

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

30 JUIN 1992

PROPOSITION DE LOI

**modifiant 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**

(Déposée par MM. Duquesne et Gol)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique gouvernementale menée par la majorité socialiste-sociale chrétienne lors de la précédente législature, les tergiversations politiques qui ont laissé le pays sans gouvernement durant près de trois mois, la reconduction d'une coalition rejetée par les électeurs le 24 novembre 1991 ont porté de rudes coups à l'image du monde politique et à la confiance de la population envers nos institutions.

Malgré le sévère avertissement donné le 24 novembre 1991, le déficit démocratique s'aggrave et les déclarations d'intention ne suffisent plus pour apaiser l'attente légitime des citoyens.

Il est temps de changer de cap afin de couper l'herbe sous le pied aux extrémistes de plus en plus virulents qui se nourrissent de la dégradation de la situation. La présente proposition est un premier pas

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

30 JUNI 1992

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
6 augustus 1931 houdende
vaststelling van de
onverenigbaarheden en ontzeggingen
betreffende de ministers, gewezen
ministers en ministers van Staat,
alsmede de leden en gewezen
leden van de Wetgevende Kamers**

(Ingediend door de heren Duquesne en Gol)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het beleid van de rooms-rode meerderheid tijdens de vorige regeerperiode, het politieke getalm dat het land bijna drie maanden stuurloos heeft laten rondzwalken, alsmede de voortzetting van de op 24 november 1991 door de kiezers afgewezen coalitie hebben het beeld van de politieke wereld en het vertrouwen van de bevolking in onze instellingen zwaar aangetast.

Ondanks de ernstige waarschuwing van 24 november 1991 wordt het democratische tekort almaar groter en intentieverklaringen volstaan niet langer om aan de rechtmatige verwachtingen van de bevolking te voldoen.

De tijd is gekomen om het over een andere boeg te gooien en steeds drierster wordende extremisten, die op de verslechtering van de situatie teren, het gras voor de voeten weg te maaien. Dit wetsvoorstel is een

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

symbolique et concret à la fois dans la réaffirmation de nos valeurs démocratiques.

Elle tend à empêcher toute exagération dans l'interprétation des dispositions concernant l'immunité parlementaire, plus particulièrement de l'immunité édictée par l'article 45 de la Constitution.

En prévoyant cette immunité en faveur des parlementaires, l'intention du constituant était d'empêcher que le gouvernement puisse entraver la bonne marche du travail parlementaire en provoquant pendant la session des actes de poursuite contre des parlementaires qui lui porteraient ombrage. Il s'agissait aussi de mettre les parlementaires à l'abri d'éventuels risques d'arbitraire du pouvoir judiciaire les plaçant dans l'impossibilité d'exercer leur mandat.

Il est important de préciser que l'article 45 n'accorde pas un privilège aux parlementaires, mais simplement une garantie ayant pour but d'assurer l'indépendance du Parlement contre l'action arbitraire des autorités. Cette garantie ne crée ni un privilège de juridiction, ni une véritable immunité. Il ne s'agit pas non plus d'une inviolabilité, car l'inviolabilité, en droit pénal, implique que la personne inviolable jouit d'une exemption des poursuites et des mesures de contrainte.

Hors le cas du flagrant délit, l'article 45 de la Constitution se limite à prévoir une condition non prévue par le droit commun pour l'exercice de l'action publique pendant la session. Cette condition est l'autorisation de la Chambre à laquelle appartient le parlementaire. Aussi longtemps que cette autorisation n'est pas donnée, l'exercice de l'action publique est suspendu. Le Parquet doit surseoir aux poursuites.

L'article 45 fait donc appel à un large pouvoir d'appréciation de la Chambre concernée. Les parlementaires, lors de l'application de l'article 45, doivent avoir avant tout à l'esprit l'intérêt du pouvoir législatif, et donc en aucun cas des intérêts de corporation ou encore moins des intérêts personnels.

Le choix de lever ou non l'immunité ou de demander la suspension des poursuites est parfois aisé, notamment lorsque les éléments sur lesquels ces poursuites sont fondées ne sont pas constitutifs d'une infraction ou apparaissent comme fantaisistes, irréguliers, prescrits, arbitraires ou ténus. Les choses sont évidentes également et légitimes lorsqu'il y a un risque d'entrave sérieux et prolongé de l'exercice du mandat parlementaire.

Mais il en va souvent autrement. Certaines décisions de la Chambre des Représentants en matière de suspension des poursuites et de détention sont mal comprises. Les débats qui peuvent avoir lieu en ces occasions et les décisions qui en découlent jettent un grand trouble dans l'esprit de nos concitoyens. Il importe d'éviter la répétition de telles situations qui accrédi-teraient l'idée que les parlementaires se pla-

symbolische en concrete stap naar de wederbevestiging van onze democratische waarden.

Het is erop gericht iedere vorm van overdrijving bij de interpretatie van de bepalingen inzake parlementaire immunititeit, en met name van de in artikel 45 van de Grondwet neergelegde onschendbaarheid, onmogelijk te maken.

Door in de immunititeit van de parlementsleden te voorzien heeft de Grondwetgever ervoor willen zorgen dat de regering de behoorlijke uitoefening van de parlementaire werkzaamheden niet kan beletten door tijdens de zitting daden van vervolging te stellen ten aanzien van parlementsleden die haar niet gunstig gezind zijn. Voorts heeft hij ernaar gestreefd de parlementsleden te behoeden voor eventuele willekeur van de rechterlijke macht waardoor zij hun mandaat niet zouden kunnen uitoefenen.

In dat verband zij aangestipt dat artikel 45 de parlementsleden geen voorrecht verleent, maar gewoon een waarborg voor de onafhankelijkheid van het Parlement ten aanzien van willekeurig overheidsoptreden biedt. Die waarborg behelst geen voorrecht van rechtsmacht of daadwerkelijke immunititeit en al evenmin volledige immunititeit, aangezien zulks in het strafrecht impliceert dat de onschendbare persoon ontheffing van vervolging en van dwangmaatregelen geniet.

Met uitzondering van de gevallen van ontdekking op heterdaad voorziet artikel 45 van de Grondwet in een naar gemeen recht onbestaande voorwaarde voor het instellen van de strafvordering tijdens de zitting, namelijk het verlof van de Kamer waartoe het parlements- lid behoort. Zolang dat verlof niet is gegeven, wordt de strafvordering opgeschort. Het parket moet dan van vervolging afzien.

Op grond van artikel 45 beschikt de betrokken Kamer dan ook over een ruime beoordelingsvrijheid. Bij de toepassing van artikel 45 van de Grondwet moeten de parlementsleden allereerst het belang van de wetgevende macht voor ogen houden en mogen zij zich derhalve niet laten leiden door corporatistische, en nog minder door persoonlijke belangen.

Soms is de keuze om de onschendbaarheid al dan niet op te heffen of de schorsing van de vervolging te vorderen niet moeilijk te maken, met name wanneer de elementen waarop die vervolging berust geen misdrijf vormen of uit de lucht gegrepen, onrechtmatig, verjaard, willekeurig of onbeduidend blijken te zijn. De keuze ligt eveneens voor de hand en is evenzeer verantwoord wanneer de uitoefening van het parlementair mandaat ernstig en langdurig dreigt te worden verstoord.

Vaak is echter het omgekeerde waar. Bepaalde beslissingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers inzake schorsing van de vervolging en aanhouding komen slecht over. De debatten die naar aanleiding daarvan kunnen worden gevoerd en de eruit voortvloeiende beslissingen zaaien grote verwarring bij onze medeburgers. Zoiets mag zich niet herhalen omdat het de opvatting zou doen postvatten

cent au-dessus des lois et disposeraient du privilège exorbitant d'échapper au principe d'égalité devant la loi.

Pour conserver toute sa force au principe fondamental de notre régime parlementaire qu'est l'article 45 de la Constitution, il est urgent d'en limiter strictement l'application. En effet, rien ne justifie qu'en dehors des cas de risque d'arbitraire du pouvoir judiciaire à apprécier par la Chambre, le cours de la Justice soit entravé. Mais dans le même temps, des précautions doivent être prises afin de ne pas perturber ou fausser par ailleurs le libre exercice de la représentation nationale.

La présente proposition a pour but d'éclaircir une situation qui peut paraître ambiguë à nombre de nos concitoyens et d'éviter qu'à l'avenir, tout discrédit puisse être jeté sur nos institutions.

La proposition ne modifie en rien le mécanisme de l'article 45 de la Constitution; elle prévoit simplement que le parlementaire empêché, avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient conformément à l'article 45, d'exercer son mandat pour des raisons judiciaires, est, pendant le temps de son indisponibilité, remplacé par son suppléant.

Dans les cas où des poursuites à l'encontre d'un parlementaire paraissent légitimes, cette possibilité limite la marge de manœuvre des parlementaires dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. Il ne leur sera plus possible de se retrancher derrière l'excuse d'une entrave à l'exercice de la représentation nationale. Ainsi sera mieux respecté dans l'esprit des citoyens le principe constitutionnel de l'égalité des Belges devant la loi. Les parlementaires doivent être au-dessus des soupçons. Leur accorder des privilèges non justifiés en matière judiciaire est de nature à choquer profondément l'opinion publique.

La formule proposée offre l'avantage de ne pas heurter l'équité et de préserver les principes relatifs au bon fonctionnement de nos institutions.

La présente proposition implique certaines modifications constitutionnelles qui concernent les articles relatifs aux Chambres. Ces articles sont soumis à révision et doivent être fondamentalement modifiés dans le cadre de l'achèvement de la réforme de l'Etat.

En considération de ces modifications, la proposition n'entrera en vigueur que lorsque les nouveaux prescrits constitutionnels auront été adoptés, en tenant compte par ailleurs des conséquences impliquées par la présente proposition.

A. DUQUESNE
J. GOL

dat parlementsleden boven de wetten verheven zijn en over het buitensporige voorrecht beschikken niet onderworpen te zijn aan het beginsel dat iedereen gelijk is voor de wet.

Om het in artikel 45 van onze Grondwet verankerde fundamentele beginsel van ons parlementaire bestel niet te ontcrachten, moet de toepassing ervan zonder verwijl streng worden beperkt. Niets wettigt immers dat het verloop van de rechtsgang wordt gehinderd, behoudens de gevallen waar gevaar voor willekeur bestaat, wat de Kamers moeten beoordelen. Tegelijk moeten de nodige voorzorgen worden genomen om de vrije uitoefening van 's lands vertegenwoordiging niet te belemmeren of te verstoren.

Dit voorstel wil meer duidelijkheid brengen in een toestand die veel medeburgers als dubbelzinnig ervaren; tevens wil het voorkomen dat onze instellingen voortaan nog in diskrediet worden gebracht.

Het voorstel verandert hoegenaamd niets aan de in artikel 45 van de Grondwet bepaalde regeling: het stelt alleen dat het parlements lid dat krachtens artikel 45, met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, om gerechtelijke redenen verhinderd wordt zijn mandaat uit te oefenen, door zijn opvolger wordt vervangen voor de tijd dat hij niet beschikbaar is.

Wanneer de vervolging tegen een parlements lid verantwoord blijkt te zijn, beperkt deze mogelijkheid de armslag van de parlementsleden in het raam van de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid. Zij kunnen niet langer het argument inroepen als zou dat de uitoefening van 's lands vertegenwoordiging belemmeren. Tegenover de burger wordt aldus het grondwettelijk beginsel dat iedereen gelijk is voor de wet beter in acht genomen. De parlementsleden moeten boven elke verdenking staan. Hen niet gewettigde voordelen inzake rechtspleging toekennen zou bij de publieke opinie grote ergernis kunnen doen ontstaan.

De voorgestelde formule biedt het voordeel dat het rechtsgevoel niet wordt geschonden en dat niet wordt geraakt aan de principes die aan de goede werking van onze instellingen ten grondslag liggen.

Dit voorstel impliceert dat bepaalde artikelen van de Grondwet met betrekking tot de Kamers worden gewijzigd. Die artikelen werden voor herziening vatbaar verklaard en zijn in het raam van de afwerking van de Staatshervorming aan grondige wijziging toe.

Mede gelet op die wijzigingen treedt het voorstel pas in werking nadat de nieuwe Grondwetsbepalingen zullen zijn goedgekeurd, waarbij overigens rekening wordt gehouden met de gevolgen die het onderhavige voorstel meebrengt.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Un article 1^{er}*bis*, libellé comme suit, est inséré dans 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.

« Art. 1^{er}*bis*. — Le membre des Chambres législatives poursuivi ou arrêté avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, conformément à l'article 45 de la Constitution, est remplacé par son suppléant durant la période des poursuites ou de l'arrestation en matière de répression. »

Art. 2

La présente loi n'entrera en vigueur que lorsque les articles constitutionnels relatifs aux Chambres auront été modifiés et mis en concordance avec la disposition reprise à l'article 1^{er}.

10 juin 1992.

A. DUQUESNE
J. GOL

WETSVOORSTEL

Artikel 1

In de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, wordt een artikel 1*bis* ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. 1*bis*. — Het lid van de Wetgevende Kamers dat krachtens artikel 45 van de Grondwet, met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, vervolgd of aangehouden is, wordt tijdens de periode waarin hij strafrechtelijk wordt vervolgd of aangehouden is, door zijn opvolger vervangen. »

Art. 2

Deze wet treedt pas in werking nadat de Grondwetsartikelen betreffende de Kamers zijn gewijzigd en in overeenstemming gebracht met de in artikel 1 opgenomen bepaling.

10 juni 1992.