

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

24 FEBRUARI 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 134 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN
EN VOOR DE REGELING VAN CONFLICTEN

UITGEBRACHT DOOR DE HEER LANDUYT

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.
Ecolo/ Agalev VI. Mevr. Aelvoet, H. Simons.
Blok V.U. H. Van Overmeire.
H. Anciaux.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
HH. Candries, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 739 - 92 / 93 :

- N° 1 : Voorstel van de heer Grafé.
- N° 2 : Amendementen.

Zie ook :

- N° 4 : Tekst aangenomen door de Commissie.

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

24 FÉVRIER 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 134 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET
DU REGLEMENT DES CONFLITS

PAR M. LANDUYT

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.
Ecolo/ Agalev VI. Mme Aelvoet, M. Simons.
Blok V.U. M. Van Overmeire.
M. Anciaux.

B. — Suppléants :

MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 739 - 92 / 93 :

- N° 1 : Proposition de M. Grafé.
- N° 2 : Amendements.

Voir aussi :

- N° 4 : Texte adopté par la Commission

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

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft het voorliggende voorstel besproken en aangenomen tijdens haar vergadering van 18 februari 1993.

I. — INLEIDING DOOR DE INDIENER VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel tot herziening van artikel 134 van de Grondwet moet worden gelezen samen met de artikelen 59*sexies*, 59*septies*, 73, 91 en 95, tweede lid. Die artikelen bepalen vooral dat de strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid die thans voor de leden van de nationale regering geldt, ook toepasselijk wordt op de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen en de staatssecretarissen. Het gaat om een voorlopige regeling, in afwachting van een door artikel 90, tweede lid, van de Grondwet in uitzicht gestelde wet, die thans nog niet bestaat. Rechtskundige en parlementaire initiatieven die inzake de strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers en staatssecretarissen een definitieve regeling op het oog hadden, zijn immers dode letter gebleven.

Spreker verwijst in dat verband naar de openingsrede van procureur-generaal Delange (gepubliceerd in de *Journal des Tribunaux* van 6 en 13 november 1976), alsook naar de voorstellen van de heer Dukesne (Stuk n° 610/1 - 91/92), de heer Van Vaerenbergh (Stuk n° 189/1 - 91/92) en de heer Landuyt (Stuk n° 701/1 - 92/93).

Thans ziet de voorlopige regeling op de ministeriële verantwoordelijkheid eruit als volgt :

a) De strafrechtelijke verantwoordelijkheid

De Kamer (niet het parket) heeft het initiatief om vervolging in te stellen en heeft de discretionaire bevoegdheid om dat prerogatief uit te oefenen, zolang de bij artikel 90, tweede lid, van de Grondwet in uitzicht gestelde wet de misdrijven niet nader omschrijft.

Het Hof van Cassatie anderzijds is volgens het huidige artikel 134 bevoegd om uitspraak te doen over die verantwoordelijkheid; het Hof stelt tevens de strafmaat vast, zonder dat die evenwel verder mag gaan dan de opsluiting, onverminderd de uitdrukkelijk bij de strafwetten bedoelde gevallen.

Spreker merkt op dat er de afgelopen 10 jaar in de praktijk verschillende commissies ad hoc bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn ingesteld om te onderzoeken of een minister al dan niet moest worden vervolgd. Die commissies besloten telkens tot buitenvervolginstelling zodat de procedure die in de Grondwet is opgenomen nooit werd voltooid.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné et adopté cette présente proposition au cours de sa réunion du 18 février 1993.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

La présente proposition de modification de l'article 134 de la Constitution doit se lire en parallèle avec les articles 59*sexies*, 59*septies*, 73, 91 et 95, alinéa 2. Ces articles assurent pour l'essentiel la transposition, pour les membres des Gouvernements des Communautés et des Régions ainsi que pour les Secrétaires d'Etat, du régime actuel de responsabilité civile et pénale applicable aux membres du Gouvernement national. Ce régime est un régime provisoire, dans l'attente d'une loi, prévue à l'article 90, alinéa 2 de la Constitution et inexistante à ce jour. Des initiatives visant à instituer un régime définitif de responsabilité pénale et civile des ministres et secrétaires d'Etat demeurent en effet inabouties à ce jour.

L'intervenant cite à cet égard, d'une part, la *Mercuriale* du Procureur général Delange (publiée au *Journal des Tribunaux* des 6 et 13 novembre 1976), et d'autre part, les propositions de M. Dukesne (Doc. n° 610/1 - 91/92), de M. Van Vaerenbergh (Doc. n° 189/1 - 91/92) et de M. Landuyt (Doc. n° 701/1 - 92/93).

Le régime provisoire actuel de responsabilité ministérielle se caractérise comme suit :

a) En ce qui concerne la responsabilité pénale

La Chambre a l'initiative des poursuites (et non le Parquet). Elle jouit dans l'exercice de cette prérogative d'un pouvoir discrétionnaire (tant que la loi prévue à l'article 90, alinéa 2 de la Constitution ne qualifie pas les infractions).

En vertu de l'actuel article 134, la Cour de cassation est, pour sa part, compétente pour juger de cette responsabilité et elle détermine également la peine applicable. La peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

L'orateur signale que dans la pratique parlementaire de ces 10 dernières années, des commissions ad hoc de la Chambre des représentants se sont tenues à plusieurs reprises pour examiner s'il convenait de poursuivre un Ministre. Ces commissions, à chaque fois, ont conclu au « non lieu » de sorte que la procédure prévue par la Constitution n'a jamais été menée à son terme.

b) De burgerrechtelijke aansprakelijkheid

Er moet een onderscheid worden gemaakt al naar gelang de minister schade berokkent tijdens de uitoefening van zijn ambt of daarbuiten. In het eerste geval wordt de procedure voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid toegepast.

In het tweede geval wordt de betrokken minister in principe aan het gemeen recht onderworpen, behalve indien het feit dat de schade uiteindelijk heeft veroorzaakt op zich een overtreding is van het strafrecht. In dat geval is de procedure bij de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van toepassing aangezien de strafrechtelijke procedure voorgaat op de burgerrechtelijke procedure.

Het lid geeft een voorbeeld voor het tweede geval : een minister veroorzaakt een verkeersongeval tijdens een reis voor privé-doeleinden.

Hoewel de rechtspraak in dat verband een weerlegbaar vermoeden heeft ingevoerd, op grond waarvan de minister die anderen schade berokkent terwijl hij gebruik maakt van het hem door de overheid ter beschikking gestelde voertuig, ook al gebeurt dat op een vrije dag en niet op de weg tussen zijn werkplaats en zijn kabinet, toch wordt geacht dat voertuig in de uitoefening van zijn ambt te hebben gebruikt (Brussel, 1 februari 1950 R.C.J.B. 1958, blz. 44 en nota P. De Visscher).

Spreker wijst erop dat de voorgestelde tekst twee wijzigingen bevat ten opzichte van de huidige regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers :

— enerzijds wordt de regeling uitgebreid tot de leden van gewest- en gemeenschapsregeringen, en wel totdat een wet in een aangepaste regeling voorziet;

— anderzijds wordt een inhoudelijke wijziging doorgevoerd, waarbij het Hof van Cassatie niet langer over de overdreven geachte en gelukkig nooit toegepaste bevoegdheid beschikt om zich uit te spreken over de aard van het misdrijf en de strafmaat te bepalen (die evenwel nooit verder mag gaan dan opsluiting, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in de strafwet).

Bij wijze van overgangsmaatregel en tot ter zake een gewone wet is aangenomen, wordt dan ook voorgesteld de bevoegdheid van de Kamer om een minister in beschuldiging te stellen en van het Hof van Cassatie om hem te berechten alleen maar uit te oefenen « in de gevallen en met toepassing van de straffen die in de strafwetten zijn bepaald ». Op die manier komt men tegemoet aan de wens om de grondbeginselen van het Belgische strafrecht beter in acht te nemen. Die grondbeginselen, zoals bijvoorbeeld het beginsel dat niemand gestraft kan worden voor feiten die geen misdrijf waren op het ogenblik dat ze gepleegd werden (nullum crimen, nulla poena sine lege), vinden we trouwens ook terug in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

b) En ce qui concerne la responsabilité civile

Une distinction doit être opérée selon qu'un ministre cause un dommage dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou en dehors de ce cadre. Dans la première hypothèse, la procédure prévue en matière de responsabilité pénale est appliquée.

Dans la seconde hypothèse, le ministre concerné se verrait en principe soumis au droit commun, sauf si le fait à l'origine du dommage est lui-même constitutif d'une infraction pénale, auquel cas la procédure prévue en matière de responsabilité pénale est applicable, en vertu de l'adage « le pénal tient le civil en état ».

Le membre cite l'exemple suivant comme relevant de la seconde hypothèse : un ministre occasionne un accident de la route lors d'un déplacement privé.

Encore qu'à ce sujet, la jurisprudence ait constitué une présomption réfragable selon laquelle le ministre qui cause à autrui un dommage en usant de la voiture mise à sa disposition par l'Etat, même un jour non ouvrable et en dehors du chemin reliant son domicile à son cabinet, est censé en avoir usé dans l'exercice de ses fonctions (Bruxelles, 1^{er} février 1950, R.C.J.B. 1952, page 44 et note P. de Visscher).

L'intervenant fait observer que le texte proposé contient deux modifications, par rapport au régime actuel de la responsabilité ministérielle pénale :

— d'une part, ce régime est étendu aux membres du Gouvernement de Communauté ou de Région, et ce, dans l'attente d'un régime plus adapté, à fixer par une loi spéciale;

— d'autre part, et il s'agit ici d'un changement de fond, la révision proposée entend soustraire à la Cour de Cassation le pouvoir jugé exorbitant — et qu'elle n'a jamais eu, fort heureusement, à exercer — de caractériser le délit et de déterminer la peine (laquelle ne peut toutefois, hors les cas expressément prévus par la loi pénale, dépasser la réclusion),.

Il est donc proposé à titre transitoire, dans l'attente du vote d'une loi ordinaire, que le pouvoir d'accusation de la Chambre et le pouvoir de jugement de la Cour de Cassation ne s'exerceront que « dans les cas et moyennant application des peines prévues par les lois pénales ». On retrouve donc ici le souhait de mieux respecter les principes de bases de notre droit pénal, inscrits du reste à l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, tels celui en vertu duquel nul ne peut être condamné pour des faits qui ne constituaient pas une infraction au moment où ils ont été commis (nullum crimen, nulla poena sine lege).

De in de Grondwet zelf vastgelegde invoering bij de wet van een alomvattende en definitieve regeling voor de burgerrechtelijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers is volgens spreker een grondwettelijk monster van Loch Ness. Er is immers geen enkele verklaring tot herziening van de Grondwet die niet eveneens de herziening van de artikelen 90 of 134 beoogt.

De voorgestelde herziening van artikel 134 past enerzijds de huidige overgangsregeling aan de nieuwe institutionele context aan en werkt anderzijds de aspecten van de regeling weg die het meest tegen de grondbeginselen van ons strafrecht ingaan.

*
* *

II. — ALGEMENE BESPREKING

Een lid verwijst naar de opmerkingen die hij tijdens de bespreking van de artikelen 59sexies (Stuk n° 727/4) en 95(nieuw) (Stuk Kamer n° 733) van de Grondwet heeft gemaakt.

Hij betreurt dat men niet van de gelegenheid gebruik maakt om de aansprakelijkheidsregeling voor de ministers te moderniseren, gelet op het wantrouwen dat telkens weer bij de publieke opinie naar boven komt als politici in rechtszaken worden genoemd. Bij velen leeft immers het gevoel dat het gerecht andere maatstaven aanlegt als politici bij een zaak zijn betrokken.

Zelf gaf spreker er eerder de voorkeur aan om de regeling waarbij het Hof van Cassatie zich uitspreekt over de inbeschuldigingstelling en de berechting te beperken tot zeer specifieke gevallen, die direct te maken hebben met de uitoefening van het ministerambt en voor alle andere overtredingen naar het gemeen (straf) recht te verwijzen.

De indieners van het voorstel tot herziening van artikel 134 hebben die oplossing evenwel afgewezen. Desondanks blijft het volgens spreker wenselijk dat er zowel voor de nationale als voor de gemeenschaps- en gewestministers zo snel mogelijk een wet wordt aangenomen die bepaalt welke overtredingen specifiek met hun functie zijn verbonden.

De huidige regeling komt immers neer op een heuse vorm van onschendbaarheid voor de ministers en wijst op een grote kloof tussen woord en daad.

Spreker citeert in dat verband het volgende uitspraak uit een cursus van professor Perin (« *Cours de droit constitutionnel* », 1985-1986, blz. 173) :

« Er bestaat nog altijd geen wet ter uitvoering van de bepalingen van artikel 90 van de Grondwet.

Een wet van 19 juni 1865 voorzorg voor een periode van slechts één jaar in een regeling voor het probleem van de misdaden en wanbedrijven die door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegd

L'orateur qualifie, au demeurant, l'instauration par la loi, prévue dans le texte constitutionnel lui-même, d'un régime complet et définitif de responsabilité civile et pénale des ministres, de monstre du Loch Ness constitutionnel. Il n'est pas de déclaration de révision de la Constitution qui ne porte sur les articles 90 ou 134 de celle-ci.

La révision proposée de l'article 134, d'une part, adapte le régime transitoire actuel à la nouvelle donnée institutionnelle, et, d'autre part, élimine de ce régime les éléments qui énervaient le plus nos principes fondamentaux de droit pénal.

*
* *

II. — DISCUSSION GENERALE

Un membre rappelle les observations qu'il avait formulées lors de la discussion des articles 59sexies (Doc. n° 727/4) et 95(nouveau) (Doc. n° 733) de la Constitution.

Il regrette que l'on ait pas tiré parti de la présente révision constitutionnelle pour moderniser le régime de la responsabilité ministérielle; et ce, compte tenu d'une certaine suspicion existant au sein de l'opinion publique lorsque des hommes politiques sont cités dans des affaires judiciaires : d'aucuns ont en effet le sentiment d'une « justice à deux vitesses » à leur égard.

L'intervenant aurait personnellement été partisan de réserver le système de mise en accusation et de jugement par le Cour de Cassation à des faits limités, très directement liés à l'exercice de la fonction ministérielle et, pour tous les autres faits infractonnels, de s'en référer au droit (pénal) commun.

Ce système n'ayant pas été retenu par les auteurs de la proposition de révision de l'article 134, il serait, selon l'orateur, néanmoins souhaitable d'adopter au plus tôt, tant pour les ministres nationaux que pour leurs homologues communautaires et régionaux, une législation déterminant les infractions spécifiques à leur fonction.

En effet, la solution actuelle aboutit à une véritable immunité dans le chef des ministres et témoigne d'une grande distorsion entre les intentions et la réalité.

L'intervenant cite en ce sens les propos du professeur Perin (« *Cours de droit constitutionnel* », 1985-1986, p. 193) :

« Aucune loi, jusqu'à présent, n'est venue exécuter les dispositions de l'article 90 de la Constitution.

Une loi du 19 juin 1865 a réglé pour une durée d'une seule année le problème des crimes et délits commis par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions. Cette loi de circonstances visait le ministre de la

worden. Deze gelegenheidswet had betrekking op de toenmalige minister van oorlog die met een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers had geduëlleerd.

Bij ontstentenis van een desbetreffende wetgeving worden de door de ministers gepleegde misdrijven van gemeen recht en meer bepaald de overtredingen van de politie op het wegverkeer praktisch altijd geseponeerd en de betrokkenen zijn dan ook echt onschendbaar.

In de praktijk wordt een minister, wanneer hij van een of ander wanbedrijf wordt verdacht, door de reacties van de openbare opinie en van het parlement alsook die van de ministerraad genoopt ontslag te nemen en zich aldus aan de procedure van het gemeen recht te onderwerpen.

Als het misdrijf verband houdt met de uitoefening van het ministerieel ambt dient de minister evenwel, zelfs na zijn ontslag, te worden berecht door het Hof van Cassatie (beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 14 mei 1982, Beknopt Verslag, blz. 675). Houdt het misdrijf geen verband met het ambt, dan moet de verdachte worden verwezen naar de correctionele rechtbank (Cass. 12 juni 1985). »

Dit gezegd zijnde meent het lid dat de in artikel 134 (van de Grondwet) voorgestelde voorlopige regeling op het stuk van de ministeriële verantwoordelijkheid een verbetering betekent vergeleken bij de huidige toestand voor zover die regeling de berechtingsbevoegdheid van het Hof van Cassatie beperkt tot de gevallen van inbeschuldigingstelling en met toepassing van de straffen die in de strafwetten zijn bepaald. Iedere burger, zelfs al is hij minister, moet immers op de vooraf door de wet geboden bescherming aanspraak kunnen maken. Welnu, zoals de discretionaire bevoegdheid van het Hof van Cassatie tot nu toe werd opgevat, bood zij op dat stuk onvoldoende waarborgen.

Spreker wijst er evenwel op dat dit thans voor de ministers weggelegde voorrecht inzake rechtscolleges voor de betrokkenen eigenlijk het verlies van een aanleg betekent. Dat verlies zou moeilijkheden kunnen opleveren voor de naleving van onze internationale verbintenissen. Het beginsel van de dubbele aanleg is immers een essentiële waarborg dat de rechten van de verdediging geëerbiedigd worden.

Verwijzend naar de uitleg van de hoofdindieners van het voorstel die erop wees dat het initiatief voor de vervolgingen voortaan niet meer van het parket, maar wel van de bevoegde Kamer of Raad zou moeten uitgaan, wenst het lid hierbij echter aan te stippen dat die regeling helemaal niet neerkomt op een aantasting van de onderzoeksbevoegdheid van de gerechtelijke overheden in het raam van een verhoorprocedure.

Spreker snijdt vervolgens de problematiek van de overgangsregeling aan. Hij zinspeelt in dat verband op een artikel dat hijzelf heeft geschreven (« La solution des conflits des lois dans le temps et le droit transitoire dans le Code judiciaire », *J.T.* 1969, blz. 1 en volgende — de oplossing van de conflicten tussen

guerre qui s'était battu en duel avec un membre de la Chambre des Représentants.

Faute de législation sur cet objet, les infractions de droit commun perpétrées par les ministres, notamment les infractions à la police du roulage, n'ont pratiquement aucune suite. Les ministres sont ainsi couverts par une véritable immunité.

Dans la pratique, lorsqu'un ministre est soupçonné d'avoir commis un délit quelconque, les réactions de l'opinion publique et du Parlement ainsi que du Conseil des ministres l'obligent à démissionner et à se soumettre ainsi à la procédure du droit commun.

Toutefois, si le délit est lié à l'exercice de la fonction, le ministre doit être jugé par la Cour de Cassation, même après sa démission (décision de la Chambre des Représentants du 14 mai 1982, compte rendu analytique, p. 671). Si le délit est étranger à la fonction, l'inculpé doit être renvoyé au Tribunal correctionnel (Cassation 12 juin 1985) ».

Cela étant, l'intervenant estime que le système provisoire de responsabilité ministérielle proposé à l'article 134 de la Constitution constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où il limite le pouvoir de jugement de la Cour de Cassation aux cas d'incrimination et moyennant application des peines prévues par la loi pénale. Tout citoyen, fût-il ministre, doit pouvoir, en effet, bénéficier de la protection préalablement offerte par la loi. Or, le pouvoir discrétionnaire reconnu jusqu'à présent à la Cour de Cassation ne présentait pas les garanties suffisantes à cet égard.

L'orateur fait toutefois observer que le privilège de juridiction dont bénéficient les ministres leur fait perdre, en réalité, un degré de juridiction. Cette perte pourrait poser problème pour le respect de nos engagements internationaux. En effet, le principe du double degré de juridiction constitue une garantie essentielle du respect des droits de la défense.

Se référant, par ailleurs, aux propos de l'auteur principal de la proposition, lequel relevait que l'initiative des poursuites n'appartiendrait plus au Parquet mais bien à la Chambre ou au Conseil compétents, l'orateur souhaiterait toutefois préciser que cela n'hypothèque nullement le pouvoir d'investigation des autorités judiciaires dans le cadre d'une procédure d'information.

L'intervenant aborde ensuite la problématique du droit transitoire. Il fait allusion à cet égard à un article de sa plume. (« La solution des conflits de lois dans le temps et le droit transitoire dans le Code judiciaire », *J.T.* 1969, p. 1 et suivantes) où il conseillait au législateur, afin d'éviter toute équivoque,

wetten in de tijd en het overgangsrecht in het Grondwettelijk Wetboek) en waarin hij de wetgever, om iedere dubbelzinnigheid te voorkomen, aanraadt zelf de nodige overgangsregelingen te ontwerpen in plaats van naar de desbetreffende rechtsleer en rechtspraak te verwijzen.

Het lid brengt vervolgens het (in artikel 2, tweede lid, van het Strafwetboek gehuldigde) beginsel van de toepassing van de minst zware straf in herinnering. Hij heeft er begrip voor dat dit beginsel op het vlak van de procedureregels wordt toegepast, maar niet op dat van de bevoegdheidsregels. Over de keuze van de bevoegde rechter mag immers geen twijfel blijven bestaan. Om die reden is het terwille van de rechtszekerheid en ter voorkoming van eventuele moeilijkheden in verband met wetsconflicten die zich in de tijd kunnen voordoen, wenselijk dat feiten die gepleegd zouden kunnen zijn of vervolgingen die eventueel ingesteld werden voordat de nieuwe bepalingen met betrekking tot de inbeschuldigingstelling en de berechting van gewest- of gemeenschapsministers van kracht worden, onderworpen zouden blijven aan de wet die gold op het ogenblik waarop die feiten gepleegd werden of op het ogenblik waarop vervolgingen werden ingesteld. Mochten dergelijke gevallen zich voordoen, dan zou het bovendien niet wenselijk zijn om bij de openbare opinie de overigens verkeerde indruk te wekken dat de wijziging van de Grondwet uitgerekend plaats vindt op het ogenblik dat van nature delicate zaken zouden moeten worden berecht.

Spreker verwijst overigens naar een tekst van professor Delpérée (*La responsabilité ministérielle*, Kluwer 1990, blz. 10) waarin het volgende te lezen staat: « *Volgens artikel 90 van de Grondwet komt aan de Kamer het recht toe om zich over het instellen van de vervolgingen uit te spreken. Met andere woorden, een politieke overheid zal ter zake uitspraak doen en het dossier zo nodig naar het Hof van Cassatie verwijzen. Zal die openbare opinie niet geneigd zijn te denken dat de Kamer misschien niet alle hoedanigheden bezit om de rol van een onderzoeksrechter te vervullen? Zal zij niet geneigd zijn om te geloven dat « de wolven elkaar niet verscheuren » en dat de leden van een politieke assemblee niet alleen soms onverbiddelijke rechter kunnen zijn maar dat zij ook af en toe hun ogen dicht houden als een minister een misdrijf pleegt?* »

Om de bovenstaande redenen is het lid voornemens opnieuw een amendement mee te ondertekenen (n° 4, Stuk n° 739/2) waarin gesteld wordt dat de artikelen 59sexies en 134, tweede lid, van de Grondwet van toepassing zijn op de feiten gepleegd na de inwerkingtreding van die artikelen.

*
* *

de prendre lui-même les dispositions transitoires nécessaires, plutôt que de s'en référer à la doctrine et à la jurisprudence en la matière.

Evoquant le principe de la disposition la plus favorable en droit pénal (repris à l'article 2, alinéa 2 du Code pénal), le membre signale qu'il peut sans doute comprendre son application au niveau des règles de procédure mais non en ce qui concerne celles de compétence. Il n'est pas sain en effet de laisser subsister un doute en ce qui concerne le choix du juge compétent. C'est pourquoi, pour des raisons de sécurité dans l'exercice de la Justice et afin d'éviter d'éventuelles difficultés liées à des conflits de lois dans le temps, il est souhaitable que des faits qui auraient été commis ou que des poursuites qui auraient été engagées, antérieurement à la mise en vigueur des nouvelles dispositions relatives à la mise en accusation et au jugement de ministres régionaux ou communautaires, restent soumis à la loi en vigueur au moment où ils ont été commis ou au moment où des poursuites ont été engagées. De surcroît, si de tels cas devaient se produire, il ne serait pas souhaitable de donner à l'opinion l'impression, fautive d'ailleurs, que la modification de la Constitution se fait précisément au moment où des affaires, par nature délicates, devraient être jugées.

L'intervenant se réfère par ailleurs aux propos du professeur Delpérée (« *La responsabilité ministérielle* », Kluwer 1990, p. 10) aux termes desquels, « *selon l'article 90 de la Constitution, c'est à la Chambre que revient le droit de se prononcer sur l'ouverture des poursuites. C'est une autorité politique, en d'autres termes, qui va statuer en la matière et renvoyer le dossier, si besoin en est, devant la Cour de cassation. L'opinion publique ne sera-t-elle pas tentée de croire que l'assemblée statue en ces matières en se fondant sur des considérations d'opportunité politique? Ne sera-t-elle pas tentée de croire que la Chambre n'a peut-être pas toutes les qualités pour remplir le rôle d'un juge d'instruction? N'aura-t-elle pas tendance à penser que les loups ne se mangent pas entre eux et que si les membres d'une assemblée politique peuvent parfois être des juges impitoyables, il peut aussi leur arriver de fermer les yeux sur des infractions accomplies par un ministre.* »

Pour les raisons indiquées ci-dessus, l'orateur compte cosigner un amendement (n° 4, Doc. n° 739/2) précisant que les articles 59sexies et 134, alinéa 2 de la Constitution sont d'application pour les faits postérieurs à l'entrée en vigueur de ces articles.

*
* *

De volgende spreker is het volkomen eens met de door het vorige lid naar voren gebrachte opmerkingen. Daarnaast wijst hij erop dat de wetgever dringend werk dient te maken van de toepassing van artikel 90 van de Grondwet, meer bepaald van een regeling voor het vraagstuk van de bij de uitoefening van het ministeriële ambt gepleegde misdrijven.

Spreker verwijst in dat verband naar een wetsvoorstel betreffende de ambtelijke en ministeriële verantwoordelijkheid, dat hij op 27 oktober 1992 bij de Kamer ingediend heeft (Stuk n° 701/1).

In dat voorstel wordt het volgende gezegd : « *Zonder afbreuk te willen doen aan het principe dat de gewone strafbepalingen toepasselijk moeten zijn op ministers, wordt een nieuw misdrijf ingevoerd voor alle openbare gezagsdragers, met strafverzwaring voor ministers* » (toelichting, blz. 2).

Het lid brengt vervolgens de kwestie van het gerechtelijk voorrecht ter sprake.

Dat ministeriële voorrecht bestaat erin dat ministers die een strafbaar feit plegen, berecht worden door het Hof van Cassatie. Dat voorrecht ontnemt hun overigens de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan.

Het lid wijst er evenwel op dat die regeling niet specifiek voor de ministers van toepassing is. Hetzelfde geldt voor de magistraten die, al naar het geval, wegens misdrijven voor het hof van beroep of het Hof van Cassatie worden gedaagd, alsook voor misdadigers die voor het hof van assisen moeten verschijnen.

De jongste tijd is vooral in het burgerlijk recht evenwel een tendens waar te nemen waarbij de mogelijkheden om tegen de vonnissen hoger beroep in te stellen, beperkt worden, wat per slot van rekening van een groter vertrouwen in de magistratuur getuigt.

Ten slotte wil ook de spreker onderstrepen dat men, in verband met de toepassing van de overgangsregeling, iedere dubbelzinnigheid moet voorkomen door te preciseren dat alleen de (misdrijf genoemde) feiten die gepleegd werden na de inwerkingtreding van de artikelen 59sexies (nieuw) en 134, tweede lid (nieuw), aan het bepaalde van die artikelen onderworpen zijn.

Het lid deelt mee dat hij daartoe een amendement zal indienen.

*
* *

Een lid meent dat de bij artikel 134 van de Grondwet bepaalde procedure alleen zou mogen worden gehanteerd voor de misdaden en wanbedrijven die door de (nationale, gemeenschaps- en gewestelijke) ministers bij de uitoefening van hun ambt gepleegd worden en dat de buiten het bestek van die ambtsuitoefening gepleegde misdaden en wanbedrijven onder het gemeen recht moeten ressorteren. Hij deelt mee dat hij daartoe een amendement zal indienen.

L'orateur suivant souscrit entièrement aux observations formulées par le membre précédent.

Il relève en outre qu'il est urgent que le législateur procède à l'exécution de l'article 90 de la Constitution et règle spécifiquement le problème des infractions commises dans le cadre de l'exercice de la fonction ministérielle.

L'intervenant se réfère à cet égard à une proposition de loi, qu'il a déposée le 27 octobre 1992 à la Chambre (Doc. n° 701/1) et relative à la responsabilité administrative et ministérielle.

Aux termes de cette proposition, « *sans préjudice du principe de l'applicabilité aux ministres des dispositions pénales ordinaires, un nouveau délit est prévu pour toutes les personnes dépositaires d'une parcelle de l'autorité publique, avec une peine plus lourde pour les ministres* » (Développements, p. 2).

L'intervenant évoque ensuite la question du privilège juridictionnel.

Ce privilège, dont bénéficient les ministres, consiste dans le fait que ceux-ci sont justiciables, en cas d'infraction pénale, de la Cour de cassation. Ce privilège les prive par ailleurs du double degré de juridiction.

Le membre fait toutefois observer que ce problème n'est pas spécifique aux ministres, il concerne également les magistrats traduits, selon le cas devant la Cour d'appel ou de cassation pour des faits infractionnels, ainsi que les criminels traduits devant la Cour d'assises.

Une tendance récente existe cependant, particulièrement en droit civil, visant à limiter les possibilités d'appel à l'encontre des jugements, ce qui témoigne en fin de compte d'une plus grande confiance envers la magistrature.

Enfin, l'orateur souligne, lui aussi, qu'il faut éviter toute équivoque en ce qui concerne l'application du droit transitoire, en précisant que seuls les faits (qualifiés d'infractions) commis après l'entrée en vigueur des articles 59sexies (nouveau) et 134 alinéa 2 (nouveau) sont soumis à ces articles.

Le membre indique qu'il déposera un amendement en ce sens.

*
* *

Un membre estime qu'il faudrait réserver la procédure, prévue à cet article 134 de la Constitution, aux crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions ministérielles (nationales, communautaires et régionales) et soumettre les crimes et délits, commis hors cet exercice, au droit commun. Il indique qu'il déposera un amendement en ce sens.

Spreker merkt vervolgens op dat het voorgestelde artikel tal van instanties belast met de taak de ministers in beschuldiging te stellen : de Kamer van volksvertegenwoordigers wat de nationale ministers betreft en de raden als het om de ministers van de gewesten en gemeenschappen gaat.

Er zullen dus zeven verschillende instanties zijn, die ter zake elk een eigen rechtspraak moeten bepalen. Als het gaat om misdaden en wanbedrijven die zijn gepleegd tijdens de uitoefening van de ministeriële functies, is het optreden van de assemblee ten aanzien waarvan de minister politiek verantwoordelijk is, logischerwijze begrijpelijk aangezien het dan gaat om de uitoefening zelf van de functie waarover die assemblee zich heeft moeten uitspreken. Voor misdrijven die zijn gepleegd buiten de uitoefening van die functie, is een dergelijk optreden volgens spreker daarentegen aanvechtbaar, omdat het strafrecht als dusdanig voor uiteenlopende interpretaties vatbaar dreigt te worden.

Het lid verklaart bijgevolg dat, mocht het hierboven door hem voorgestelde onderscheid tussen misdaden en wanbedrijven die binnen of buiten het bestek van de uitoefening van de ministeriële functies gepleegd worden, niet worden aanvaard, hij een amendement zal indienen waarin gesteld wordt dat de Senaat de (enige) instantie is die de ministers van de gemeenschappen en gewesten in beschuldiging kan stellen. Het verdient immers aanbeveling om op federaal niveau de eenheid van rechtspraak te behouden als het gaat om een aangelegenheid — *in casu* het strafrecht — die een federale bevoegdheid is.

Volgens spreker is de Senaat op dat vlak de geschikte instelling bij uitstek : die Senaat is immers een federale assemblee die, na de goedkeuring van de huidige staatshervorming, uit vertegenwoordigers van de gewesten en gemeenschappen zal bestaan.

*
* *

Een andere spreker zegt dat hij kan instemmen met het voorgestelde artikel 134. Hij merkt evenwel op dat de term ministeriële verantwoordelijkheid zelf vooraf precies moet worden bepaald.

In het Nederlands staan de termen « verantwoordelijkheid », « aansprakelijkheid » en « toerekenbaarheid » immers omzeggens naast elkaar, toch verwoorden zij elk een ander begrip.

In het Franse publiekrecht echter dekt de term « responsabilité » zowel de notie verantwoordelijkheid als het begrip aansprakelijkheid.

De Engelse rechtswetenschap van haar kant kent de termen « responsibility », « accountability » en « liability ».

De Nederlandse, Franse en Engelse termen zijn dus niet identiek en omvatten alsdusdanig verschillende begripsomschrijvingen.

L'intervenant fait ensuite observer que l'article proposé entraînera une grande disparité au niveau des instances chargées de la mise en accusation des ministres : la Chambre des Représentants en ce qui concerne les ministres nationaux, les Conseils en ce qui concerne leurs homologues régionaux et communautaires.

Il y aura donc 7 autorités différentes, chargées, chacune, de définir leur propre jurisprudence en la matière. Lorsqu'il s'agit de crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions ministérielles, une intervention de l'assemblée devant laquelle le ministre est politiquement responsable peut se comprendre du point de vue de la logique puisque l'on touche en l'occurrence à l'exercice même de la fonction pour laquelle cette assemblée a eu à se prononcer. Pour des infractions commises hors l'exercice de ces fonctions, pareille intervention est au contraire critiquable, aux jeux de l'orateur, étant donné le risque d'interprétations différenciées du droit pénal en tant que tel.

Le membre signale par conséquent que, si sa distinction proposée ci-dessus entre crimes et délits commis dans ou hors l'exercice des fonctions ministérielles devait ne pas être adoptée, il déposera un amendement précisant que le Sénat est l'instance (exclusive) chargée de procéder à la mise en accusation des ministres communautaires et régionaux. Il convient, en effet, de maintenir à l'échelon fédéral, une unité jurisprudentielle à propos d'une matière — le droit pénal — qui relève de la compétence fédérale.

Selon l'orateur, le Sénat est précisément l'autorité adéquate en la matière : il constitue en effet une assemblée fédérale et se composera, après le vote de la présente réforme de l'Etat, de représentants des communautés et des régions.

*
* *

Un autre intervenant signale qu'il peut souscrire à cet article 134 proposé. Il fait toutefois observer que les termes mêmes de responsabilité ministérielle doivent au préalable, être définis de manière précise.

En néerlandais, les termes « verantwoordelijkheid », « aansprakelijkheid » et « toerekenbaarheid » sont en effet utilisés l'un pour l'autre, mais chacun d'eux recouvre en fait une notion bien distincte.

En droit-public français, le terme « responsabilité » recouvre les deux notions néerlandaises de « verantwoordelijkheid » et de « aansprakelijkheid ».

Dans le droit anglais, on retrouve les termes « responsibility, accountability » et « liability ».

Les termes néerlandais, français et anglais ne sont donc pas identiques et recouvrent des notions différentes.

Spreker merkt op dat de verantwoordelijkheid van de minister in hoofdzaak drie aspecten vertoont : de politieke verantwoordelijkheid, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de (burgerrechtelijke) aansprakelijkheid.

De politieke verantwoordelijkheid is het publiekrechtelijk concept 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 burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten slotte verplicht degene die de aangegane verbintenissen niet heeft nageleefd of een ongeoorloofd feit heeft gepleegd dat aan een andere schade heeft veroorzaakt, die schade te vergoeden, ongeacht of het feit waardoor die aansprakelijkheid is ontstaan, al dan niet een misdrijf is.

Artikel 90 van de Grondwet heeft geen betrekking op de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Het heeft formeel alleen betrekking op hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid en op hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

In artikel 90 gaat het dan nog alleen over de burgerrechtelijke aansprakelijkheid die de ministers wegens door hen gepleegde misdrijven oplopen.

De aansprakelijkheid ten gevolge van een oneigenlijk misdrijf (het plegen van een schadeverwekkend feit) valt geheel buiten de toepassing van artikel 90.

De ministeriële verantwoordelijkheid moet evenwel volgens spreker nog uit een ander oogpunt worden bekeken. Ministers zijn immers tegelijk ook openbare ambtenaren.

Daar artikel 24 van de Grondwet bepaalt dat geen voorafgaand verlof nodig is om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren wegens daden van hun bestuur, behoudens wat ten opzichte van de ministers is bepaald, is evenwel niet dit artikel op de ministers van toepassing, maar wel artikel 90.

Daarentegen houdt artikel 65 luidens hetwelk de Koning zijn ministers benoemt en ontslaat, wel verband met hun verantwoordelijkheid.

Voorts bepaalt artikel 63 dat de persoon des Konings onschendbaar is en dat zijn ministers verantwoordelijk zijn.

L'intervenant fait observer que la responsabilité ministérielle comporte essentiellement trois aspects : la responsabilité politique, la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

La responsabilité politique est la notion de droit public qui veut que les ministres répondent de leurs actes politiques devant les Chambres législatives et qu'ils démissionnent lorsque leur action politique est désapprouvée par une des Chambres, à moins que le Roi décide la dissolution. Cette responsabilité ne trouve son origine ni dans un fait qualifié infraction, ni dans une faute au sens pénal ou civil, mais dans une déclaration politique de la majorité d'une des Chambres législatives.

La responsabilité pénale oblige l'auteur d'un fait qualifié d'infraction par une disposition pénale à se justifier devant la juridiction répressive et à subir, au besoin, la peine attachée à l'infraction.

Enfin, la responsabilité civile oblige celui qui n'a pas respecté ses engagements ou a commis un fait illicite ayant causé un dommage à autrui, à réparer ce dommage, que le fait ayant donné naissance à cette responsabilité soit ou non une infraction.

L'article 90 de la Constitution ne concerne pas la responsabilité politique des ministres. Il ne concerne formellement que leur responsabilité pénale et civile.

En outre, l'article 90 règle uniquement la responsabilité civile des ministres pour les délits qu'ils commettent.

La responsabilité du chef d'un quasi-délit (fait qui cause un dommage à autrui) échappe totalement au champ d'application de l'article 90.

L'intervenant estime toutefois que la question de responsabilité ministérielle doit également être examinée sous un autre angle, étant donné que les ministres ont également la qualité de fonctionnaires publics.

Toutefois, étant donné que l'article 24 de la Constitution prévoit que 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, ce n'est pas cet article qui est applicable aux ministres, mais l'article 90.

Par contre, l'article 65, aux termes duquel « le Roi nomme et révoque ses ministres » a bel et bien une incidence sur la question de la responsabilité ministérielle.

L'article 63 de la Constitution dispose que la personne du Roi est inviolable et que ses ministres sont responsables.

Dit heeft een dubbel gevolg. Enerzijds is een akte van de Koning alleen geldig als een minister de verantwoordelijkheid ervoor opneemt (artikel 64); anderzijds kan een minister zich niet op 's Konings bevelen 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 juridische aansprakelijkheid van de ministers.

Het feit, ten slotte, dat de ministers tot nog toe doorgaans leden van een van de wetgevende Kamers waren, kon evenwel hun verantwoordelijkheid beïnvloeden. De leden van de wetgevende Kamers zijn, in strafzaken, immers onschendbaar overeenkomstig artikel 45. Die onschendbaarheid kan niet worden opgeheven dan met verlof van de Kamer waartoe het betrokken lid behoort. Artikel 45 kent maar één uitzondering: ontdekking op heterdaad; in tegenstelling tot artikel 24 maakt het geen enkel voorbehoud ten opzichte van de ministers. Men zal zich dus moeten afvragen hoe de twee regelingen — enerzijds onschendbaarheid en anderzijds verlof tot vervolging — kunnen samengaan.

Artikel 90 van de Grondwet vereist voor zijn uitvoering een wet. Voor de tijd dat er geen uitvoeringswet zou zijn, nam de grondwetgever de voorzorg te voorzien in een overgangsbepaling, die als artikel 134 is opgenomen. Die bepaling is nog steeds van toepassing. Op de wet van 19 juni 1865 na — waarvan de geldigheidsduur tot één jaar beperkt was — heeft de wetgever immers nagelaten te voorzien in de uitvoering van artikel 90.

Spreker maakt vervolgens een gedetailleerde analyse van de tekst van artikel 90 van de Grondwet.

Het eerste lid van artikel 90 bestaat 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 burgerrechtelijke rechtsvordering door de benadeelde partij en voor misdrijven die buiten de uitoefening van het ambt zouden zijn gepleegd.

De woorden « misdaden en wanbedrijven » dagen eerst op in het tweede deel van het eerste lid. De interpretatie van artikel 90 levert op dat stuk ernstige moeilijkheden op. Hebben de woorden « misdaden en wanbedrijven » de zeer precieze betekenis welke zij hadden in het strafwetboek van 1810, 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 voorrecht van rechtsmacht 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 zouden zijn gepleegd. Indien de overtredingen welke zijn begaan buiten de uitoefening van het ministeriële ambt, niet vallen onder de voor-

Cela a une double conséquence: d'une part, un acte du Roi ne peut avoir d'effet que si un ministre en assume la responsabilité (article 64) et, d'autre part, un ministre ne peut invoquer les ordres du Roi pour se soustraire à sa responsabilité (article 89). Ces dispositions, qui sont formulées en termes généraux, s'appliquent tant à la responsabilité politique qu'à la responsabilité juridique des ministres. Enfin, le fait que jusqu'à présent, les ministres étaient généralement membres d'une des Chambres législatives pouvait aussi avoir une influence sur leur responsabilité. Conformément à l'article 45, les membres des Chambres législatives bénéficient en effet de l'immunité en matière répressive. Cette immunité ne peut être levée qu'avec l'autorisation de la Chambre dont le membre concerné fait partie. L'article 45 ne prévoit qu'une seule exception: le flagrant délit, contrairement à l'article 24, il ne prévoit aucune exception pour les ministres. Il faudra donc s'interroger sur la manière dont les deux régimes — immunité et autorisation de poursuivre — pourrait être conciliés.

L'exécution de l'article 90 de la Constitution requiert une loi. Le Constituant a pris la précaution de prévoir une disposition transitoire, en l'occurrence l'article 134, pour pourvoir à l'exécution de cet article jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi d'exécution. Cette disposition est encore toujours en vigueur. Abstraction faite de loi du 19 juin 1865 — dont la durée d'application était limitée à un an — le législateur a en effet toujours omis de pourvoir à l'exécution de l'article 90.

L'orateur procède ensuite à une analyse détaillée du texte de l'article 90 de la Constitution.

Le premier alinéa de l'article 90 se compose de deux parties, dont la première pose le principe général et la seconde autorise le législateur à déroger à ce principe pour l'exercice de l'action civile par la partie lésée et pour les infractions qui seraient commises en dehors de l'exercice de la fonction.

Les mots « crimes et délits » n'apparaissent que dans la seconde partie du premier alinéa. L'interprétation de l'article 90 pose à cet égard de sérieux problèmes. Les termes « crimes et délits » ont-ils la signification très précise qu'ils avaient dans le Code pénal de 1810, qui répartit les infractions en trois catégories (les crimes, les délits et les contraventions)?

On ne peut soupçonner le Constituant d'avoir autorisé le législateur à déroger au principe de l'accusation et au privilège de juridiction prévu dans la première partie de l'article 90, premier alinéa, pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de la fonction, mais pas pour les contraventions qui auraient été commises dans de mêmes circonstances. Si les contraventions commises en dehors de l'exercice de la fonction ministérielle ne sont pas visées par les termes « crimes et délits », les contrevenants de-

den « misdaden en wanbedrijven », 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)?

Tot slot vraagt spreker zich af of artikel 45, eerste lid, van de Grondwet van toepassing is op de senatoren of de volksvertegenwoordigers die tot nu toe ook minister kunnen zijn.

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.

Ingeval het misdrijf gepleegd is buiten de uitoefening van het ministerieel ambt, beschikt de wetgever over enige vrijheid.

Ingeval het misdrijf in de uitoefening van het ministerieel ambt gepleegd is, zijn de strakke bepalingen van artikel 90 onverkort van toepassing. Is de minister tegelijk lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dan moet worden aangenomen dat de in artikel 90 bedoelde inbeschuldigingstelling tevens het in artikel 45 bepaalde verlot impliceert.

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

*
* *

III. — BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN EN STEMMINGEN

Amendement n° 6 van de heren Reynders en Duquesne (Stuk n° 739/2)

Een van de auteurs van het amendement herhaalt dat, naar zijn mening, het strafrechtelijk gemeenrecht van toepassing moet zijn op misdaden en wanbedrijven door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt (zie ook supra, in de algemene bespreking).

Amendement n° 6 wordt verworpen met 16 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

*
* *

Amendement n° 5 van de heer Reynders c.s. (Stuk n° 739/2)

Een van de auteurs van het amendement verwijst naar wat hij hierboven heeft gezegd met betrekking tot het risico dat de diverse raden uiteenlopende interpretaties geven aan het strafrecht.

vraient être poursuivis conformément au droit commun.

Les contraventions sortent-elles du champ d'application de la première partie de l'article 90, premier alinéa, qui concerne les infractions commises dans l'exercice de la fonction?

Enfin, l'intervenant se demande si l'article 45, alinéa 1^{er}, de la Constitution est applicable aux sénateurs ou aux députés qui pouvaient, jusqu'à présent, également être ministres.

La réponse à la question diffère, d'une part, selon qu'il s'agit d'infractions commises ou non dans l'exercice de la fonction ministérielle et, d'autre part, selon que le ministre est député ou sénateur.

S'il s'agit d'une infraction commise en dehors de l'exercice de la fonction, le législateur dispose d'une certaine liberté.

Si l'infraction a été commise dans l'exercice de la fonction ministérielle, il y a lieu d'appliquer intégralement les strictes dispositions de l'article 90. Si le ministre est aussi membre de la Chambre des représentants, il faut supposer que la mise en accusation prévue à l'article 90 de la Constitution implique l'autorisation visée à l'article 45.

La question de savoir si l'application de l'article 90 exclut l'application de l'article 45 n'a d'importance que si le ministre est membre du Sénat.

*
* *

III. — DISCUSSION DES AMENDEMENTS ET VOTES

Amendement n° 6 de MM. Reynders et Duquesne (Doc. n° 739/2)

Un des auteurs de l'amendement répète que, selon lui, ce sont les règles ordinaires du droit pénal qui doivent s'appliquer aux crimes et délits commis par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions (voir également supra, dans la discussion générale).

L'amendement n° 6 est rejeté par 16 voix contre 2 et 3 abstentions.

*
* *

Amendement n° 5 de M. Reynders et consorts (Doc. n° 739/2)

Un des auteurs de l'amendement renvoie aux déclarations qu'il a faites concernant le risque de voir les différents conseils donner des interprétations divergentes du droit pénal.

Daarom stelt hij voor, in het tweede lid, de woorden « de Gemeenschaps- en de Gewestraad » te vervangen door « de Senaat ».

Dit amendement wordt verworpen met 18 tegen 2 stemmen.

*
* *

*Amendement n° 4 van de heer Simons c.s.
(Stuk n° 739/2)*

Dit amendement heeft tot doel duidelijk te stellen dat de artikelen 59^{sexies} en 134, tweede lid, van de Grondwet alleen van toepassing zijn op de feiten gepleegd na de inwerkingtreding van die artikelen.

De indiener verwijst naar wat hij in de algemene bespreking in dat verband heeft gezegd.

Amendement n° 4 wordt eenparig aangenomen.

*
* *

Amendementen n°s 1, 2 en 3 van de heer Reynders c.s. (Stuk n° 739/2)

De indieners van deze amendementen herinneren eraan dat zij deze amendementen systematisch hebben ingediend bij de bespreking van de diverse voorstellen tot herziening.

De drie amendementen worden achtereenvolgens verworpen met 15 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

*
* *

Het voorstel tot herziening van artikel 134 van de Grondwet, aldus geamendeerd, wordt aangenomen met 19 stemmen en 3 onthoudingen.

IV. — GOEDKEURING VAN DE DUITSE TEKST

De Duitse tekst van het door de Commissie aangenomen voorstel zal ter goedkeuring aan de Commissie worden voorgelegd tijdens de vergadering van 1 maart 1993. Daarover zal een aanvullend verslag worden uitgebracht.

De Rapporteur,

R. LANDUYT

De Voorzitter a.i.,

V. ANCIAUX

C'est pourquoi il propose de remplacer, au deuxième alinéa, les mots « le Conseil de Communauté et de Région » par les mots « le Sénat ».

Cet amendement est rejeté par 18 voix contre 2 ».

*
* *

*Amendement n° 4 de M. Simons et consorts
(Doc. n° 739/2)*

Cet amendement vise à préciser que les articles 59^{sexies} et 134, deuxième alinéa, de la Constitution ne s'appliqueront qu'aux faits commis après l'entrée en vigueur de ces articles.

L'auteur renvoie à ce qu'il a déclaré à ce sujet au cours de la discussion générale.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité.

*
* *

Amendements n°s 1, 2 et 3 de M. Reynders et consorts (Doc. n° 739/2)

Les auteurs de ces amendements rappellent qu'ils ont systématiquement déposé des amendements analogues au cours de la discussion des différentes propositions de révision de la Constitution.

Ces trois amendements sont successivement rejetés par 15 voix contre 2 et 3 abstentions.

*
* *

La proposition de révision de l'article 134 de la Constitution, ainsi amendé, est adopté par 19 voix et 3 abstentions.

IV. — ADOPTION DU TEXTE ALLEMAND

Le texte allemand de la proposition adoptée par la Commission sera soumis à l'approbation de la commission au cours de la réunion du 1^{er} mars 1993 et fera l'objet d'un rapport complémentaire.

Le Rapporteur,

R. LANDUYT

Le Président a.i.,

V. ANCIAUX