

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

17 JUIN 1982

PROPOSITION DE LOI

portant exécution de l'article 90 de la Constitution
relatif à la responsabilité pénale des ministres et secré-
taires d'Etat

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE ⁽¹⁾
PAR M. VAN DEN BRANDE

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Introduction

L'article 90 de la Constitution prévoit en son premier alinéa 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 des ministres auraient commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

(¹) Composition de la Commission :

Président : M. L. Remacle.

A. — Membres : MM. Bourgeois, Gehlen, Grafé, L. Remacle, Suykerbuyk, Van den Brande, Verhaegen. — Brouhon, Collignon, B. Cools, M^{me} Detiège, MM. Mottard, Van Cauwenberghe, Van den Bossche. — De Groot, Henrion, Huylebrouck, Mundeleer, Van Belle, Van de Velde. — Baert, Belmans. — Risopoulos.

B. — Suppléants : M^{me} Demeester-De Meyer, MM. le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — Baudson, Bossuyt, M^{me} Brenez, MM. Dejardin, J.-J. Delhay, Mangelschots, Van Acker, Vanvelthoven. — Barzin, A. Claes, De Decker, De Grève, De Winter, Klein, Verberckmoes. — R. Declercq, Vansteenkiste, Verniers. — Defosset, Outers.

Voir :

289 (1981-1982) :

- N° 1 : Proposition de loi.
- N° 2 : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

17 JUNI 1982

WETSVOORSTEL

tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet betref-
fende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van
Ministers en Staatssecretarissen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER VAN DEN BRANDE

DAMES EN HEREN,

I. — Inleiding

Artikel 90 van de Grondwet bepaalt in zijn eerste lid dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht heeft Ministers in beschuldiging te stellen en hen voor het Hof van Cassatie te brengen; en dat dit Hof alleen bevoegd is 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.

(¹) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer L. Remacle.

A. — Leden : de heren Bourgeois, Gehlen, Grafé, L. Remacle, Suykerbuyk, Van den Brande, Verhaegen. — Brouhon, Collignon, B. Cools, Mw Detiège, de heren Mottard, Van Cauwenberghe, Van den Bossche. — De Groot, Henrion, Huylebrouck, Mundeleer, Van Belle, Van de Velde. — Baert, Belmans. — Risopoulos.

B. — Plaatsvervangers : Mw Demeester-De Meyer, de heren le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — Baudson, Bossuyt, Mw Brenez, de heren Dejardin, J.-J. Delhay, Mangelschots, Van Acker, Vanvelthoven. — Barzin, A. Claes, De Decker, De Grève, De Winter, Klein, Verberckmoes. — R. Declercq, Vansteenkiste, Verniers. — Defosset, Outers.

Zie :

289 (1981-1982) :

- Nr 1 : Wetsvoorstel.
- Nr 2 : Amendement.

Aucune loi de l'espèce n'a cependant été promulguée à ce jour.

Lors de l'examen du dernier cas pouvant donner lieu à l'application de l'article 90 de la Constitution, les membres de la Commission ont souligné la divergence des avis formulés dans la doctrine quant au recours à la procédure spéciale lorsque les infractions ont été commises par un ministre en fonction mais qu'elles ne présentent aucun rapport avec l'exercice de ses fonctions. Les divers points de vue ont été exposés dans la mercuriale du procureur général Delange du 1^{er} septembre 1976 (*Rechtskundig Weekblad* 1976-1977, col. 405-408; *J. T.* 1976, pp. 653, 669 et 690).

Le Constituant de 1830 a vraisemblablement estimé que l'article 90 de la Constitution ne devait pas s'appliquer aux anciens ministres, ou bien il a simplement omis d'envisager ce cas.

On peut supposer que cette disposition constitutionnelle résulte de la volonté de protéger la fonction ministérielle. Les travaux préparatoires ne donnent cependant aucune certitude à cet égard.

Afin d'éviter les problèmes qui pourraient se poser à l'avenir, de ne laisser subsister aucun doute sur ce point et de mettre un terme aux controverses qui sont apparues dans la doctrine, il convient d'envisager une nouvelle *ratio legis*.

L'auteur de la proposition préconise que les tribunaux ordinaires soient compétents lorsque deux conditions sont remplies :

- 1) le ministre ou le secrétaire d'Etat qui est poursuivi du chef d'infractions commises alors qu'il faisait partie du Gouvernement ne fait plus partie du Gouvernement;
- 2) les infractions commises par le ministre ou par le secrétaire d'Etat n'ont aucun rapport avec l'exercice de ses fonctions.

II. — Discussion générale.

Un membre fait observer que la proposition de loi présente une similitude avec le projet de loi relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution (*Doc.* n° 651/1, 1974-1975), qui est basé sur le même raisonnement.

Un autre membre souligne que la présente proposition de loi ne peut avoir pour objet d'introduire dans notre législation une loi interprétative. Une telle loi serait en effet d'application *ex tunc* et donnerait l'impression d'être destinée à régler un cas d'espèce, ce qui ne correspond pas à l'objet de la proposition de loi.

En ce qui concerne la procédure, il est rappelé qu'une nouvelle loi est applicable aux affaires pendantes et qu'il n'y a donc pas lieu de prévoir une disposition rétroactive.

Il est suggéré de définir dans le rapport la notion de vie privée et d'y exposer le problème de la responsabilité ministérielle. A ce sujet, il pourrait être utile de se référer au *Doc.* n° 651/1, 1974-1975, précité et plus particulièrement aux pages 21-23 et 116.

Un membre déclare ne pas s'opposer à cette suggestion. Il souligne toutefois que l'examen de la présente proposition de loi ne peut lier, le législateur qui devra se prononcer sur le projet de loi relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution (*Doc.* n° 651/1, 1974-1975).

D'autre part, il ne faut pas que l'insertion de considérations théoriques dans le rapport retarde l'adoption de la proposition de loi. Il est en outre remarqué qu'il suffit de se référer au projet de loi relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution (*Doc.* n° 651/1, 1974-1975).

Votre rapporteur se rallie à cette suggestion par souci de clarté et pour des raisons pratiques.

Zulke wet is tot nu toe nog niet afgekondigd.

Tijdens de bespreking van het laatste geval waar artikel 90 van de Grondwet van toepassing kon zijn, werd verwezen naar de in de rechtsleer bestaande uiteenlopende meningen over het beroep op de bijzondere procedure wanneer een Minister strafbare feiten zou hebben gepleegd tijdens zijn ministerschap, doch zonder verband met de uitoefening van zijn ambt. De verschillende standpunten werden in de mercuriale van Procureur-Generaal Delange d.d. 1 september 1976 (*Rechtskundig Weekblad* 1976-1977, Kol. 405-408, *J. T.* 1976, pp. 653, 669 en 690) uiteengezet.

De Grondwetgever van 1830 was waarschijnlijk de mening toegedaan dat artikel 90 van de Grondwet niet bedoeld was voor gewezen ministers. Ofwel werd niet nader ingegaan op deze situatie, uit vergetelheid.

Er kan verondersteld worden dat de *ratio legis* was, de ministeriële functie te beschermen. De voorbereidende werkzaamheden geven hierover nochtans geen zekerheid.

Om elk probleem en twijfel in de toekomst te vermijden en een einde te stellen aan de betwistingen die in de rechtsleer bestaan, moet een nieuwe *ratio legis* worden overwogen.

De auteur van het voorstel stelt voor dat de gewone rechtbanken bevoegd zouden zijn wanneer twee voorwaarden worden vervuld :

- 1) de Minister of de Staatssecretaris die vervolgd wordt wegens misdrijven gepleegd tijdens de periode dat hij deel uitmaakte van de Regering, maakt geen deel meer uit van de Regering;
- 2) de misdrijven die gepleegd werden houden geen verband met de uitoefening van zijn ambt.

II. — Algemene bespreking.

Er wordt vooreerst opgemerkt dat het wetsvoorstel overeenstemt met besluiten van het wetsontwerp tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet (*Stuk* nr. 651/1, 1974-1975) waarin dezelfde redenering werd verdedigd.

Een lid legt de nadruk op het feit dat het huidige wetsvoorstel niet tot doel kan hebben een interpretatieve wet in onze wetgeving in te voegen. Zo'n wet zou inderdaad *ex tunc* van toepassing zijn en zou de indruk wekken een bepaald geval te willen regelen, wat met de doelstelling van het wetsvoorstel niet overeenstemt.

Er wordt verder aan herinnerd dat wat de rechtspleging betreft, een nieuwe wet van toepassing is op de zaken die reeds aanhangig zijn, zodanig dat een bepaling van retroactiviteit niet dient opgenomen te worden.

De suggestie wordt gemaakt dat het verslag de notie van privé leven zou omschrijven en dat het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid er ook in zou worden uiteengezet. Desbetreffend kan nuttig verwezen worden naar onderdelen van het voormelde *Stuk* nr. 651/1, 1974-1975, en meer bepaald naar de blz. 21-23 en 116 e.v.

Een lid verklaart geen bezwaar te hebben tegen deze suggestie maar legt de nadruk op het feit dat bij gelegenheid van de bespreking van het huidige wetsvoorstel, de wetgever die zich zal moeten uitspreken over het wetsontwerp tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet (*Stuk* nr. 651/1, 1974-1975) niet mag gebonden worden.

Bovendien mag de aanneming van het wetsvoorstel niet worden verdaagd door het inlassen van theoretische beschouwingen in het verslag. De opmerking wordt nog gemaakt dat het volstaat naar het wetsontwerp tot invoering van artikel 90 van de Grondwet (*Stuk* nr. 651/1, 1974-1975) te verwijzen.

Uw verslaggever kan zich, om praktische en overzichtelijkheidsredenen, bij deze laatste bedenking aansluiten.

Le problème de la mise en accusation des ministres des Exécutifs est également abordé dans le cadre de la discussion de la proposition de loi.

Les ministres des Exécutifs communautaires et régionaux ne font en effet plus partie du Gouvernement depuis le début de la présente législature. La question se pose de savoir si les dispositions proposées leur sont également applicables et s'il y a lieu d'établir une distinction entre les présidents des Exécutifs qui prêtent serment entre les mains du Roi, et les autres ministres, qui ne le font pas.

Plusieurs questions se posent à ce sujet :

— Qui est compétent pour prendre une mesure identique à l'égard des ministres des Régions et des Communautés ?

— La Chambre restera-t-elle compétente pour la mise en accusation de tous les ministres, comme c'est le cas actuellement, même si le ministre concerné est sénateur ou n'est pas membre du Parlement ?

— Quelles seront les conséquences des incompatibilités entre les mandats nationaux et les mandats régionaux et communautaires, qui pourraient devenir effectives dès la prochaine législature ?

Selon plusieurs membres de la Commission, l'article 90 de la Constitution doit être interprété de manière restrictive, parce qu'il contient une dérogation aux principes du droit commun.

Les problèmes évoqués ne doivent pas être traités dans le cadre de l'examen de la proposition de loi. Un membre estime que toute autre démarche serait inconstitutionnelle. Chaque conseil pourrait d'ailleurs instaurer un régime particulier.

Un membre considère qu'il serait préférable d'adapter l'article 90 de la Constitution en tenant compte de cette conséquence des réformes institutionnelles.

La Commission estime toutefois que ce problème ne doit pas être examiné dans le cadre de la présente proposition de loi. Il faut néanmoins souligner la nécessité d'une intervention du législateur afin de trouver une solution, même si le problème ne se pose pas actuellement, puisqu'il n'y a pas encore d'anciens ministres des Exécutifs.

Un membre considère également qu'il serait utile, voire nécessaire de soumettre le problème à l'avis du Conseil d'Etat avant que le législateur se prononce au sujet de la mise en accusation des ministres qui font partie des Exécutifs régionaux et communautaires. Cette matière ne tolère aucune improvisation.

..

Il ressort clairement de la discussion générale que l'objet de la proposition, laquelle a d'ailleurs été contresignée par des représentants de plusieurs groupes, recueille l'adhésion unanime des membres.

III. — Discussion de l'article unique et vote

Un membre fait remarquer qu'en utilisant le mot « poursuivi », l'article unique de la proposition de loi laisse supposer que l'instruction judiciaire est déjà ouverte, ce qui, dans le contexte de l'article, est exclu. Il est proposé de remplacer les mots « poursuivi du chef » par le mot « soupçonné ».

Il est également signalé que l'utilisation des termes « infractions commises » peut donner l'impression que l'accusation est déjà établie.

In het kader van de bespreking van het wetsvoorstel werd de aandacht nog gevestigd op het probleem van het inbeschuldiging stellen van de Ministers van de Executieven.

Sinds het begin van de huidige legislatuur, maken de ministers van de gemeenschaps- en gewestexecutieven inderdaad geen deel meer uit van de Regering. De vraag stelt zich of de voorgestelde bepalingen op hen toepasselijk zijn en of een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de voorzitter van elke executieve die zijn eed in handen van de Koning aflegt, en de andere ministers die dat niet doen.

Hierbij stellen zich verschillende problemen :

— Wie is bevoegd om een zelfde maatregel voor de gewest- en gemeenschapsministers te nemen ?

— Zal de Kamer bevoegd blijven voor het inbeschuldiging stellen van al de ministers zoals het nu het geval is, zelfs wanneer de Minister senator is of geen parlementslid is ?

— Welke zullen de gevolgen zijn van de onverenigbaarheden tussen enerzijds nationale en anderzijds gewest- en gemeenschapsmandaten die tijdens de volgende legislatuur van toepassing kunnen zijn ?

Volgens verschillende leden van de Commissie moet de toepassing van artikel 90 van de Grondwet restrictief worden geïnterpreteerd daar het een afwijking aan de beginselen van het gemeen recht inhoudt.

De problemen die ingeroepen worden moeten gescheiden blijven van de bespreking van het wetsvoorstel. Een andere stelling zou immers ongrondwettelijk zijn, aldus een lid. Een afzonderlijke regeling zou overigens door elke raad kunnen worden ingesteld.

Er wordt op gewezen dat artikel 90 van de Grondwet best aangepast zou moeten worden om rekening te houden met dit gevolg van de institutionele hervormingen.

De Commissie is nochtans de mening toegedaan dat dit probleem niet in het kader van het huidige wetsvoorstel moet worden besproken. Alleen moet de aandacht worden gevestigd op de noodzaak van de tussenkomst van de wetgever om een oplossing te vinden niettegenstaande er tot nu toe in feite geen probleem bestaat, daar er nog geen gewezen ministers van de executieven zijn.

De opmerking wordt ook gemaakt dat het nuttig en zelfs noodzakelijk zou zijn het advies van de Raad van State over dit probleem in te winnen voordat de wetgever omtrent het in beschuldiging stellen van de ministers die deel uitmaken van de gewest- en gemeenschapsexecutieven, zich zou uitspreken. In elk geval is het niet aangewezen hierover thans te improviseren.

..

Uit de algemene bespreking blijkt afdoende dat de draagwijdte van het voorstel, overigens mede ondertekend door vertegenwoordigers van verschillende groepen, door iedereen onderschreven wordt.

III. — Bespreking en stemming van het enig artikel

Aangemerkt wordt dat door het woord « vervolgd » te gebruiken, het enig artikel van het wetsvoorstel laat veronderstellen dat het gerechtelijk onderzoek reeds begonnen is, wat uitgesloten is in de context van dit artikel. Er wordt voorgesteld het woord « vervolgd » te vervangen door het woord « verdacht ».

Er wordt ook gewezen op het feit dat het gebruik van de termen « wegens misdaad gepleegd », de indruk kan geven dat de beschuldiging reeds vastgesteld is.

M. Henrion présente un amendement (*Doc.* n° 289/3) visant à remplacer, à la quatrième et à la cinquième lignes du texte français, les mots « en dehors de l'exercice de ses fonctions » par les mots « qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de ses fonctions ».

Le texte proposé correspond mieux à la version néerlandaise et exprime plus clairement l'exclusion visée par la proposition de loi.

Il s'inspire au surplus des suggestions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi du 3 octobre 1975 (*Doc.* n° 651/1, 1974-1975) ayant le même objet.

Un membre souligne également que ni la terminologie de l'amendement, ni celle du texte proposé par M. Baert ne concordent avec la terminologie de l'article 90 de la Constitution.

Compte tenu des différentes remarques qui ont été faites, M. Baert présente un amendement tendant à remplacer son texte initial par la disposition suivante :

« Lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'Etat qui ne fait plus partie du Gouvernement est soupçonné d'avoir commis des infractions pendant la période où il faisait partie du Gouvernement mais hors l'exercice de ses fonctions, les tribunaux ordinaires sont compétents et les règles du Code d'instruction criminelle relatives à l'instruction, aux poursuites et au jugement sont applicables. »

L'amendement est adopté à l'unanimité en tant qu'article unique de la proposition de loi.

Le Rapporteur,

Le Président,

L. VAN DEN BRANDE.

L. REMACLE.

De heer Henrion dient een amendement (*Stuk* nr 289/3) in om op de vierde en de vijfde regel van de Franse tekst, de woorden « en dehors de l'exercice de ses fonctions » te vervangen door de woorden « qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de ses fonctions ».

De voorgestelde tekst beantwoordt beter aan de Nederlandse tekst en is duidelijker wat betreft de door het wetsvoorstel bedoelde uitsluiting.

Bovendien wordt daarmee ingegaan op de suggesties die de Raad van State heeft gedaan in zijn advies over het wetsontwerp van 3 oktober 1975 (*Stuk* nr 651/1, 1974-1975) betreffende hetzelfde onderwerp.

Er wordt eveneens gesteld dat zowel het amendement als de door de heer Baert voorgestelde tekst niet overeenstemmen met de terminologie van artikel 90 van de Grondwet.

Rekening houdend met de verschillende opmerkingen, dient de heer Baert een amendement in om zijn oorspronkelijke tekst te vervangen door de volgende bepaling :

« Wanneer een Minister of een Staatssecretaris, die geen deel meer uitmaakt van de Regering, het voorwerp uitmaakt van verdenking wegens misdrijven gepleegd tijdens de periode dat hij deel uitmaakte van de Regering doch die buiten de uitoefening van zijn ambt werden gepleegd, zijn de gewone rechtbanken bevoegd, en gelden de regelen van het Wetboek van strafvordering inzake onderzoek, vervolging en berechting. »

Het amendement wordt als enig artikel van het wetsvoorstel eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

De Voorzitter,

L. VAN DEN BRANDE.

L. REMACLE.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique.

Lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'Etat qui ne fait plus partie du Gouvernement est soupçonné d'avoir commis des infractions pendant la période où il faisait partie du Gouvernement mais hors de l'exercice de ses fonctions, les tribunaux ordinaires sont compétents et les règles du Code d'instruction criminelle relatives à l'instruction, aux poursuites et au jugement sont applicables.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel.

Wanneer een Minister of een Staatssecretaris die geen deel meer uitmaakt van de Regering het voorwerp uitmaakt van verdenking wegens misdrijven gepleegd tijdens de periode dat hij deel uitmaakte van de Regering doch die buiten de uitoefening van zijn ambt werden gepleegd, zijn de gewone rechtbanken bevoegd, en gelden de regelen van het Wetboek van strafvordering inzake onderzoek, vervolging en berechting.