

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

21 NOVEMBRE 1950.

Demande de mise en accusation d'un ancien Ministre.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE ⁽¹⁾,
PAR M. REY.

MESDAMES, MESSIEURS,

La question qui a été soumise à l'examen de la Commission spéciale est actuellement en voie de règlement. Il semble bien, en conséquence, que la Chambre ne sera pas appelée à prendre une décision. Néanmoins le problème soulève des questions de principe si intéressantes qu'il a paru utile à la Commission d'en faire rapport et d'y attirer l'attention du Parlement et du Gouvernement.

**

Les faits peuvent être résumés comme suit :

Le 25 décembre 1946, l'honorable M. Borremans, à cette époque Ministre des Travaux Publics, circulait entre Bruxelles et Boitsfort. Il était au volant de la voiture appartenant à l'Etat et mise à la disposition du Ministre.

A un certain moment la voiture roula sur une partie de route recouverte de verglas. Elle dérapa et entra en collision avec une voiture appartenant à un tiers. Il s'ensuivit des dégâts matériels au véhicule du dit tiers, dégâts qui ont été évalués en cours de procédure à 13,000 francs environ.

Au jour où l'honorable M. Borremans sortit de charge, soit en mars 1947, le litige n'avait encore fait l'objet d'aucun règlement.

Le préjudicié intenta une action civile devant le tribunal de Bruxelles, en réparation du préjudice qu'il avait subi. L'action était dirigée contre M. Borremans et contre l'Etat. La défense de l'un et de l'autre fut assurée par le conseil du Département des Travaux Publics.

⁽¹⁾ Composition de la Commission : M. du Bus de Warnaffe, président; MM. De Gryse, Fimmers, Parisis. — Bohy, Fayat. — Rey.

21 NOVEMBER 1950.

Vraag tot inbeschuldigingstelling van een oud-Minister.

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT DOOR DE HEER REY.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De kwestie die aan de Bijzondere Commissie ter bespreking werd voorgelegd, staat thans op het punt te worden geregeld. Naar alle schijn zal de Kamer dientengevolge niet verzocht worden een beslissing te nemen. Niettemin doet het vraagstuk zulke belangwekkende beginselkwesties oprijzen, dat het de Commissie nuttig toescheen verslag er over uit te brengen en de aandacht van het Parlement en van de Regering er op te vestigen.

**

De feiten kunnen worden samengevat als volgt :

Op 25 December 1946, reed de heer Borremans, destijds Minister van Openbare Werken, tussen Brussel en Bosvoorde. Hij zat aan het stuur van de wagen die toebehoorde aan de Staat en die ter beschikking van de Minister werd gesteld.

Op een zeker ogenblik reed de wagen op een gedeelte van de weg dat bedekt was met ijsel. Hij slipte en botste aan tegen een wagen toebehorend aan een derde. Daardoor werd stoffelijke schade aan het voertuig van genoemde derde aangericht, schade die in de loop van de rechtspleging werd geraamd op ongeveer 13,000 frank.

Toen de heer Borremans zijn ambt neerlegde, hetzij in Maart 1947, was geen enkele regeling van dat geschil tot stand gekomen.

De benadeelde partij stelde een burgerlijke vordering in, voor de Rechtbank te Brussel, tot herstel van de haar toegebrachte schade. De vordering was gericht tegen de heer Borremans en tegen de Staat. De verdediging van beiden werd waargenomen door de advocaat van het Departement van Openbare Werken.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie : de heer du Bus de Warnaffe, voorzitter; de heren De Gryse, Fimmers, Parisis. — Bohy, Fayat. — Rey.

Par jugement en date du 6 juillet 1948, le Tribunal de Bruxelles déclara que le verglas n'était pas un événement imprévisible, que la responsabilité du conducteur était engagée et il condamna M. Borremans personnellement à payer au demandeur la somme de 13,995 francs en principal à titre de dommages-intérêts, outre les intérêts judiciaires et les dépens.

Statuant à l'égard de l'Etat belge, le jugement le mit hors cause par le motif que M. Borremans aurait déclaré, au moment des faits, qu'il conduisait à titre privé et qu'en conséquence le Ministre, n'étant pas dans l'exercice de ses attributions, n'avait pu engager la responsabilité de l'Etat.

Cette décision, mettant l'Etat hors cause, empêcha le Département des Travaux Publics de prendre en charge les conséquences de l'accident.

M. Borremans interjeta appel. La Cour d'appel de Bruxelles statua par arrêt du 1^{er} février 1950.

Elle estima qu'il lui était impossible de se prononcer sur le fondement de l'action sans constater l'existence d'une infraction à charge de M. Borremans. Or, aux termes de l'article 90 de la Constitution, seule la Cour de cassation est compétente pour juger les ministres. En conséquence, la Cour d'appel décida que le premier juge, comme elle-même, était incompétent pour statuer sur la demande.

Quant à l'action dirigée contre l'Etat, la Cour déclara qu'il lui paraissait que le Ministre devait être présumé se trouver dans l'exercice de ses fonctions même un jour férié; qu'il était en conséquence un organe de l'Etat au moment des faits; que toutefois, pas plus à l'égard de l'Etat que du Ministre lui-même, il n'était possible de juger la cause sans constater au préalable l'existence d'une infraction, ce que l'article 90 de la Constitution interdit aux tribunaux ordinaires.

En conséquence la Cour réforma le jugement dont appel et débouta le demandeur de son action.

Celui-ci, ne se tenant pas pour battu, vient de saisir la Chambre des Représentants, par exploit d'huissier en date du 21 septembre 1950, d'une requête; après exposé des faits et communication des deux décisions de justice rendues, il demande à la Chambre « de l'autoriser à citer directement M. J. Borremans devant la Cour de cassation aux fins d'obtenir réparation du dommage qui lui a été causé le 25 décembre 1946 par l'infraction commise par M. Borremans ou de le décréter d'accusation à cette fin et d'ordonner qu'il sera traduit devant la Cour de cassation ».

C'est sur cette requête que la Chambre est appelée actuellement à se prononcer.

*
**

Il est tout d'abord apparu à la Commission 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. D'autre part, il semble bien établi que l'accident est dû au dérapage par suite de verglas; dès lors, la responsabilité du conducteur paraît engagée, de même que celle de l'Etat. La Commission a fait demander en conséquence à M. le Ministre des Travaux Publics s'il n'estimait pas qu'il y avait lieu pour son Département, de prendre en charge les conséquences dommageables de l'accident.

Par dépêche du 3 novembre 1950 adressée à M. le Président de la Chambre, le Ministre des Travaux Publics

Bij vonnis van 6 Juli 1948 verklaarde de Rechtbank van Brussel dat ijzel geen onvoorzienbare omstandigheid is, dat de verantwoordelijkheid van de bestuurder op het spel stond, en zij veroordeelde de heer Borremans persoonlijk tot betaling aan eiser van de som van 13,995 frank in hoofdsom, als schadevergoeding, buiten de gerechtelijke interesten en kosten.

Uitspraak doende ten opzichte van de Belgische Staat, stelde het vonnis deze buiten het geding, wegens het feit dat de heer Borremans, toen de feiten gebeurden, had verklaard dat hij als particulier reed en dat de Minister, vermits hij zich niet in de uitoefening van zijn bevoegdheden bevond, de aansprakelijkheid van de Staat niet had kunnen op het spel zetten.

Die beslissing, waardoor de Staat buiten het geding werd gesteld, verhinderde het Departement van Openbare Werken de gevolgen van het ongeval ten laste te nemen.

De heer Borremans tekende beroep aan. Het Hof van beroep van Brussel deed uitspraak bij arrest van 1 Februari 1950.

Het oordeelde dat het in de onmogelijkheid verkeerde uitspraak te doen over de grond van de vordering zonder het bestaan van een overtreding ten laste van de heer Borremans vast te stellen. Welnu, luidens artikel 90 der Grondwet, is alleen het Hof van verbreking bevoegd om de ministers te berechten. Derhalve besloot het Hof van beroep dat de eerste rechter, evenals het Hof van beroep zelf, niet bevoegd was om uitspraak te doen over de eis.

Betreffende de vordering ingesteld tegen de Staat, verklaarde het Hof dat de Minister blijkbaar moest geacht worden zich in de uitoefening van zijn functiën te bevinden, zelfs op een feestdag; dat hij derhalve op het ogenblik van de feiten een orgaan van de Staat was; dat het evenwel, zomin ten opzichte van de Staat als ten opzichte van de Minister, mogelijk was het geding te berechten zonder vooraf het bestaan van een inbreuk vast te stellen, wat door artikel 90 der Grondwet wordt verboden aan de gewone rechtbanken.

Derhalve hervormde het Hof van beroep het vonnis en wees het de vordering van de eiser af.

Deze gaf de moed niet verloren en heeft onlangs, bij deurwaardersexploot van 21 September 1950, een verzoekschrift bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers ahangig gemaakt; na de feiten te hebben uiteengezet en de twee rechterlijke beslissingen te hebben medegedeeld, verzoekt hij de Kamer hem « te machtigen de heer J. Borremans rechtstreeks vóór het Hof van verbreking te dagen, ten einde herstel te bekomen van de schade die hem op 25 December 1946 werd toegebracht door de overtreding gepleegd door de heer Borremans, of zich uit te spreken voor de inbeschuldigingstelling en te gelasten dat hij vóór het Hof van verbreking zal worden gedaagd ».

Over dit verzoekschrift moet de Kamer thans uitspraak doen.

*
**

Het is vooreerst aan de Commissie gebleken dat er geen verhouding bestond tussen het onschuldig karakter der feiten de uitzonderlijke rechtspleging, waartoe men zijn toevlucht moest nemen. Anderzijds, blijkt het zeker dat het ongeval te wijten is aan het uitslippen ten gevolge van ijzel; dienvolgens schijnt de verantwoordelijkheid van de bestuurder en tevens ook deze van de Staat er bij betrokken. De Commissie heeft dus aan de heer Minister van Openbare Werken laten vragen of er geen aanleiding bestond dat zijn Departement de nadelige gevolgen van het ongeval diende te dragen.

Bij een op 3 November 1950 aan de heer Voorzitter van de Kamer gerichte brief laat de Minister van Open-

nous fait connaître qu'il se range à cet avis et qu'il prend les dispositions nécessaires en vue de faire dédommager la partie lésée par l'Etat.

On peut donc considérer que l'incident, en tant qu'il concerne le plaignant et l'honorable M. Borremans, est en voie de règlement.

Par contre, la Commission estime devoir attirer l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les observations ci-après :

1. L'usage s'est répandu depuis des années, pour les membres du Gouvernement, de piloter eux-mêmes, dans certaines circonstances, la voiture automobile mise à leur disposition par l'Etat.

Ils sont donc, plus qu'autrefois, exposés à commettre des infractions à la police du roulage.

Il conviendrait de savoir de façon précise s'ils sont couverts, à cette occasion, par la responsabilité de l'Etat. Le Tribunal de Bruxelles a élevé un doute sur ce point. Il conviendrait que le Gouvernement délibérât à ce sujet afin de dissiper toute équivoque, aussi bien dans l'intérêt des membres du Gouvernement eux-mêmes que dans l'intérêt des tiers.

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.

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 prît en charge d'office les conséquences d'un tel accident. Il ne le serait pas moins

bare Werken ons weten, dat hij zich bij deze mening aansluit en dat hij de nodige schikkingen neemt om de door de Staat benadeelde partij schadeloos te stellen.

Het voorval kan dus, in zoverre het de eiser en de heer Borremans betreft, beschouwd worden als zijnde op het punt te worden geregeld.

Daarentegen meent de Commissie de aandacht van het Parlement en van de Regering te moeten vestigen op de volgende opmerkingen :

1. Sedert jaren is het een algemeen gebruik geworden, dat de Regeringsleden in bepaalde omstandigheden zelf de hun door de Staat ter beschikking gestelde autowagen besturen.

Zij zijn dus meer dan vroeger blootgesteld zich aan overtreding der verkeersvoorschriften schuldig te maken.

Het zou dus op duidelijke wijze moeten uitgemaakt worden of zij in die omstandigheden gedekt worden door de aansprakelijkheid van de Staat. De Rechtbank te Brussel heeft daaromtrent haar twijfel te kennen gegeven. Het past dat de Regering hierover zou beraadslagen om iedere dubbelzinnigheid, zowel in het belang der Regeringsleden zelf als in het belang van derden, weg te nemen.

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 en 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 werkkring 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 in beschuldigingstelling 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.

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

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.

Le Rapporteur,
J. REY.

Le Président,
Ch. du BUS DE WARNAFFE.

nemen. Evén onredelijk zou zijn dat de tegenpartij, waarvan het standpunt terecht kan verschillen, practisch 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.

De Verslaggever,
J. REY.

De Voorzitter,
Ch. du BUS DE WARNAFFE.