

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

29 JANVIER 1982

**Proposition de loi organisant la responsabilité
des ministres et des secrétaires d'Etat****(Déposée par M. Lagasse et consorts)**

DEVELOPPEMENTS

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. »

Il y a cent cinquante ans que cette disposition a été promulguée et en même temps, le Congrès national déclarait qu'il était nécessaire de légiférer « dans le plus bref délai possible » pour organiser la responsabilité des ministres (voir art. 139, 5°).

A dire vrai, on a voulu à plusieurs reprises mettre ce souhait à exécution. La dernière tentative remonte à 1975.

Nous ne croyons pas nécessaire de reprendre ici les arguments justifiant cette intervention du législateur : on trouvera dans le projet de loi déposé le 3 octobre 1975, à l'initiative du Ministre Perin, ainsi que dans les divers documents qui y étaient annexés, un exposé complet de ce sujet (Doc. Ch. 1974-1975, n° 651). Rappelons seulement que la nécessité de cette intervention a été reconnue principalement pour deux groupes de raisons : les infractions qu'un ministre est susceptible de commettre, ne

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1981-1982

29 JANUARI 1982

**Voorstel van wet tot regeling van de verantwoor-
delijkheid van de ministers en de staatssecre-
tarissen****(Ingediend door de heer Lagasse c.s.)**

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 partijen. »

Deze bepaling is honderdvijftig jaar gelegen afgekondigd en het Nationaal Congres verklaarde toen dat de verantwoordelijkheid van de ministers « binnen de kortst mogelijke tijd » door afzonderlijke wetten diende te worden geregeld (zie art. 139, 5°).

Nu is het wel zo dat herhaaldelijk pogingen zijn gedaan om die wens ten uitvoer te brengen; voor het laatst was dit in 1975.

Wij achten het niet noodzakelijk om hier de argumenten te herhalen voor het optreden van de wetgever : een volledige uiteenzetting hieromtrent staat te lezen in het wetsontwerp dat op 3 oktober 1975 werd ingediend op initiatief van Minister Perin, en in de diverse bijgevoegde stukken (Gedr. St. Kamer 651, 1974-1975, Nr. 1). Wij herinneren er enkel aan dat een wet noodzakelijk wordt geacht om de twee volgende redenen : enerzijds zijn er steeds meer gevallen waarin een minister de kans loopt een strafbaar

serait-ce qu'en matière de circulation, sont de plus en plus variées et, d'autre part, l'arbitraire qui caractérise le régime transitoire prévu par l'article 134 (1) n'est pas conforme à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Ajoutons également qu'il y a quelques mois des rumeurs se sont répandues selon lesquelles des abus graves auraient été commis avec la participation de plusieurs ministres, en matière de plans de secteur. Si de telles accusations sont fondées, il importe évidemment que les infractions puissent être sanctionnées, et si elles ne le sont pas, il est encore plus important d'organiser la possibilité de poursuites, sous peine de voir l'opinion publique s'imaginer que tout est permis dès lors que l'on a accédé à la fonction de ministre ou de secrétaire d'Etat — et chacun sait que, ces derniers temps, le nombre de titulaires de ces fonctions a considérablement augmenté.

On peut, certes, s'étonner de constater que le projet 651 soit resté sans suite. Le Gouvernement présidé par M. Tindemans en 1974 n'avait-il pas classé l'organisation de la responsabilité des ministres en bonne place parmi ses objectifs (déclaration du 12 juin 1974) ? Et ce projet 651 n'avait-il pas été élaboré avec le concours du Conseil d'Etat, du Procureur général près la Cour de cassation et du président du Comité supérieur de contrôle ?

Dans la présente proposition soumise à la Haute Assemblée, nous avons très largement repris la substance de ce projet 651. Les différences principales se trouvent à l'article 1^{er}, alinéa 2, qui prévoit que pour les faits érigés en délits par le Code pénal et des lois particulières, l'usage de la qualité de ministre constitue une circonstance aggravante, — et à l'article 2, qui érige en délit spécial le fait pour un ministre d'user de ses fonctions dans une intention frauduleuse ou avec le dessein de nuire.

A. LAGASSE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Les dispositions du Code pénal et des lois ou décrets particuliers sont applicables aux ministres et aux secrétaires d'Etat.

(1) « 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. »

fait te begaan — al was het maar bij verkeersovertredingen — en anderzijds is de overgangsregeling waarin artikel 134 (1) voorziet, gekenmerkt door willekeur, wat in strijd is met het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Bovendien gingen er enkele maanden geleden allerlei geruchten als zouden verscheidene ministers deel hebben gehad aan zware misbruiken op het gebied van de gewestplannen. Als die beschuldigingen gegrond zijn, moeten die misdrijven uiteraard gestraft kunnen worden, en als ze niet gegrond zijn, is het nog belangrijker dat er een mogelijkheid tot strafvervolgung bestaat, anders zal de publieke opinie gaan denken dat alles geoorloofd is zodra men het ambt van minister of staatssecretaris bekleedt — en het aantal bewindslieden is, zoals bekend, de laatste tijden aanzienlijk gestegen.

Men kan er zich zeker over verbazen dat het ontwerp 651 zonder gevolg is gebleven. De Regering-Tindemans van 1974 had immers bij het opstellen van haar doelstellingen een belangrijke plaats ingeruimd voor de regeling van de verantwoordelijkheid van de ministers (verklaring van 12 juni 1974). En het ontwerp 651 was bovendien opgesteld met medewerking van de Raad van State, de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht.

Het voorstel, dat thans aan de Hoge Vergadering wordt voorgelegd, neemt de inhoud van het ontwerp 651 grotendeels over. De belangrijkste verschilpunten zijn te vinden in artikel 1, tweede lid, en in artikel 2. Artikel 1, tweede lid, bepaalt dat gebruikmaking van de titel van minister een verzwarende omstandigheid is bij feiten die tot wanbedrijf worden verheven door het Strafwetboek en de bijzondere wetten; artikel 2 maakt het gebruik van het ambt van minister met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, tot een bijzonder wanbedrijf.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

De bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten of decreten zijn mede van toepassing op de ministers en de staatssecretarissen.

(1) « 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. »

L'usage de la qualité de ministre ou de secrétaire d'Etat dans la commission de l'infraction constitue une circonstance aggravante, le minimum de la peine étant doublé s'il s'agit d'emprisonnement et augmenté de deux ans s'il s'agit de réclusion.

ART. 2

Sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui use de ses fonctions ou s'abstient d'en user dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ou qui fait état de sa qualité dans une même intention ou dans un même dessein.

ART. 3

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 de poursuites déjà intentées devant elles.

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. 4

§ 1^{er}. Sans préjudice du droit d'enquête reconnu à la Chambre, au Sénat, aux assemblées régionales et communautaires, lorsqu'il y a des indices qu'un ministre ou secrétaire d'Etat aurait commis une infraction, avant son entrée en fonctions ou pendant le temps de ses fonctions, la Chambre des Représentants peut 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.

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.

Gebruikmaking van de hoedanigheid van minister of staatssecretaris bij het plegen van een misdrijf is een verzwarende omstandigheid; het minimum wordt bij gevangenisstraf verdubbeld en bij opsluiting vermeerderd met twee jaar.

ART. 2

Met gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, gebruik maakt van zijn ambt of verzuimt daarvan gebruik te maken, dan wel met hetzelfde opzet of met hetzelfde oogmerk gewag maakt van zijn titel.

ART. 3

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.

Vervolgingen die reeds voor de gewone rechtbanken zijn ingesteld, blijven bij hen aanhangig.

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 zijn gepleegd bij 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. 4

§ 1. Onverminderd het recht van onderzoek van de Kamer, de Senaat, de assemblées van de gewesten en van de gemeenschappen, kan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een onderzoek tegen een minister of een staatssecretaris gelasten wanneer er aanwijzingen zijn dat hij vóór zijn ambtsaanvaarding of tijdens de uitoefening van zijn ambt een misdrijf zou hebben gepleegd.

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 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 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die, wanneer daartoe grond is, de betrokken minister of staatssecretaris voor het Hof van Cassatie doet brengen.

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. 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.

§ 3. 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^{er}. En cas de flagrant délit, le mandat d'arrêt contre un ministre ou un secrétaire d'Etat est délivré sur réquisitoire du procureur général près 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

§ 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 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 par dix de ses membres.

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.

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. Wanneer zij oordeelt dat de aanklacht voldoende vaststaat, kan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een minister of staatssecretaris ook in beschuldiging stellen voor het Hof van Cassatie, zonder een gerechtelijk onderzoek te gelasten.

§ 3. Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van een beschuldiging, 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 afgegeven op vordering van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie door een met het onderzoek belast raadsheer, aangewezen 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.

Weigering van de Kamer leidt tot 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, geen aanhoudingsbevel afgeven dan op eensluidend advies van de procureur-generaal.

De tweede kamer van het Hof van Cassatie beslist over de bevestiging van het bevel en over de handhaving van de voorlopige hechtenis.

De hechtenis wordt geschorst op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

ART. 6

§ 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 van tien van haar leden.

Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het steunt; het wordt getekend door de indieners en door de zorg van het bureau zonder verwijl aan de betrokken minister of staatssecretaris aangezegd.

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.

§ 3. 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.

§ 4. Quiconque divulgue, soit 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 cent francs à deux mille francs ou d'une de ces peines seulement.

Toutes les dispositions du livre 1^{er} du Code pénal y compris le Chapitre VII et l'article 85 sont applicables à cette infraction.

ART. 7

§ 1^{er}. 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.

ART. 8

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.

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.

De Voorzitter legt het voorstel aan de Kamer ter inoverwegingneming voor.

Strekt het voorstel tot inbeschuldigingstelling, dan wordt de betrokken minister of staatssecretaris voor de beslissing daarover door de Kamer gehoord, ook al is zijn ambt ten einde gekomen.

§ 3. 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.

§ 4. Ieder die door middel van de pers of door enig ander middel ruchtbhaarheid geeft aan de informatie, bedoeld in artikel 5, het onderzoek, de beraadslagingen in de Kamer of de stukken die aan de Kamer zijn overgelegd, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van honderd frank tot tweeduizend frank of 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. 7

§ 1. Vanaf de inbeschuldigingstelling van een minister of staatssecretaris is de procureur-generaal bij 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 dagvaardiging 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.

ART. 8

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 deze wet en de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van Cassatie.

Wanneer het onderzoek voor het Hof strafbare feiten aan het licht brengt die niet bij het Hof aanhangig zijn gemaakt, geeft de procureur-generaal daarvan kennis aan de

sentants. 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.

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.

ART. 9

§ 1^{er}. La partie lésée peut joindre son action civile à l'action publique introduite devant la Cour de cassation.

L'action civile 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.

§ 2. L'action en réparation du dommage causé par un fait non constitutif d'infraction accompli par un ministre ou 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.

L'action civile dirigée 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, est soumise entièrement aux règles du droit commun.

A. LAGASSE.
S. MOUREAUX.
J. LEPAFFE.

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.

Geen expeditie of afschrift van de akten van onderzoek en van rechtspleging kan worden afgegeven zonder het uitdrukkelijk verlov van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

ART. 9

De benadeelde partij kan haar burgerlijke vordering voegen bij de strafvordering die is ingesteld voor het Hof van Cassatie.

De burgerlijke vordering kan, na verlov 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 strafvordering die voor of gedurende de burgerlijke vordering is ingesteld.

§ 2. De vordering tot vergoeding van schade uit een daad die geen misdrijf oplevert en die verricht is door een minister of staatssecretaris optredend als orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, kan niet worden ingesteld dan tegen de Staat of het betrokken openbaar bestuur.

De vordering tot vergoeding van schade uit een daad die geen misdrijf oplevert en verricht is door een minister of staatssecretaris terwijl hij niet optreedt als orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, is onderworpen aan de regels van het gemeen recht.