

(27) (Doc. parlem., n° 716 — Ch., 7 octobre 1953, Session 1952-1953, p. 3).

(28) (Doc. parlem., n° 143 — Sén., Session 1953-1954, Séance 26 janvier 1954; Annales parlem., S. session 1953-1954, p. 1097).

(29) (P. Wigny — Propos constitutionnels — 1963 — p. 295).

(30) (F. Huytens — Discussions du Congrès national de Belgique, T. IV, 1844, p. 91, col. 1).

(31) (Delcour — Pasinomie, 1865, p. 161, col. 1).

(32) (Van Overloop — Annales parlem. Chambre, 17 mai 1865, p. 952).

(33) (Coomans — Annales parlem. Ch., 20.5.1865, p. 988 et *eod. loco.*, 24.5.1865, p. 1017).

(34) (Doc. n° 100 — Ch. Session 1869-1870). Séance 24.2.1870, p. 12.

(35) (Pandectes Belges, T. II, v° Accusation des ministres — 1879 — n° 11, col. 640).

(*) In verdere referenties afgekort tot : de Kerchove.

(*) Références ultérieures abrégées : de Kerchove.

- (36) (Proposition P. Hymans, pp. 27 en 28).
- (37) Amendement, parl. bescheiden, n° 716 — Kamer — Zittijd 1952-1953, p. 3).
- (38) (Parl. bescheiden, n° 143 — Senaat — Zittijd 1953-1954, p. 3. — Parl. handelingen — Senaat, 9 maart 1954, p. 1097. — Wigny — Propos Constitutionnels, 1963).
- (39) (Proposition P. Hymans et autres, pp. 27 en 28).
- (40) (Hof van Beroep, Brussel, 1 februari 1950, Rev. crit. 1952, 44, nota De Visscher).
- (41) (Verslag van de heer J. Rey, Parl. bescheiden, n° 27, Zittijd 1950-1951 — Kamer, 21 november 1950 — Vraag tot inbeschuldigingstelling van een oud minister).
- (42) (Nota P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47).
- (43) (Novelles — Lois politiques et administratives, T. II, 1935 — La Constitution — n° 718, p. 234).
- (44) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire — Journ. trib., 1955, p. 620, n° 37).
- (45) (Amendement voorgedragen door de heer J. Rey (Parl. bescheiden, Kamer, n° 595 — zittijd 1952-1953 — pp. 2 en 3) en verworpen (Wigny, Propos Constitutionnels, pp. 294 en 295)).
- (46) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96. — Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 68).
- (47) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241. — Novelles — Procédure pénale, T. I, vol. I, 1946, n° 54, pp. 119 en 120. — P. Wigny — Droit constitutionnel — T. II — 1952, p. 706. — U. Legros — Parl. bescheiden, n° 239, Kamer, Zittijd 1937-1938 — 7 juni 1938, p. 2). Grands Colloques Européens, Vienne, 18-20 octobre 1965.
- (48) (Les droits de l'homme en droit interne et en droit international — 1968, pp. 95-184 en 413 — Schriftelijke mededeling van de heer Beck, verslag van de heer Scheuner en tussenkomsten van de heer Pfeifer).
- (49) (Ganshof van der Meersch — Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution. Discours de rentrée prononcé à la Cour de cassation le 2 septembre 1968, pp. 51 en 52).
- (50) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96. — Nypels et Servais, *op. cit.*, 1938, p. 68).
- (51) (Discussions du Congrès national, 1844, E. Huyttens, T. IV, pp. 47 en 48).
- (52) (*id.*, p. 93).
- (53) (*id.*, p. 222).
- (54) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 84).
- (55) (Pandectes Belges — T. 65 — 1900, v° Ministre — n° 170, kol. 849).
- (56) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 84 tot 86. Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 750 en 751).
- (57) (O. de Kerchove de Denterghem. De la responsabilité des ministres — 1867, p. 85).
- (58) (Rapport De Fré, *op. cit.*, p. 751).
- (59) (Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 747 tot 753).
- (60) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 87).
- (61) (Doc. n° 100, Ch., Session, 1869-1870, p. 12).
- (62) (O. Orban — Le droit constitutionnel — T. II, 1908, p. 310. Giron — Dictionnaire de droit administratif — v° Ministres, T. II — 1895, p. 490, kol. 2).
- (63) (Bescheid 239, Kamer, Zittijd 1937-1938, pp. 7 en 8).
- (64) (Bescheid 27, Kamer, Zittijd 1950-1951 — 21 november 1950, p. 3).
- (65) (Bescheid 595, Kamer, Zittijd 1952-1953 — 4 juli 1953, pp. 2 en 3).
- (66) (Wigny. Propos Constitutionnels, p. 295).
- (67) (Bescheid 716, Kamer, 7.10.1953, Zittijd 1952-1953, p. 3).
- (68) (Bescheid 143, Senaat, 26.1.1954, Zittijd 1953-1954, p. 3).
- (69) Parl. handelingen Senaat, 1953-1954, 9.3.1954, p. 1097).
- (70) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 100 tot 103).
- (71) (Rigaux et Trousse, *op. cit.*, p. 239).
- (72) (*id.*, p. 240).
- (73) (Nota Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, p. 2).

- (36) (Proposition P. Hymans, pp. 27 et 28).
- (37) (Amendement, doc. parl., n° 716 — Ch., session 1952-1953, p. 3).
- (38) (Doc. parlem., n° 143 — S. Session 1953-1954, p. 3. — Annales parlem., S., 9 mars 1954, p. 1097. — Wigny — Propos Constitutionnels, 1963).
- (39) (Proposition P. Hymans et autres, pp. 27 et 28).
- (40) (Cour d'appel de Bruxelles, 1^{er} février 1950, Rev. crit., 1952, 44, note De Visscher).
- (41) (Rapport de M. J. Rey. Doc. parl., n° 27, Session 1950-1951 — Chambre, 21 novembre 1950 — Demande de mise en accusation d'un ancien ministre).
- (42) (Note P. De Visscher, *op. cit.*, p. 47).
- (43) (Novelles — Lois politiques et administratives, T. II, 1935 — La Constitution — n° 718, p. 234).
- (44) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire — Journ. trib., 1955, p. 620, n° 37).
- (45) (Amendement présenté par M. J. Rey (Doc. parl. Ch., n° 595 — session 1952-1953 — pp. 2 et 3) et rejeté (Wigny, Propos Constitutionnels, pp. 294 et 295)).
- (46) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96. — Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 68).
- (47) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241. — Novelles — Procédure pénale, T. I, vol. I, 1946, n° 54, pp. 119 et 120. — P. Wigny — Droit constitutionnel — T. II — 1952, p. 706. — U. Legros — Dos. parl., n° 239, Ch., session 1937-1938 — 7 juin 1938, p. 2). Grand Colloques Européens, Vienne, 18-20 octobre 1965.
- (48) (Les droits de l'homme en droit interne et en droit international — 1968, pp. 95-184 et 413 — Communication écrite de M. H. Beck, rapport de M. Scheuner et intervention de M. Pfeifer).
- (49) (Ganshof van der Meersch — Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution. Discours de rentrée prononcé à la Cour de cassation le 2 septembre 1968, pp. 51 et 52).
- (50) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96. — Nypels et Servais, *op. cit.*, 1938, p. 68).
- (51) (Discussions du Congrès national, 1844, E. Huyttens, T. IV, pp. 47 et 48).
- (52) (*id.*, p. 93).
- (53) (*id.*, p. 222).
- (54) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 84).
- (55) (Pandectes Belges — T. 65 — 1900, v° Ministre — n° 170, col. 849).
- (56) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 84 à 86. Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 750 à 751).
- (57) (O. de Kerchove de Denterghem. De la responsabilité des ministres — 1867, p. 85).
- (58) (Rapport De Fré, *op. cit.*, p. 751).
- (59) (Rapport De Fré, *op. cit.*, pp. 747 à 753).
- (60) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 87).
- (61) (Doc. n° 100, Ch., Session, 1869-1870, p. 12).
- (62) (O. Orban — Le droit constitutionnel — T. II, 1908, p. 310. Giron — Dictionnaire de droit administratif — v° Ministres, T. II — 1895, p. 490, col. 2).
- (63) (Doc. 239, Ch., Session 1937-1938, pp. 7 et 8).
- (64) (Doc. 27, Ch., Session 1950-1951 — 21 novembre 1950, p. 3).
- (65) (Doc. parl. n° 595, Ch., 4 juillet 1953, Session 1952-1953, pp. 2 et 3).
- (66) (Wigny. Propos Constitutionnels, p. 295).
- (67) (Doc. 716, Ch., 7.10.1953, Session 1952-1953, p. 3).
- (68) (Doc. 143, Sénat, 26.1.1964, p. 3, Session 1953-1954).
- (69) (Ann. parl. Sénat, 1953-1954, 9.3.1954, p. 1097).
- (70) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 100 à 103).
- (71) (Rigaux et Trousse, *op. cit.*, p. 239).
- (72) (*id.*, p. 240).
- (73) (Note Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, p. 2).

- (74) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 244.
— Giron — Dictionnaire de droit administratif — 1895. T. II, v^o Ministre, n^o 22, p. 491, kol. 2.
— J. J. Thonissen — La Constitution belge annotée — 1876, p. 200.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1 et p. 163, kol. 1).
- (75) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 239.
— J. J. Thonissen, *op. cit.*, p. 200.
— Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1 et p. 163, kol. 1).
- (76) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 240.
— Giron — Dictionnaire administratif, T. II — 1895, v^o Ministre, n^o 21, *in fine*, p. 491, kol. 1.
— Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1).
- (77) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 724, p. 236.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241.
— de Kerchove de Denterghem. De la responsabilité des ministres — 1867 — pp. 51, 73 et 246.
— Pandectes Belges, T. 65 — 1900 — v^o Ministre — kol. 848, n^o 168.
— Projet Bara. Exposé des Motifs, p. 2).
- (78) (Pandectes Belges — T. 65, 1900 — v^o Ministre, n^o 147).
- (79) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 44, 45 et 81.
Pandectes, *loc. cit.*, n^o 146).

TITEL II.

Vergelijkend Recht.

- (80) (B. Mirkine-Guetzevitch — Les Constitutions européennes, I, 1951, p. 165.
— Corpus constitutionnel — Tome I, 1968, pp. 149 en 156).
- (81) (Corpus constitutionnel — Tome I, 1970, pp. 221 en vlg.).
- (82) (Jean Amphoux.)
« Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne », T. II — 1960, pp. 372 en 373.
— Zie ook Corpus constitutionnel, Tome I, 1970, pp. 267 en 279).
- (83) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, pp. 219 en 228).
- (84) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — pp. 263 tot 265).
- (85) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, p. 670).
- (86) (Nota van Fernando Ignacio Saravia : Documentatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken).
- (87) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, pp. 290 en 299 — 311 en 312.
— Corpus Constitutionnel — Tome I, 1970, pp. 453, 473, 494 en vlg.
— L. Adamovich — Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts, pp. 404 en vlg.).
- (88) (Documentatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken : nota).
- (89) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, p. 360).
- (90) (Vergelijk R. Fusilier — « Les Monarchies parlementaires », p. 334 (1960).
— B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — p. 373 (1952);
— Alf. Ross — Dansk Statsforfatningsret — T. I, pp. 444 tot 460).
- (91) (La Constitution espagnole
(Traduction établie par le « Servicio informativo Español : Madrid, 1972, pp. 71 en 80).
- (92) Loi organique de l'Etat espagnol.
(Traduction établie par les services de la Documentation — Secrétariat général du Gouvernement (France) in Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967, pp. 62 en 67).
- (93) (— Orban, *op. cit.*, p. 301;
— de Kerchove, *op. cit.*, p. 70;
— Thonissen, *op. cit.*, p. 398).
Impeachment — Selected Materials — House Committee print 1973; Nota ministerie van Buitenlandse Zaken).
- (94) (— B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, I — 1951, 403 en 405;
— R. Fusilier, 1960, « Les Pays nordiques », 1960, p. 270).
- (95) (— Dalloz, Répertoire de droit public administratif — mise à jour 1973, v^o Ministre, n^o 13.
— Informations constitutionnelles et parlementaires, 1970, p. 169).
- (96) (— C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 94 en 96.
— de Kerchove, *op. cit.*, p. 70 en de nota 3.
— Orban, *op. cit.*, pp. 300 en 301.
— A. Hauriou — Droit Constitutionnel, 1968, pp. 213 tot 215.

- (74) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 244.
— Giron — Dictionnaire de droit administratif — 1895. T. II, v^o Ministre, n^o 22, p. 491, kol. 2.
— J. J. Thonissen — La Constitution belge annotée — 1876, p. 200.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1 et p. 163, kol. 1).
- (75) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 239.
— J. J. Thonissen, *op. cit.*, p. 200.
— Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1 et p. 163, kol. 1).
- (76) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 240.
— Giron — Dictionnaire administratif, T. II — 1895, v^o Ministre, n^o 21, *in fine*, p. 491, kol. 1.
— Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236.
— Rapport Delcour, Pasinomie, 1865, p. 161, kol. 1).
- (77) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 724, p. 236.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241.
— de Kerchove de Denterghem. De la responsabilité des ministres — 1867 — pp. 51, 73 et 246.
— Pandectes Belges, T. 65 — 1900 — v^o Ministre — kol. 848, n^o 168.
— Projet Bara. Exposé des Motifs, p. 2).
- (78) (Pandectes Belges — T. 65, 1900 — v^o Ministre, n^o 147).
- (79) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 44, 45 et 81.
Pandectes, *loc. cit.*, n^o 146).

TITRE II.

Droit comparé.

- (80) (B. Mirkine-Guetzevitch — Les Constitutions européennes, I, 1951, p. 165.
— Corpus constitutionnel — Tome I, 1968, pp. 149 et 156).
- (81) (Corpus constitutionnel — Tome I, 1970, pp. 221 et s.).
- (82) (Jean Amphoux.)
« Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne », T. II — 1960, pp. 372 et 373.
— Voy. aussi Corpus constitutionnel, Tome I, 1970, pp. 267 et 279).
- (83) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, pp. 219 et 228).
- (84) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — pp. 263 à 265).
- (85) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, p. 670).
- (86) (Note émanant de Fernando Ignacio Saravia : Documentation du Ministère des Affaires étrangères).
- (87) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1951, pp. 290 et 299 — 311 et 312.
— Corpus Constitutionnel — Tome I, 1970, pp. 453, 473, 494 et s.
— L. Adamovich — Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts, pp. 404 et s.).
- (88) (Documentation du Ministère des Affaires étrangères : note).
- (89) (B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — 1961, p. 360).
- (90) (Comparez R. Fusilier — « Les Monarchies parlementaires », p. 334 (1960).
— B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, I — p. 373 (1952).
— Alf. Ross — Dansk Statsforfatningsret — T. I, pp. 444 à 460).
- (91) (La Constitution espagnole
(Traduction établie par le « Servicio informativo Español : Madrid, 1972, pp. 71 et 80).
- (92) Loi organique de l'Etat espagnol.
(Traduction établie par les services de la Documentation — Secrétariat général du Gouvernement (France) in Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967, pp. 62 et 67).
- (93) (— Orban, *op. cit.*, p. 301;
— de Kerchove, *op. cit.*, p. 70;
— Thonissen, *op. cit.*, p. 398).
Impeachment — Selected Materials — House Committee print 1973; Note Ministère des Affaires étrangères).
- (94) (— B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, I — 1951, pp. 403 et 405
— R. Fusilier, 1960, « Les Pays nordiques », 1960, p. 270).
- (95) (— Dalloz, Répertoire de droit public administratif — mise à jour 1973, v^o Ministre, n^o 13.
— Informations constitutionnelles et parlementaires, 1970, p. 169).
- (96) (— C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 94 et 96.
— de Kerchove, *op. cit.*, p. 70 et la note 3.
— Orban, *op. cit.*, pp. 300 et 301.
— A. Hauriou — Droit Constitutionnel, 1968, pp. 213 à 215.

— Sir David Stephens *in* Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967, p. 100.

— Constitutional law, by E. C. S. Wade M. A. LL., D and G. Godfrey Phillips, pp. 36 en vlg. en 62 en vlg.

— Constitutional law bij J. D. B. Mitchell — 1968 — pp. 196 en 197, van dezelfde schrijver — 1964 — pp. 162 tot 165.

— Constitutional and administrative law, by O. Hood Philips — 1962, pp. 304 en vlg.).

(97) (B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.* — II — 1951 — p. 498).

(98) (— B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, 1951, II, pp. 519-526. — Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967 — pp. 162 tot 164.

— A. Tesaro — *Instituzioni di diritto pubblico*, p. I, 306-307; 376-378.

— Grande dizionario enciclopedico del diritto — v^o ministro — pp. 228, 232 en 233).

(99) (Table of organization of the Government of Japan — october 1973, pp. 106 en 107).

(100) (B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, 1951 — II — p. 540).

(101) (— Constitution du 17 octobre 1868 révisée — Ministère d'Etat. Luxembourg, 1968.

— Majerus — *L'Etat luxembourgeois* — 1970, pp. 155 tot 158).

(102) (La Constitution norvégienne — 1814-1962, Universitetsforlaget, pp. 18, 19, 27, 41 en 42, nota Documentatie Ministerie van Buitenlandse Zaken).

(103) (B. Mirkine-Guetzevitch — 1951, II, p. 587).

(104) (Brochure « The new Society in the Philippines »).

(105) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 633).

(106) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 653 — Informations constitutionnelles et parlementaires — 1970, p. 91).

(107) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, pp. 676 en vlg. F. Dumon, *Vergelijkend Staatsrecht*, pp. 11 en 12).

Annexe I au rapport de Stockholm, n^o d'ordre 112 du 7 février 1974).

(108) (A. Favre — *Droit constitutionnel suisse*, pp. 192 en vlg.).

(109) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 758 — Informations constitutionnelles et parlementaires, 1971, pp. 59 en vlg.).

(110) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 778).

(111) (Turkish Government — Organization Manual (Institut of Public administration for Turkey and the Middle East, p. 29).

(112) (B. Mirkine-Guetzevitch, 1951, *loc. cit.*, II, p. 841).

(113) (Informations constitutionnelles et parlementaires, 1963, pp. 114, 211, 213; *id.* 1972, pp. 84 en 85).

TITEL III.

Verantwoordelijkheid.

(114) (Nypels et Servais. Code pénal belge, 1938, I, n^o 1 en 7).

(115) (Loi du 19 juin 1865, article 9, Pasinomie, 1865, pp. 160 et 169; rapport Delcour, *eod. loc.*, p. 163. de Kerchove, *op. cit.*, pp. 207 tot 209).

(116) (Projet Bara, *op. cit.*, pp. 8 en 21).

(117) (Cf. nochtans van Hauwaert. Quelques considérations au sujet du privilège de juridiction — Journ. Trib., 1965, pp. 633 en 635).

(118) (J. Constant — Crimes commis par les juges — Nouvelles, 1949, Proc. Pénale — T. II, vol. II, n^o 45, p. 44).

(119) (Braas. Précis de procédure pénale, T. II, 1951, n^o 1180, p. 942).

(120) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 98 en 99).

(121) (Nypels et Servais, I, 1938, *op. cit.*, p. 69. Cf. nochtans *id.*, uitg. 1896, I, 479).

(122) (Proposition P. Hymans, pp. 29, 31, 39 en 48, article 2, § 3).

(123) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 225. Cass., 31.12.1900, Pas., 1901, p. 94).

(124) (Cass., 27.7.1891, Pas., 1891, I, 228).

(125) (Giron, v^o Ministres, *op. cit.*, n^o 20, p. 489, kol. 1).

(126) (Orban, *op. cit.*, n^o 146, p. 308).

(127) (Nypels et Servais — Le Code pénal belge interprété — 1896, I, p. 479. Cf. nochtans *id.*, uitg. 1938, p. 69).

(128) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236).

(129) (Répert. Prat. du Dr. Belge, T. IX, 1938. Pouvoir exécutif, n^o 106, p. 738).

— Sir David Stephens *in* Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967, p. 100.

— Constitutional law, by E. C. S. aWde M. A. LL., D and G. Godfrey Phillips, pp. 36 et s. et 62 et s.

— Constitutional law by J. D. B. Mitchell — 1968 — pp. 196 et 197; du même auteur — 1964 — pp. 162 à 165.

— Constitutional and administrative law, by O. Hood Philips — 1962, pp. 304 et s.).

(97) (B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.* — II — 1951 — p. 498).

(98) (— B. Mirkine-Guetzevitch — *op. cit.*, 1951, II, pp. 519-526. — Informations constitutionnelles et parlementaires, 1967 — pp. 162 à 164.

— A. Tesaro — *Instituzioni di diritto pubblico*, p. I, 306-307; 376-378.

— Grande dizionario enciclopedico del diritto — v^o ministro — pp. 228, 232 et 233).

(99) (Table of organization of the Government of Japan — october 1973, pp. 106 et 107).

(100) (B. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, 1951 — II — p. 540).

(101) (— Constitution du 17 octobre 1868 révisée — Ministère d'Etat. Luxembourg, 1968.

— Majerus — *L'Etat luxembourgeois* — 1970, pp. 155 à 158).

(102) (La Constitution norvégienne — 1814-1962, Universitetsforlaget, pp. 18, 19, 27, 41 et 42; note Documentation Ministère des Affaires étrangères).

(103) (B. Mirkine-Guetzevitch — 1951, II, p. 587).

(104) (Brochure « The new Society in the Philippines »).

(105) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 633).

(106) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 653 — Informations constitutionnelles et parlementaires — 1970, p. 91).

(107) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, pp. 676 et ss. F. Dumon, *Vergelijkend Staatsrecht*, pp. 11 et 12).

Annexe I au rapport de Stockholm, n^o d'ordre 112 du 7 février 1974).

(108) (A. Favre — *Droit constitutionnel suisse*, pp. 192 et ss.).

(109) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 758 — Informations constitutionnelles et parlementaires, 1971, pp. 59 et ss.).

(110) (B. Mirkine-Guetzevitch, *loc. cit.*, 1951, II, p. 778).

(111) (Turkish Government — Organization Manual (Institut of Public administration for Turkey and the Middle East, p. 29).

(112) (B. Mirkine-Guetzevitch, 1951, *loc. cit.*, II, p. 841).

(113) (Informations constitutionnelles et parlementaires, 1963, pp. 114, 211, 213; *id.* 1972, pp. 84 et 85).

TITRE III.

Responsabilité.

(114) (Nypels et Servais. Code pénal belge, 1938, I, n^{os} 1 et 7).

(115) (Loi du 19 juin 1865, article 9, Pasinomie, 1865, pp. 160 et 169; rapport Delcour, *eod. loc.*, p. 163. de Kerchove, *op. cit.*, pp. 207 à 209).

(116) (Projet Bara, *op. cit.*, pp. 8 et 21).

(117) (Comparez cependant van Hauwaert. Quelques considérations au sujet du privilège de juridiction — Journ. Trib., 1965, pp. 633 et 635).

(118) (J. Constant — Crimes commis par les juges — Nouvelles, 1949, Proc. Pénale — T. II, vol. II, n^o 45, p. 44).

(119) (Braas. Précis de procédure pénale, T. II, 1951, n^o 1180, p. 942).

(120) (C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 98 et 99).

(121) (Nypels et Servais, I, 1938, *op. cit.*, p. 69. Comparez cependant *id.*, édit. 1896, I, 479).

(122) (Proposition P. Hymans, pp. 29, 31, 39 et 48, article 2, § 3).

(123) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 225. Cass., 31.12.1900, Pas., 1901, I, p. 94).

(124) (Cass., 27.7.1891, Pas., 1891, I, 228).

(125) (Giron, v^o Ministres, *op. cit.*, n^o 20, p. 489, col. 1).

(126) (Orban, *op. cit.*, n^o 146, p. 308).

(127) (Nypels et Servais — Le Code pénal belge interprété — 1896, I, p. 479. Comparez cependant *id.*, éd. 1938, p. 69).

(128) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 723, p. 236).

(129) (Répert. Prat. du Dr. Belge, T. IX, 1938. Pouvoir exécutif, n^o 106, p. 738).

- (130) (— Thonissen, *op. cit.*, n° 270, p. 200.
— Nouvelles. La Constitution, *op. cit.*, n° 723.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 238.
— Nouvelles — Droit pénal, II. Les Infractions, n° 1290, p. 363.
— Giron — *op. cit.*, v° Ministres, nos 20 et 21, pp. 488 tot 491.
— de Kerchove..., *op. cit.*, p. 207).
- (131) (Proposition P. Hymans, p. 48, article 2, § 3).
- (132) (Vergelijk nota P. De Visscher, *loc. cit.*, p. 49).
- (133) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 148 en 149).
- (134) (Giron — Dictionnaire, v° Ministres, n° 20, p. 489, kol. 2.
— Orban, *op. cit.*, n° 147, p. 309.
— Nouvelles. La Constitution, *op. cit.*, n° 724, p. 236).
- (135) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 246).
- (136) (Exposé des motifs — Bara, *loc. cit.*, p. 2).
- (137) (Proposition P. Hymans, article 12, p. 51).
- (138) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 86, 90, 94, 119 tot 122).
- (139) (Note du Procureur Général Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, p. 4.
— Nypels et Servais, 1939, *op. cit.*, p. 68.
— Répert. Prat. du Dr. Belge, *loc. cit.*, n° 110 b, p. 738.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (140) (Voorstel van resolutie U. Legros — Kamer — Zittijd 1937-1938. Bescheid 239 — 7 juni 1938, p. 8).
- (141) (Proposition P. Hymans, p. 38).
- (142) (P. Wigny, Droit constitutionnel, 192, p. 706).
- (143) (Déclaration C. Huysmans, Ch. Parl. Hand., 9 februari 1937, p. 580).
- (144) (Rapport De Fré, *op. cit.*, p. 749.
— Pandectes Belges, *loc. cit.*, v° Accusation des ministres, n° 24, kol. 644.
— J. J. Thonissen, *op. cit.*, n° 276, p. 206.
— Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 126.
— Giron, Dictionnaire — *op. cit.*, n° 20, p. 490 — 2^e kol.
— O. Orban, *op. cit.*, n° 143, p. 301.
— note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 5.
— Répert. Prat. de Dr. Belge, v° Pouvoir exécutif, n° 110.
— Braas, Précis de procédure pénale, 1951, T. II, n° 1180, p. 942.
— Nouvelles — Droit pénal, T. II. Les Infractions, 1967, n° 1292, p. 364.
— H. D. Bosly — La criminalité d'affaires et le droit public en Belgique, 1973, p. 28).
- (145) (Pandectes Belges, v° Ministre, *loc. cit.*, n° 277, kol. 878.
— Répert. Prat. Dr. Belge, v° Pouvoir exécutif, n° 54, p. 119).
— Nouvelles. Proc. Pénale, T. I, vol. I, 1946, n° 54, p. 119).
- (146) (Nypels et Servais, *op. cit.*, 1938, p. 68.
— C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (147) (Cass., 8 novembre 1971 — Pas., 1972, I, 227).
- (148) (Cf. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 242.
— Thonissen, *op. cit.*, n° 274, *in fine*, p. 205.
— Giron, Dictionnaire, v° Ministres, n° 20, p. 490, kol. 1.
— Over het begrip van bijzonder bedrog cf. Nypels et Servais, *loc. cit.*, uitgave 1896, I, art. 193, n° 19 en vlg.; uitgave 1938, I, p. 10).
- (149) (Projet Bara, *op. cit.*, Exposé des motifs, pp. 3 et 4. Proposition du Centre P. Hymans, p. 38).
- (150) (Raadpleeg ook met voorstel van resolutie Relecom — Parl. bescheid. Kamer, Zittijd 1936-1937, n° 229, 21 april 1937, pp. 2 et 3. en het voorstel van resolutie Legros — Parl. bescheid. Kamer — Zittijd 1937-1938, n° 239, 7 juni 1938, p. 8).
- (151) (Voorstel van resolutie Relecom hierboven 150; Voorstel Glineur tot herziening van art. 90 van de Grondwet — Parl. bescheid. Senaat — Zittijd 1953-1954, n° 143, 26 januari 1954, p. 3 en Parl. Handelingen, Senaat, 9 maart 1954, p. 1097).
- (152) (Nypels et Servais, *loc. cit.*, uitgave 1938, I, p. 10; id. uitg. 1896, I, art. 193, n° 19 en vlg.
— R. Merle et A. Vitu, Traité de droit criminel, 1967, pp. 444, 447 en vlg.
— Legros — L'élément moral dans les infractions, 1952, pp. 229 en vlg.
— Trousse — Droit pénal — Nouvelles, T. I, vol. I, 1956, n° 2411 en vlg.)
- (153) (Nypels et Servais, 1939, *op. cit.*, p. 67.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 237.
— Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 128.
— O de Kerchove, *op. cit.*, p. 62.
— Orban, *op. cit.*, p. 306, nota 59.

- (130) (— Thonissen, *op. cit.*, n° 270, p. 200.
— Nouvelles. La Constitution, *op. cit.*, n° 723.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 238.
— Nouvelles — Droit pénal, II. Les Infractions, n° 1290, p. 363.
— Giron — *op. cit.*, v° Ministres, nos 20 et 21, pp. 488 à 491.
— de Kerchove..., *op. cit.*, p. 207).
- (131) (Proposition P. Hymans, p. 48, article 2, § 3).
- (132) (Comparez note P. De Visscher, *loc. cit.*, p. 49).
- (133) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 148 et 149).
- (134) (Giron — Dictionnaire, v° Ministres, n° 20, p. 489, col. 2.
— Orban, *op. cit.*, n° 147, p. 309.
— Nouvelles. La Constitution, *op. cit.*, n° 724, p. 236).
- (135) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 246).
- (136) (Exposé des motifs — Bara, *loc. cit.*, p. 2).
- (137) (Proposition P. Hymans, article 12, p. 51).
- (138) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 86, 90, 94, 119 à 122).
- (139) (Note du Procureur Général Hayoit de Termicourt, *op. cit.*, p. 4.
— Nypels et Servais, 1939, *op. cit.*, p. 68.
— Répert. Prat. du Dr. Belge, *loc. cit.*, n° 110 b, p. 738.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (140) (Proposition de résolution U. Legros — Chambre — Session 1937-1938. Doc. n° 239 — 7 juin 1938, p. 8).
- (141) (Proposition P. Hymans, p. 38).
- (142) (P. Wigny, Droit constitutionnel, 1952, p. 706).
- (143) (Déclaration C. Huysmans, Ch. Annales parlem., 9 février 1937, p. 580).
- (144) (Rapport De Fré, *op. cit.*, p. 749.
— Pandectes Belges, *loc. cit.*, v° Accusation des ministres, n° 24, col. 644.
— J. J. Thonissen, *op. cit.*, n° 276, p. 206.
— Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 126.
— Giron, Dictionnaire — *op. cit.*, n° 20, p. 490 — 2^e col.
— O. Orban, *op. cit.*, n° 143, p. 301.
— note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 5.
— Répert. Prat. de dr. Belge, v° Pouvoir exécutif, n° 110.
— Braas, Précis de procédure pénale, 1951, T. II, n° 1180, p. 942.
— Nouvelles — Droit pénal, T. II. Les Infractions, 1967, n° 1292, p. 364.
— H. D. Bosly — La criminalité d'affaires et le droit public en Belgique, 1973, p. 28).
- (145) (Pandectes Belges, v° Ministre, *loc. cit.*, n° 277, col. 878.
— Répert. Prat. du Dr. Belge, v° Pouvoir exécutif, n° 119, p. 739.
— Nouvelles. Proc. Pénale, T. I, vol. I, 1946, n° 54, p. 119).
- (146) (Nypels et Servais, *op. cit.*, 1938, p. 68.
— C. E. R. E., *op. cit.*, p. 96.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (147) (Cass., 8 novembre 1971 — Pas., 1972, I, 227).
- (148) (Cf. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 242)
— Thonissen, *op. cit.*, n° 274, *in fine*, p. 205.
— Giron, Dictionnaire, v° Ministres, n° 20, p. 490, col. 1.
— Sur la notion du dol spécial cf. Nypels et Servais, *loc. cit.*, édition 1896, I, art. 193, n° 19 et s.; édition 1938, I, p. 10).
- (149) (Projet Bara, *op. cit.*, Exposé des motifs, pp. 3 et 4. Proposition du Centre P. Hymans, p. 38).
- (150) (Consulter aussi proposition de résolution Relecom — Doc. parl. ch., session 1936-1937, n° 229, 21 avril 1937, pp. 2 et 3. et la proposition de résolution Legros — Doc. parl. Ch., session 1937-1938, n° 239, 7 juin 1938, p. 8).
- (151) (Proposition de résolution Relecom ci-dessus 150; proposition Glineur de révision de l'article 90 de la Constitution. Doc. parlem. S., session 1953-1954, n° 143, 26 janvier 1954, p. 3 et Annales parlem. S., 9 mars 1954, p. 1097).
- (152) (Nypels et Servais, *loc. cit.*, éd. 1938, I, p. 10; id. éd. 1896, I, article 193, nos 19 et sv.
— R. Merle et A. Vitu, Traité de droit criminel, 1967, pp. 444, 447 et s.
— Legros — L'élément moral dans les infractions, 1952, pp. 229 et sv.
— Trousse — Droit pénal — Nouvelles, T. I, vol. I, 1956, n° 2411 et sv.)
- (153) (Nypels et Servais, 1939, *op. cit.*, p. 67.
— M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 237.
— Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 128.
— O de Kerchove, *op. cit.*, p. 62.
— Orban, *op. cit.*, p. 306, note 59.

- Note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 6, nota 8.
- Thonissen, *op. cit.*, p. 201.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 94.
- Repert. Prat. dr. belge, v^o Pouvoir exécutif, n^o 119, p. 739.
- Proposition P. Hymans, *op. cit.*, p. 22.
- (154) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 242.
- Repert. Prat. dr. belge, v^o Pouvoir exécutif, nos 105 en 109, p. 738.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 95.
- Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, pp. 67 en 68).
- (155) (Giron, Le droit public de la Belgique, p. 127.
- Nota Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 1).
- (156) (Giron, Dictionnaire, *loc. cit.*, n^o 21, p. 490.
- Pandectes Belges, v^o Accusat. des ministres, nos 12 tot 17, kol. 640 tot 642.
- de Kerchove, *op. cit.*, pp. 183, 185 en 188.
- Nouvelles, La Constitution, *loc. cit.*, n^o 723, p. 236.
- Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 127.
- Heyse, *op. cit.*, p. 31 *in fine*).
- (157) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, pp. 237 en 238.
- Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, p. 67).
- (158) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 237.
- Giron, Le droit public de la Belgique, *op. cit.*, p. 128.
- Pandectes belges — Accusation des ministres, *loc. cit.* — nos 12, 13 en 20, kol. 640 en vlg.
- (159) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 64).
- (160) (Thonissen, *op. cit.*, p. 201.
- Répertoire pratique Droit belge, *loc. cit.*, n^o Pouvoir exécutif, n^o 119, p. 739).
- (161) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 732, p. 238).
- (162) (Lelièvre, Pasinomie, 1865, p. 166, 2^e kol.
- de Kerchove, *op. cit.*, p. 64.
- Van Hauwaert, *op. cit.*, n^o 44, 3^e lid *in fine* en 46 *in fine* — *loc. cit.*, pp. 637 en 638).
- (163) (Van Hauwaert, *op. cit.*, n^o 38.
- Cass., 8 juin 1973, Pas. 1973, I, p. 929).
- (164) (Thonissen, *op. cit.*, p. 201).
- (165) (Delcour, Pasin., 1965, p. 166, 2^e kol.).
- (166) (de Brouckère, *loc. cit.*, p. 168, 1^e kol. en Parl. handelingen, 24.5.1865, p. 1015).
- (167) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 206).
- (168) (Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 67.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 95.
- Nouvelles — Droit pénal, II, 1967, Les Infractions, p. 363, n^o 1288).
- (169) (P. Wigny, Droit Constitutionnel, *op. cit.*, pp. 707 en 708).
- (170) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *loc. cit.*, pp. 237 en 238).
- Cass., 25.2.1963. Pas. 1963, I, 701).
- (171) (— Dupont — Annales Ch., 19.5.1865, p. 978, kol. 1.
- Tesch — Annales, S., 14.6.1865, p. 447).
- (172) (Delcour — Pasinomie 1865, p. 163, kol. 1.
- eveneens Tesch — Annales, S., 14.6.1865, p. 447).
- (173) (Annales Ch., 23.5.1865, p. 1000 — 2^e kol., article 1^{er}).
- (174) (Van Overloop, Annales, Ch., 17.5.1865, p. 956.
- Van Wambeke, *id.*, p. 959).
- (175) (Delcour, *loc. cit.*, p. 161 — kol. 2).
- Contra Thonissen, *loc. cit.*, p. 203, n^o 272).
- (176) (— O. de Kerchove ... *op. cit.*, p. 80.
- Projet Bara — Exposé des motifs.
- M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (177) (— O. de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 81, 82 en 83.
- Orban, Droit constitutionnel, n^o 147, p. 309.
- Projet Bara, Exposé des motifs.
- Note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 3.
- Répertoire Pratique dr. belge, v^o Pouvoir Exécutif, n^o 110, p. 738.
- Proposition P. Hymans..., *op. cit.*, pp. 32 en 49, art. 3).
- (178) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire — rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van cassatie op 15 september 1955.
- Journ. Trib., 1955, pp. 613 en 614, n^o 8).
- (179) (— Cour d'appel, Bruxelles, 24 mai 1843, Pas. 1843, II — 182.
- Cass., 13 janvier 1848, Pas. 1848, I — 253.
- Besluiten van de heer advocaat-generaal Dumon voor Cass., 23 april 1971, arr. van het Hof van cass., 1971, pp. 786 en 813 tot 815).
- (180) (De Visscher, *op. cit.*, pp. 49 en 50).

- Note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 6, note 8.
- Thonissen, *op. cit.*, p. 201.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 94.
- Repert. Prat. dr. belge, v^o Pouvoir exécutif, n^o 119, p. 739.
- Proposition P. Hymans, *op. cit.*, p. 22.
- (154) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 242.
- Répert. prat. dr. belge, v^o Pouvoir exécutif, nos 105 et 109, p. 738.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 95.
- Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, pp. 67 et 68).
- (155) (Giron, Le droit public de la Belgique, p. 127.
- Note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 1).
- (156) (Giron, Dictionnaire, *loc. cit.*, n^o 21, p. 490.
- Pandectes Belges, v^o Accusat. des ministres, nos 12 à 17, col. 640 à 642.
- de Kerchove, *op. cit.*, pp. 183, 185 et 188.
- Nouvelles, La Constitution, *loc. cit.*, n^o 723, p. 236.
- Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, p. 127.
- Heyse, *op. cit.*, p. 31 *in fine*).
- (157) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, pp. 237 et 238.
- Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, p. 67).
- (158) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 237.
- Giron, Le droit public de la Belgique, *op. cit.*, p. 128.
- Pandectes belges — Accusation des ministres, *loc. cit.* — nos 12, 13 et 20, col. 640 et s.).
- (159) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 64).
- (160) (Thonissen, *op. cit.*, p. 201.
- Répertoire pratique Droit belge, *loc. cit.*, n^o Pouvoir exécutif, n^o 119, p. 739).
- (161) (Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n^o 732, p. 238).
- (162) (Lelièvre, Pasinomie, 1865, p. 166, 2^e col.
- de Kerchove, *op. cit.*, p. 64.
- Van Hauwaert, *op. cit.*, n^o 44, 3^e alinéa *in fine* et 46 *in fine* — *loc. cit.*, pp. 637 et 638).
- (163) (Van Hauwaert, *op. cit.*, n^o 38.
- Cass., 8 juin 1973, Pas. 1973, I, p. 929).
- (164) (Thonissen, *op. cit.*, p. 201).
- (165) (Delcour, Pasin. 1865, p. 166, 2^e col.).
- (166) (de Brouckère, *loc. cit.*, p. 168, 1^e col. et Annales Ch., 24.5.1865, p. 1015).
- (167) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 206).
- (168) (Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 67.
- C. E. R. E., *op. cit.*, p. 95.
- Nouvelles — Droit pénal, II, 1967, Les Infractions, p. 363, n^o 1288).
- (169) (P. Wigny, Droit Constitutionnel, *op. cit.*, pp. 707 et 708).
- (170) (M. Rigaux et P. E. Trousse, *loc. cit.*, pp. 237 et 238.
- Cass., 25.2.1963. Pas. 1963, I, 701).
- (171) (— Dupont — Annales Ch., 19.5.1865, p. 978, col. 1.
- Tesch — Annales, S., 14.6.1865, p. 447).
- (172) (Delcour — Pasinomie 1865, p. 163, col. 1.
- voir aussi Tesch — Annales, S., 14.6.1865, p. 447).
- (173) (Annales Ch., 23.5.1865, p. 1000 — 2^e col., article 1^{er}).
- (174) (Van Overloop, Annales, Ch., 17.5.1865, p. 956.
- Van Wambeke, *id.*, p. 959).
- (175) (Delcour, *loc. cit.*, p. 161 — col. 2).
- Contra Thonissen, *loc. cit.*, p. 203, n^o 272).
- (176) (— O. de Kerchove ... *op. cit.*, p. 80.
- Projet Bara — Exposé des motifs.
- M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 241).
- (177) (— O. de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 81, 82 et 83.
- Orban, Droit constitutionnel, n^o 147, p. 309.
- Projet Bara, Exposé des motifs.
- Note Hayoit de Termicourt, *loc. cit.*, p. 3.
- Répertoire Pratique d. belge, v^o Pouvoir Exécutif, n^o 110, p. 738.
- Proposition P. Hymans..., *op. cit.*, pp. 32 et 49, art. 3).
- (178) (Hayoit de Termicourt — L'immunité parlementaire — discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 15 septembre 1955.
- Journ. Trib., 1955, pp. 613 et 614, n^o 8).
- (179) (— Cour d'appel, Bruxelles, 24 mai 1843, Pas. 1843, II — 182.
- Cass., 13 janvier 1848, Pas. 1848, I — 253.
- Conclusions de M. l'avocat général Dumon avant Cass., 23 avril 1971, arr. van het Hof van Cass., 1971, pp. 786 et 813 à 815).
- (180) (De Visscher, *op. cit.*, pp. 49 et 50).

- (181) (Annales Ch., 24 mai 1865, p. 1017, kol. 2).
 (182) (*Eod. loc.*; ook : déclaration Tesch, Ann. Ch. 20 mai 1865, p. 992).
 (183) (Ann. Ch., 19 mai 1865, pp. 977 en vlg.).
 (184) (Thonissen, *op. cit.*, n° 273, pp. 203 en 204).
 (185) (M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 243).
 (186) (Zie ook : rapport De Fre (— Doc. parl., n° 159 — Ch., 8 mai 1863, pp. 748, kol. 1, 750, kol. 1 en 751, kol. 2.
 — Pandectes Belges, v° Ministres, n° 249, kol. 871 en 872.
 — Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, p. 70).
 (187) (Cass., 23 avril 1971. Pas. 1971 — I — 752, R. W., 30 mars 1971, kol. 1793 en vlg.).
 (188) (R. P. D. B., v° Pouvoir Exécutif, n° 118, p. 739).
 (189) (Nouvelles, La Constitution, *op. cit.*, n° 730, pp. 237 en 238. Pandectes Belges — v° Ministres, n° 247, kol. 870).
 (190) (Orban, *op. cit.*, p. 312).
 (191) (Doc. 159, Chambre, Sess. 1862-1863, p. 753).
 (192) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 247 en vlg.).
 (193) (Rapport De Fre, *op. cit.*, p. 748, kol. 1 en 2).
 (194) (C. E. R. E., *loc. cit.*, p. 102).
 (195) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 246).
 (196) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 102).
 (197) (*id. eod. loc.*; Orban, *op. cit.*, p. 312; de Kerchove, *op. cit.*, p. 271).
 (198) (Cour d'appel Bruxelles — 1 février 1950, Rev. crit. jur. belge, 1952, p. 44.
 — M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 244).
 (199) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 280 tot 285).
 (200) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 98.
 — Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, pp. 68 en 69).
 (201) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 98).
 (202) (de Kerchove, *loc. cit.*, pp. 272 en 273).
 (203) (R. P. D. B., v° Pouvoir Exécutif, n° 114, p. 739).
 (204) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 276.
 — Giron, Dictionnaire, v° Ministres, n° 24, *in fine*, p. 492.
 — Répertoire pratique du dr. belge, v° Pouvoir exécutif n° 116, p. 739.
 — P. Errera, Traité de droit public belge, 1918, n° 144, p. 228.
 — Nypels et Servais..., 1938, *op. cit.*, p. 70.
 — Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n° 731, p. 238.
 — M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 244).
 (205) — zelfde auteurs.

TITEL IV.

Procédure.

- (206) (Braas, Procédure d'Instruction Criminelle, éd. 1932, p. 145 D).
 (207) (Beltjens, Code d'Instruction Criminelle, art. 29, n° 1).
 (208) (P. Delhay, De Dienst Enquêtes bij het Hoog comité van toezicht — R. W., 25 februari 1973, kol. 1219 en vlg.
 Sauwen, administratief Lexicon, v° Het Hoog comité van toezicht).
 (209) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 135.
 P. Wigny, Droit constitutionnel, p. 705.
 Nouvelles, Droit pénal, T. II., Les Infractions, 1967, n° 1290, p. 363).
 (210) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 222).
 (211) (De Visscher, *op. cit.*, p. 48).
 (212) (Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 68.
 M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 238.
 C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 97 en 98.
 Nouvelles — *loc. cit.*, n° 1290, p. 363).
 (213) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 148 en 149.
 Pandectes Belges — v° Ministre, kol. 867, n° 234 en kol. 873, n° 253).
 (214) (Pasinomie, 1865, pp. 165 en vlg.).
 (215) (*id.*, p. 166).
 (216) (Cf. o.a. de Kerchove, *op. cit.*, p. 205).
 (217) (*id.*, p. 212).
 (218) (Ann. Ch. Repr. Séance 24 juin 1865, p. 1259).
 (219) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 68).

- (181) (Annales Ch., 24 mai 1865, p. 1017, col. 2).
 (182) (*Eod. loc.*; aussi déclaration Tesch, Ann. Ch., 20 mai 1865, p. 992).
 (183) (Ann. Ch., 19 mai 1865, pp. 977 et s.).
 (184) (Thonissen, *op. cit.*, n° 273, pp. 203 et 204).
 (185) (M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 243).
 (186) (Voir aussi le rapport De Fre (— Doc. parl., n° 159 — Ch., 8 mai 1863, pp. 748, col. 1, 750, col. 1 et 751, col. 2.
 — Pandectes Belges, v° Ministres, n° 249, col. 871 et 872.
 — Nypels et Servais — 1938, *op. cit.*, p. 70).
 (187) (Cass., 23 avril 1971. Pas. 1971 — I — 752, R. W., 30 mars 1971, col. 1793 et s.).
 (188) (R. P. D. B., v° Pouvoir Exécutif, n° 118, p. 739).
 (189) (Nouvelles, La Constitution, *op. cit.*, n° 730, pp. 237 et 238. Pandectes Belges — v° Ministres, n° 247, col. 870).
 (190) (Orban, *op. cit.*, p. 312).
 (191) (Doc. 159, Chambre, sess. 1862-1863, p. 753).
 (192) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 247 et s.).
 (193) (Rapport De Fre, *op. cit.*, p. 748, col. 1 et 2).
 (194) (C. E. R. E., *loc. cit.*, p. 102).
 (195) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 246).
 (196) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 102).
 (197) (*id. eod. loc.*; Orban, *op. cit.*, p. 312; de Kerchove, *op. cit.*, p. 271).
 (198) (Cour d'appel Bruxelles — 1 février 1950, Rev. crit. jur. belge, 1952, p. 44.
 — M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 244).
 (199) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 280 à 285).
 (200) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 98.
 — Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, pp. 68 et 69).
 (201) (C. E. R. E., *op. cit.*, p. 98).
 (202) (de Kerchove, *loc. cit.*, pp. 272 et 273).
 (203) (R. P. D. B., v° Pouvoir Exécutif, n° 114, p. 739).
 (204) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 276.
 — Giron, Dictionnaire, v° Ministres, n° 24, *in fine*, p. 492.
 — Répertoire pratique du dr. belge, v° Pouvoir exécutif n° 116, p. 739.
 — P. Errera, Traité de droit public belge, 1918, n° 144, p. 228.
 — Nypels et Servais..., 1938, *op. cit.*, p. 70.
 — Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n° 731, p. 238.
 — M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 244).
 (205) — mêmes auteurs.

TITRE IV.

Procédure.

- (206) (Braas, Procédure d'Instruction Criminelle, éd. 1932, p. 145 D).
 (207) (Beltjens, Code d'Instruction Criminelle, art. 29, n° 1).
 (208) (P. Delhay, De Dienst Enquêtes bij het Hoog comité van toezicht — R. W., 25 février 1973, col. 1219 et sv.
 Sauwen, administratief Lexicon, v° Het Hoog comité van toezicht).
 (209) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 135.
 P. Wigny, Droit constitutionnel, p. 705.
 Nouvelles, Droit pénal, T. II., Les Infractions, 1967, n° 1290, p. 363).
 (210) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 222).
 (211) (De Visscher, *op. cit.*, p. 48).
 (212) (Nypels et Servais, 1938, *op. cit.*, p. 68.
 M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, p. 238.
 C. E. R. E., *op. cit.*, pp. 97 et 98.
 Nouvelles — *loc. cit.*, n° 1290, p. 363).
 (213) (de Kerchove, *op. cit.*, pp. 148 et 149.
 Pandectes Belges — v° Ministre, col. 867, n° 234 et col. 873, n° 253).
 (214) (Pasinomie, 1865, pp. 165 et s.).
 (215) (*id.*, p. 166).
 (216) (Cf. n.t. de Kerchove, *op. cit.*, p. 205).
 (217) (*id.*, p. 212).
 (218) (Ann. Ch. Repr. Séance 24 juin 1865, p. 1259).
 (219) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 68).

- (220) (Giron, Dictionnaire — *loc. cit.*, n° 23, p. 492.
M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 240.
Nouvelles, Droit pénal, T. II, *op. cit.*, n° 1291, p. 364.
Delcour, Pasinomie, 1865, p. 163, kol. 1).
- (221) (J. Constant, Crimes commis par les juges — 1949. Proc. pén., T. II, vol. II, n° 11, p. 37.
W. Van Hauwaert, *op. cit.*, p. 636, kol. 1).
- (222) (Hayoit de Termicourt, Immunité parlementaire, p. 616, kol. 2, nota 71).
- (223) (De Visscher, *op. cit.*, p. 48).
- (224) (Cass., 2 mai 1961. Pas., 1961, I, 926 en nota in R.W. 1961-1962 — 1143).
- (225) (Velu, La Dissolution du Parlement, p. 200).
- (226) (Cass., 3 juin 1946, Pas., 1946, I, 229).
- (227) (Wigny, Droit Constitutionnel, 1952, p. 503).
- (228) (Orban, *op. cit.*, II, p. 488.
Velu, *op. cit.*, pp. 50 en 197).
- (229) (P. Matter, La Dissolution des assemblées parlementaires, Paris, 1898, p. 32).
Wigny, Droit Constitutionnel, p. 480).
- (230) (Vauthier, Revue de l'administration, 1919-1920, pp. 201 en vlg. Ganshof van der Meersch, Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit, 1970 — p. 73).
- (231) (Wigny, Droit Constitutionnel, p. 211).
- (232) (Raad van State — 25 november 1959, Nr 748).
- (233) (Cass., 10.1.1867, Pas., 1867, I, 117; Cass., 11.2.1919, Pas., 1919, I, 9; Cass., 4.6.1919, Pas., 1919, I, 97; Cass., 4.3.1940, Pas., 1946, I, 493; 10.1.1950, Pas., 1950, I, 302; 8.1.1952, Pas., 1952, I, 242; 11.6.1953, Pas., 1953, I, 787; Cass. 21.4.1966, Pas., 1966, I, 1060).
- (234) (Wigny, *op. cit.*, p. 210).
- (235) (Alexandrakis. De l'exercice du droit de dissolution par le pouvoir exécutif. Paris, 1937, p. II.
Berlia — La dissolution et le régime des pouvoirs publics. Rev. dr. publ., 1956, pp. 130 en vlg.
— Blamont, La dissolution de l'assemblée générale décembre 1955. Rev. dr. publ., 1956, pp. 119 en vlg.).
- (236) (Velu, *op. cit.*, pp. 202 en vlg.).
- (237) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 193).
- (238) (Neut, La Constitution belge expliquée, p. 277).
- (239) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 197.
W. J. Ganshof van der Meersch et A. Vanwelkenhuyzen, La Constitution belge in « Corpus Constitutionnel », T. I, 1968-1972, p. 585).
- (240) (Thonissen, *op. cit.*, pp. 398 en vlg. Inzonderheid p. 400.
de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 150 en 158 en de nota 1.
O. Orban, *op. cit.*, pp. 307 en 308.
P. Wigny, Droit Constitutionnel, p. 705...
Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n° 719bis, p. 235 en n° 722, p. 236.
Proposition P. Hymans, *op. cit.*, p. 5).
- (241) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 182, 187 en 191).
- (242) (Rapport Delcour, *op. cit.*, p. 163, kol. 1).
- (243) (Wigny, Droit Constitutionnel, *op. cit.*, p. 708).
- (244) (Delcour. Ann. Ch., 19.5.1865, p. 982, kol. 2).
- (245) (de Kerchove, *loc. cit.*, pp. 224 en vlg.).
- (246) (Tesch. Ann. Sén., 14.6.1865, p. 450, kol. 2).
- (247) (Vleminckx. Ann. Ch., 19.5.1865, p. 981, kol. 1 en 24.5.1865, kol. 1, p. 1016).
- (248) (Malou. Ann. Sén., 13.6.1865, p. 441, kol. 1).
- (249) (d'Anethan. Ann. Sen., 14.6.1865, p. 454, kol. 2).
- (250) (C. E. R. E., *loc. cit.*, p. 99).
- (251) (Raadsheer P. Delahaye in « Recht in Beweging », p. 229).
- (252) (L. Cornil. Nota 1 Sub. Cassation, 15 mars 1951, Pas. 1951, I, 477).
- (253) (Ch. Van Reepinghen, Rapport sur la réforme judiciaire, T. I, éd. 1964, p. 184).
- (254) (Cass., 12 novembre 1951 — Pas. 1952, I, 131).
- (255) (Cass., 1 mai 1899 — Pas. 1899, I, 209).
- (256) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 67.
Giron, Dictionnaire, p. 491.
Orban, *op. cit.*, p. 307, nota 60.
- (220) (Giron. Dictionnaire — *loc. cit.*, n° 23, p. 492.
M. Rigaux et P. E. Trousse, *op. cit.*, p. 240.
Nouvelles, Droit pénal, T. II, *op. cit.*, n° 1291, p. 364.
Delcour, Pasinomie, 1865, p. 163, col. 1).
- (221) (J. Constant, Crimes commis par les juges — 1949. Proc. pén., T. II, vol. II, n° 11, p. 37.
W. Van Hauwaert, *op. cit.*, p. 636, col. 1).
- (222) (Hayoit de Termicourt, Immunité parlementaire, p. 616, col. 2, note 71).
- (223) (De Visscher, *op. cit.*, p. 48).
- (224) (Cass., 2 mai 1961. Pas., 1961, I, 926 et note dans R.W. 1961-1962 — 1143).
- (225) (Velu, La Dissolution du Parlement, p. 200).
- (226) (Cass., 3 juin 1946, Pas., 1946, I, 229).
- (227) (Wigny, Droit Constitutionnel, 1952, p. 503).
- (228) (Orban, *op. cit.*, II, p. 488.
Velu, *op. cit.*, pp. 50 et 197).
- (229) (P. Matter, La Dissolution des assemblées parlementaires, Paris, 1898, p. 32).
Wigny, Droit Constitutionnel, p. 480).
- (230) (Vauthier, Revue de l'administration, 1919-1920, pp. 201 et s. Ganshof van der Meersch, Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit, 1970 — p. 73).
- (231) (Wigny, Droit Constitutionnel, p. 211).
- (232) (Conseil d'Etat — 25 novembre 1959. Rec. 748).
- (233) (Cass., 10 janvier 1967, Pas., 1867, I, 117; Cass., 11 février 1919, Pas., 1919, I, 9; Cass., 4 juin 1919, Pas., 1919, I, 97; Cass., 4 mars 1940, Pas., 1946, I, 493; 10 janvier 1950, Pas., 1950, I, 302; 8 janvier 1952, Pas., 1952, I, 242; 11 juin 1953, Pas., 1953, I, 787; Cass., 21 avril 1966, Pas., 1966, I, 1060).
- (234) (Wigny, *op. cit.*, p. 210).
- (235) (Alexandrakis. De l'exercice du droit de dissolution par le pouvoir exécutif. Paris, 1937, p. II.
Berlia — La dissolution et le régime des pouvoirs publics. Rev. dr. publ., 1956, pp. 130 et s.
— Blamont, La dissolution de l'assemblée générale décembre 1955. Rev. dr. publ., 1956, pp. 119 et s.).
- (236) (Velu, *op. cit.*, pp. 202 et s.).
- (237) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 193).
- (238) (Neut, La Constitution belge expliquée, p. 277).
- (239) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 197.
W. J. Ganshof van der Meersch et A. Vanwelkenhuyzen, La Constitution belge in « Corpus Constitutionnel », T. I, 1968-1972, p. 585).
- (240) (Thonissen, *op. cit.*, pp. 398 et s. Spécialement p. 400.
de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 150 et 158 et la note 1.
O. Orban, *op. cit.*, pp. 307 et 308.
P. Wigny, Droit Constitutionnel, p. 705...
Nouvelles — La Constitution, *op. cit.*, n° 719bis, p. 235 et n° 722, p. 236.
Proposition P. Hymans, *op. cit.*, p. 5).
- (241) (de Kerchove..., *op. cit.*, pp. 182, 187 et 191).
- (242) (Rapport Delcour, *op. cit.*, p. 163, col. 1).
- (243) (Wigny, Droit Constitutionnel, *op. cit.*, p. 708).
- (244) (Delcour. Ann. Ch., 19.5.1865, p. 982, col. 2).
- (245) (de Kerchove, *loc. cit.*, pp. 224 et s.).
- (246) (Tesch. Ann. Sén., 14.6.1865, p. 450, col. 2).
- (247) (Vleminckx. Ann. Ch., 19.5.1865, p. 981, col. 1 et 24.5.1865, col. 1, p. 1016).
- (248) (Malou. Ann. Sén., 13.6.1865, p. 441, col. 1).
- (249) (d'Anethan. Ann. Sen., 14.6.1865, p. 454, col. 2).
- (250) (C. E. R. E., *loc. cit.*, p. 99).
- (251) (Cons. P. Delahaye in « Recht en Beweging », p. 229).
- (252) (L. Cornil. Note 1 Sous Cassation, 15 mars 1951, Pas. 1951, I, 477).
- (253) (Ch. Van Reepinghen, Rapport sur la réforme judiciaire, T. I, éd. 1964, p. 184).
- (254) (Cass., 12 novembre 1951 — Pas. 1952, I, 131).
- (255) (Cass., 1 mai 1899 — Pas. 1899, I, 209).
- (256) (de Kerchove, *op. cit.*, p. 67.
Giron, Dictionnaire, p. 491.
Orban, *op. cit.*, p. 307, note 60.

- Novelles, La Constitution, n° 726, p. 236.
 M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, pp. 240 en 241.
 Novelles, Droit Pénal, T. II, Les Infractions, 1967, n° 1291, pp. 363 en 364.
 Delcour, Pasinomie, 1865, *op. cit.*, p. 163.
id., Annales Ch., 23.5.1865, p. 1001.
 — Projet Bara, *op. cit.*, art. 44 en 45.
 — Proposition P. Hymans en..., art. 28).
 (257) (Cass., 12.7.1865, Pas. 1865, I, 258.
 De Visscher R., *op. cit.*, p. 48.
 Thonissen, *op. cit.*, pp. 400 en 401).
 (258) (Cass., 12.7.1865 en De Visscher hierboven).
 (259) (Constante rechtsleer van het Hof van Cassatie o.a.
 Cass., 4 janvier 1965, Pas. 1965, I, 432;
 Cass., 20 septembre 1971, Pas. 1972, I, 58).

TITEL V.

Voorlopige hechtenis.

- (260) (Novelles, Proc. Pénale — T. I, vol. I, n° 55, p. 445.
 Novelles, Droit pénal — Les Infractions, T. II, 1967, n° 1156, p. 335).
 (261) (Thonissen, *op. cit.*, n° 41).
 (262) (Braas, Précis d'instruction criminelle, 1932, p. 233.
 Zie referenties onder R.P.D.B., Vo Détention préventive, nos 16 en 17.
 Schuind, Droit criminel, II, p. 219.
 Rigaux et Trousse, Les crimes et les délits, II, p. 94).
 (263) (R. Hayoit de Termicourt : L'immunité parlementaire. Rev. de dr. pén., 1955-1956, n° 22, p. 298).
 (264) (Faustin-Helie. Traité d'instruction criminelle, II, n° 1942; Cass., 5 juillet 1875. Pas. 1875, I, 337).
 (265) (Mangin, Instr. écrite, n° 220).
 (266) (Instruction du 29 septembre 1971).
 (267) (de Kerchove, *loc. cit.*, p. 217).
 (268) (Prop. Hymans, *loc. cit.*, pp. 43 en 52, article 19).
 (269) (Rigaux et Trousse, *loc. cit.*, p. 93).
 (270) (Prop. Hymans, articles 19 et 20, p. 52).
 (271) (Rigaux et Trousse, *loc. cit.*, p. 93).
 (272) (Cour Européenne des Droits de l'Homme.
 Affaire Neumeister, arrêt 27 juin 1968, p. 44;
 affaire De Wilde et cts, arrêt 18 juin 1971, pp. 41 en vlg.).
 (273) (Cass., 27 mai 1971. Pas. 1971 — I, 886).
 (274) (Raadpleeg ook : de Kerchove, *op. cit.*, p. 219; Wigny, Droit Constitutionnel, p. 706; C.E.R.E., *op. cit.*, p. 100; Van Hauwaert, Journ. trib., 1965, p. 657, n° 101).

TITEL VI.

Geestesziekten.

- (275) (Bescheid Kamer — n° 151 — Zittijd 1922-1923 — 14.2.1923, pp. 965-969;
 Bescheid Kamer — n° 124 — Buitengewone Zittijd 1925;
 Bescheid Kamer — n° 37 — Zittijd 1924-1925 — 11 december 1924 — pp. 270 tot 279).
 (276) (Bescheid Kamer — n° 124 — Buitengewone Zittijd 1925, p. 366;
 Novelles, Proc. pén., 1951, III. La loi de défense sociale, n° 173, p. 363).
 (277) (L. Cornil — La loi de défense sociale — Rev. dr. pén., 1930 — n° 18, p. 864).

DERDE DEEL.

TEKST VAN HET WETSONTWERP.

Wet tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid van de ministers.

Gezien de artikelen 90 en 134 van de Grondwet.

Artikel 1.

De wet is toepasselijk op misdaden, wanbedrijven en overtredingen door ministers gepleegd :

- Novelles, La Constitution, n° 726, p. 236.
 M. Rigaux et P.E. Trousse, *op. cit.*, pp. 240 et 241.
 Novelles, Droit Pénal, T. II, Les Infractions, 1967, n° 1291, pp. 363 et 364.
 Delcour, Pasinomie, 1865, *op. cit.*, p. 163.
id., Annales Ch., 23.5.1865, p. 1001.
 — Projet Bara, *op. cit.*, art. 44 et 45.
 — Proposition P. Hymans et..., art. 28).
 (257) (Cass., 12.7.1865, Pas. 1865, I, 258.
 De Visscher R., *op. cit.*, p. 48.
 Thonissen, *op. cit.*, pp. 400 et 401).
 (258) (Cass., 12.7.1865 et De Visscher ci-dessus).
 (259) (Jurisprudence constante de la Cour de cassation notamment Cass., 4 janvier 1965, Pas. 1965, I, 432;
 Cass., 20 septembre 1971, Pas. 1972, I, 58).

TITRE V.

Détention préventive.

- (260) (Novelles, Proc. Pénale — T. I, vol. I, n° 55, p. 445.
 Novelles, Droit pénal — Les Infractions, T. II, 1967, n° 1156, p. 335).
 (261) (Thonissen, *op. cit.*, n° 41).
 (262) (Braas, Précis d'instruction criminelle, 1932, p. 233.
 Voir références sous R.P.D.B., Vo Détention préventive, nos 16 et 17.
 Schuind, Droit criminel, II, p. 219.
 Rigaux et Trousse, Les crimes et les délits, II, p. 94).
 (263) (R. Hayoit de Termicourt : L'immunité parlementaire. Rev. de dr. pén., 1955-1956, n° 22, p. 298).
 (264) (Faustin-Helie. Traité d'instruction criminelle, II, n° 1942; Cass., 5 juillet 1875. Pas. 1875, I, 337).
 (265) (Mangin, Instr. écrite, n° 220).
 (266) (Instruction du 29 septembre 1971).
 (267) (de Kerchove, *loc. cit.*, p. 217).
 (268) (Prop. Hymans, *loc. cit.*, pp. 43 et 52, article 19).
 (269) (Rigaux et Trousse, *loc. cit.*, p. 93).
 (270) (Prop. Hymans, articles 19 et 20, p. 52).
 (271) (Rigaux et Trousse, *loc. cit.*, p. 93).
 (272) (Cour Européenne des Droits de l'Homme.
 Affaire Neumeister, arrêt 27 juin 1968, p. 44;
 affaire De Wilde et cts, arrêt 18 juin 1971, pp. 41 et sv.).
 (273) (Cass., 27 mai 1971. Pas. 1971 — I, 886).
 (274) (Consultez aussi : de Kerchove, *op. cit.*, p. 219; Wigny, Droit Constitutionnel, p. 706; C.E.R.E., *op. cit.*, p. 100; Van Hauwaert, Journ. trib., 1965, p. 657, n° 101).

TITRE VI.

Maladies mentales.

- (275) (Doc. Ch., n° 151 — Sess. 1922-1923 — 14.2.1923, pp. 965-969; Doc. Ch., n° 124 — Session extraordinaire 1925; Doc. Ch., n° 37 — Sess. 1924-1925 — 11 décembre 1924, pp. 270 à 279).
 (276) (Doc. n° 124, p. 366 — Ch. sess. extr. 1925; Novelles, Proc. pén., 1951, III. La loi de défense sociale, n° 173, p. 363).
 (277) (L. Cornil — La loi de défense sociale — Rev. dr. pén., 1930 — n° 18, p. 864).

TROISIEME PARTIE.

TEXTE DE PROJET DE LOI.

Loi organique de la responsabilité judiciaire des ministres.

Vu les articles 90 et 134 de la Constitution.

Article 1^{er}.

La loi s'applique aux crimes, délits et contraventions commis par les ministres :

1° in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt, zelfs indien dit op het ogenblik van de vervolging niet meer wordt uitgeoefend;

2° buiten de uitoefening van hun ambt, zelfs voordat dit werd opgenomen. Indien de vervolging echter na de ambtsneerlegging wordt ingesteld, geschiedt zulks overeenkomstig de gewone wetten.

Artikel 2.

§ 1. — De inbreuken op de voorschriften van het strafwetboek en de bijzondere wetten zijn onderworpen aan de bepalingen van dat wetboek en van die wetten.

§ 2. — De bepalingen van de strafwetten inzake de misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag, zijn van toepassing op de ministers.

§ 3. — Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar worden gestraft, de ministers die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maken van de macht welke aan hun ambt is verbonden; de schuldigen kunnen, bovendien, veroordeeld worden tot ontzetting van de in 1°, 2° en 3° van artikel 31 van het Strafwetboek opgesomde rechten.

De bepalingen van boek I van dat wetboek, zijn van toepassing, de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd.

Artikel 3.

De rechtsvorderingen tot schadeloosstelling wegens strafbare feiten of burgerlijke fouten zijn als volgt aan deze wet onderworpen :

§ 1. — De misdrijven of fouten door de ministers gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt verbinden de Staat. Elke burgerlijke rechtsvordering die eruit voortvloeit wordt ingesteld tegen de Staat. Zo de ministers de schade opzettelijk of door grove nalatigheid hebben veroorzaakt, heeft de Staat een verhaal tegen hen.

De burgerlijke rechtsvordering en het verhaal worden overeenkomstig de gewone wetten ingesteld.

§ 2. — De ministers zijn verantwoordelijk voor de schade ten gevolge van misdrijven of fouten die buiten de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd.

De rechtsvordering tot vergoeding welke na de ambtsneerlegging wordt ingesteld, wordt uitgeoefend volgens de gewone wetten.

Artikel 4.

Zolang de ten laste gelegde feiten niet voor de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn gebracht, kan elke minister vragen door de Voorzitter van het Hoog comité van toezicht gehoord te worden. Deze zal de verklaring optekenen en deze desnoods doorsturen aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers met de andere stukken van het vooronderzoek zodra hij deze voldoende acht.

Indien hij oordeelt geen gevolg eraan te moeten geven, brengt hij verslag uit bij de Eerste Minister.

Artikel 5.

§ 1. — Bij misdrijven, als bedoeld in artikel 1, 1° en artikel 2, gebeuren de vervolgingen en de inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Na onderzoek, mocht dat nodig blijken, verklaart zij dat er geen aanleiding is tot vervolging, indien de beschuldiging wordt verworpen.

Zij stelt de ministers in beschuldiging voor de door haar gekwalificeerde feiten en verwijst ze naar het Hof van cassatie, als de beschuldiging wordt aanvaard.

§ 2. — Geen vervolging mag worden ingesteld tegen een minister hetzij wegens misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, hetzij tot vergoeding van de schade ten gevolge van deze misdrijven of van fouten welke geen verband houden met het ministerambt, zonder machtiging van het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers of, in spoedeisend geval, van haar voorzitter.

Indien het feit waarop de strafvordering en de burgerlijke rechtsvordering steunen hetzelfde is, houdt de machtiging om het strafbaar feit te vervolgen, voor de benadeelde partij de machtiging in om vergoeding te vorderen van de schade die eruit voortvloeit; de aan de benadeelde partij gegeven machtiging impliceert dat het openbaar ministerie het strafbare feit mag vervolgen.

1° dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, même si celles-ci ont pris fin au moment de la poursuite;

2° en dehors de l'exercice de ces fonctions même s'ils ont été commis avant l'entrée en charge des ministres.

Toutefois, si elle est exercée après que les fonctions ministérielles ont pris fin, la poursuite se fait conformément aux lois ordinaires.

Article 2.

§ 1^{er}. — Les infractions au code pénal et aux lois particulières commises par les ministres sont soumises aux dispositions dudit code et desdites lois.

§ 2. — Les dispositions des lois pénales relatives aux infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique sont applicables aux ministres.

§ 3. — Sont punis de six mois à cinq ans les ministres qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, commettent un abus de l'exercice de pouvoir attaché à leurs fonctions; les coupables pourront, en outre, être condamnés à l'interdiction des droits énumérés aux 1°, 2° et 3° de l'article 31 du code pénal.

Les dispositions du livre 1^{er} de ce code, sans exception des articles 66, 67, 69 et 85, sont applicables.

Article 3.

Les actions en réparation résultant d'infractions pénales ou de fautes sont soumises à la présente loi dans la mesure ci-après indiquée.

§ 1^{er}. — Les infractions ou les fautes commises par les ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions engagent la responsabilité de l'Etat. L'action en réparation qui en résulte est intentée contre l'Etat.

Si le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave, l'Etat a un recours contre les ministres.

L'action en réparation et le recours sont exercés conformément aux lois ordinaires.

§ 2. — Les ministres sont responsables du dommage résultant d'infractions ou de fautes commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

L'action en réparation intentée, après que les fonctions ministérielles ont pris fin, se fait conformément aux lois ordinaires.

Article 4.

Aussi longtemps que la Chambre des représentants n'est pas saisie des faits qui leur sont imputés, les ministres peuvent demander à être entendus par le président du Comité supérieur de contrôle. Celui-ci accusera la déclaration et la transmettra, s'il échet, au président de la Chambre des représentants avec les autres pièces d'informations, dès que celles-ci lui paraîtront suffisantes.

S'il estime ne pas devoir y réserver de suite, il fera rapport au Premier Ministre.

Article 5.

§ 1^{er}. — En cas d'infractions visées par l'article 1^{er}, 1° et l'article 2, les poursuites et la mise en accusation relèvent de la Chambre des représentants.

Après enquête, s'il y a lieu, elle déclarera qu'il n'y a pas lieu à poursuivre, si l'accusation est rejetée; elle accusera les ministres des faits par elle qualifiés et les renverra devant la Cour de cassation, si l'accusation est admise.

§ 2. — Aucune poursuite ne peut être exercée à charge d'un ministre soit, pour infractions commises hors de l'exercice de ses fonctions soit en réparation du dommage résultant de celles-ci ou de fautes étrangères aux fonctions ministérielles, sans autorisation du bureau de la Chambre des représentants ou, en cas d'urgence, de son président.

Si le fait servant de fondement aux actions publique et civile est le même, l'autorisation de poursuivre l'infraction pénale implique autorisation pour la partie lésée de réclamer la réparation du dommage qui en résulte; l'autorisation donnée à la partie lésée implique autorisation pour le ministère public de poursuivre l'infraction pénale.

§ 3. — In geval van nieuwe en ernstige omstandigheden, kan de Kamer in beschuldiging stellen of machtiging verlenen, ongeacht een vroegere verwerping of weigering.

Die verwerping of weigering schorten de strafvordering op.

§ 4. — Indien de Kamer van volksvertegenwoordigers is ontbonden op het ogenblik dat de vervolgingen dienen aanhangig gemaakt te worden, treedt de oude Kamer voor de toepassing van artikel 90 van de Grondwet en van de §§ 1 en 2 van dit artikel, opnieuw in functie totdat de Kamer die haar plaats moet innemen, bijeen komt.

Artikel 6.

§ 1. — Het Hof van cassatie berecht de ministers voor de feiten die overeenkomstig het voorgaand artikel door de Kamer van volksvertegenwoordigers bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.

§ 2. — De mededaders van en medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf en de daders van samenhangende misdrijven worden samen vervolgd, na dagvaarding van het openbaar ministerie.

§ 3. — Het Hof neemt de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van cassatie.

§ 4. — Wanneer het onderzoek strafbare feiten aan het licht brengt welke bij het Hof niet aanhangig werden gemaakt overeenkomstig het vorige artikel, zendt het openbaar ministerie het dossier aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Indien binnen vijftien dagen geen motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling of van de machtiging wordt aangenomen, gaat het Hof met het onderzoek van de zaak verder volgens de laatste gedingstukken.

§ 5. — Na beëindiging van het onderzoek beslist het Hof met verenigde kamers, zitting houdende in oneven getal en met ten minste zeventien leden.

§ 6. — Hangende de zaak, doch vóór de uitspraak, moet de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend. Dit verzoekschrift wordt ondertekend door een advocaat bij het Hof.

Tijdens de behandeling ter terechtzitting spreekt de tussenkomende partij zich niet uit over de gegrondheid van de strafvordering, doch zij mag schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmaatregelen vragen voor deze vordering waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd. Zij mag inzage en afschrift nemen van het dossier.

Na uitspraak van het arrest over de strafvordering, beslist het Hof, met verenigde kamers, over de door de interveniënt gevorderde schadevergoeding of teruggaven.

Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan gepleit worden, behoudens wanneer de strafvordering vervallen werd verklaard, in welk geval, en voor zover de burgerlijke rechtsvordering tijdig werd ingesteld, eveneens wordt gepleit over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden.

Artikel 7.

§ 1. — Behoudens het geval van ontdekking op heter daad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of machtiging is verleend om hem te vervolgen.

§ 2. — De bevelen tot aanhouding worden verleend door de raadsheer-verslaggever die door de Eerste Voorzitter van het Hof van cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van dit Hof.

Artikel 8.

De vordering en het verzoekschrift voor de bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling worden aan de tweede kamer van het Hof van cassatie gericht.

Over de internering, de burgerlijke rechtsvordering en verbeurdverklaring wordt beslist met verenigde kamers.

Artikel 6, § 6 van de huidige wet is van toepassing op de burgerlijke rechtsvordering.

§ 3. — En cas de circonstances nouvelles et graves la Chambre peut mettre en accusation ou autoriser la poursuite malgré un rejet ou un refus antérieur.

Ces rejets ou refus suspendent l'action publique.

§ 4. — Si la Chambre des représentants est dissoute au moment où elle doit être saisie des poursuites, l'ancienne Chambre reprend ses fonctions en vue de l'application de l'article 90 de la Constitution et des §§ 1^{er} et 2 du présent article, jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer.

Article 6.

§ 1^{er}. — La Cour de cassation juge les ministres pour les faits dont elle doit être saisie par la Chambre des représentants conformément à l'article précédent.

§ 2. — Les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit et les auteurs d'infractions connexes sont poursuivis conjointement, sur la citation du ministère public.

§ 3. — Elle observe les dispositions du Code d'instruction criminelle et celles de la loi du 20 avril 1874 à l'exception des articles 10 à 16, 19 et 20 et celle des lois du 30 mars 1891 et du 9 avril 1930, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la présente loi ou aux lois de procédure devant la Cour de cassation.

§ 4. — Lorsque l'instruction fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie conformément à l'article précédent, le ministère public communique le dossier au président de la Chambre des représentants. Si une motion étendant la mise en accusation ou l'autorisation n'a pas été prise dans les 15 jours suivants, la Cour reprend l'instruction sur les derniers errements de la procédure.

§ 5. — L'instruction terminée la Cour statue, chambres réunies siégeant en nombre impair et composée de dix-sept membres au moins.

§ 6. — En cours d'instance, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées aux §§ 1^{er} et 2, doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés. La requête est signée par un avocat à la Cour.

Lors de l'instruction d'audience la partie jointe n'intervient pas sur les mérites de l'action publique, mais elle peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à cette action qui sont de nature à fonder l'action civile. Elle peut prendre connaissance et copie du dossier.

Après avoir rendu son arrêt sur l'action publique, la Cour statue, chambres réunies, sur les dommages-intérêts ou restitutions.

Il ne peut être plaidé que sur le droit aux dommages et leur montant, sauf si l'action publique avait été déclarée éteinte auquel cas, et pour autant que l'action civile ait été intentée en temps utile, il serait également plaidé sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte.

Article 7.

§ 1^{er}. — Hors le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à l'arrestation préventive d'un ministre qu'après sa mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre.

§ 2. — Les mandats d'arrêt sont délivrés par le Conseiller-rapporteur désigné par le Premier Président de la Cour de cassation et leurs confirmations soumises à la seconde chambre de cette Cour.

Article 8.

Les réquisition et requête tendant à la mise en observation prévue par la loi du 9 avril 1930 sont adressées à la seconde chambre de la Cour de cassation.

Il est statué sur l'internement, l'action civile et les confiscations, chambres réunies.

L'article 6, § 6 de la présente loi est observé quant à l'action civile.