

BELGISCHE SENAAT**SÉNAT DE BELGIQUE**

ZITTING 1952-1953.

SESSION DE 1952-1953.

COMMISSIEVERGADERING VAN 24 MAART 1953.

RÉUNION DU 24 MARS 1953.

Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van de aanvraag tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de h. Edmond Leysen ten einde rechtsvervolgingen in te stellen uit hoofde van inbreuk op de politiereglementen inzake verkeer.

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Edmond Leysen en vue d'intenter les poursuites judiciaires du chef d'infraction du règlement de police en matière de roulage.

Aanwezig : de hh. ROLIN, voorzitter; CHOT, CLYNMANS, CUSTERS, HANQUET, KLUYSKENS, NIHOUL, RONSE, TROCKET, MEV. VANDERVELDE, de hh. VAN HEMELRIJCK, VAN REMOORTELT, VERMEYLEN en ANCOT, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

MESDAMES, MESSIEURS,

Op 14 April 1951, omstreeks tien uur dertig kwam het autovoertuig toebehorend aan en bestuurd door de heer Edmond Leysen, senator voor het arrondissement Turnhout, op de baan van Westmeerbeek naar Westerlo, in botsing met een autovrachtwagen bestuurd door de heer Berghmans Adriaan, en toebehorend aan de heer Prosper Tops. De heer Leysen reed, luidens zijn eigen verklaring, in het midden der baan, luidens de verklaring van de h. Berghmans echter links, doch het staat vast dat hij naar de rechterzijde aanleunde toen hij de vrachtwagen naar zich toe zag komen. De bestuurder van de vrachtwagen, die de wagen van de heer Leysen zag aanbollen, stuurde naar links met het gevolg dat hij, in plaats van het dreigend ongeval te vermijden, de wagen van de heer Leysen aanreed. Deze aanrijding had plaats in een bocht en de baan is er zeer eng (3 m. 50), zodanig dat het uiterst rechts rijden moeilijk zonet onmogelijk is. Vooraleer de botsing geschiedde had de heer Leysen zijn wagen tot stilstand gebracht.

Het Openbaar Ministerie bij de politierechtbank Westerlo dagvaardde ter zitting van 26 Maart 1952 én de heer Berghmans hoofdens overtreding van artikel 42 van de Wegcode, én de heer Leysen hoofdens overtreding van artikel 29/3, én de heer Tops als burgerlijk verantwoordelijk voor zijn aangestelde Berghmans. Zijnerzijds liet de heer Leysen, die aanzienlijke schade geleden had, de heren Berghmans en Tops rechtstreeks dagvaarden, de eerste hoofdens overtreding van artikel 27 en 29 van de Wegcode, de tweede als burgerlijk verantwoordelijk.

Le 14 avril 1951, vers 10 h. 30, la voiture automobile appartenant à M. Edmond Leysen, Sénateur pour l'arrondissement de Turnhout, et conduite par lui, est entrée en collision, sur la route de Westmeerbeek à Westerlo, avec un camion conduit par M. Berghmans Adriaan, et appartenant à M. Prosper Tops. M. Leysen roulait au milieu de la route, aux termes de sa déclaration, à gauche, selon la déclaration de M. Berghmans, mais il est établi qu'il se porta vers le côté droit lorsqu'il vit approcher le camion. Le conducteur du camion, voyant arriver la voiture de M. Leysen, obliqua vers la gauche; il ne put éviter l'accident et entra en collision avec la voiture de M. Leysen. Le choc se produisit dans un virage, à un endroit où la route est très étroite (3 m. 50), de sorte qu'il est difficile, sinon impossible d'y tenir l'extrême droite. M. Leysen avait arrêté sa voiture quelques instants avant la collision.

Le Ministère public près le tribunal de police de Westerlo, assigna, à l'audience du 26 mars 1952, M. Berghmans pour infraction à l'article 42 du Code de la route, M. Leysen pour infraction à l'article 29/3 et M. Tops comme civilement responsable de son préposé Berghmans. De son côté M. Leysen, dont la voiture avait subi des dégâts importants, cita directement MM. Berghmans et Tops, le premier pour infraction aux articles 27 et 29 du Code de la route, le second en qualité de personne civilement responsable.

Na onderhoor der getuigen en bezoek ter plaats, waarna de zaak meermaals werd uitgesteld, sprak de politierechtbank op 28 Januari 1953 een eindvonnis uit luidens hetwelk de heer Leysen werd vrijgesproken, de heer Berghmans tot twee geldboeten van 10 frank vermeerderd met 90 opdecimen werd veroordeeld en de heer Tops voor deze laatste verantwoordelijk werd verklaard. Voorts werden de heren Berghmans en Tops veroordeeld om aan de heer Leysen als burgerlijke partij een schadevergoeding te betalen van veertien duizend tweehonderd één en twintig frank 50 centiemen en de kosten.

Op 2 Februari 1953 tekende de heer Tops hoger beroep aan.

Op 6 Februari 1953 tekende de heer Leysen op zijn beurt hoger beroep aan, behalve tegen de beschikking waardoor hij werd vrijgesproken.

Op 4 Februari werd door de heer Procureur des Konings te Turnhout tegen gans het vonnis hoger beroep aangetekend, derwijze dat de zaak in haar geheel vóór de rechtbank van éérste aanleg te Turnhout gebracht werd.

Zij moest ter zitting van 24 Februari 1953 behandeld worden, maar werd alsdan door de rechtbank uitgesteld ten einde het Openbaar Ministerie in de gelegenheid te stellen de opheffing te vragen van de parlementaire onschendbaarheid van de heer Leysen.

Dit werd dan ook gedaan door een officieel schrijven dat naar de heer Voorzitter van de Senaat door de heer Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel opgestuurd werd.

Het komt bevreemdend voor dat de politierechtbank te Westerlo over de zaak gevonnis heeft, zonder de parlementaire onschendbaarheid van de heer Leysen in acht te nemen.

Deze bijzonderheid is nochtans aan de aandacht van de politierechter niet kunnen ontsnappen, want op 8 Januari 1952 schreef de advocaat van de heer Leysen in een brief naar de ambtenaar van het Openbaar Ministerie bij de politierechtbank te Westerlo : « M. Leysen est prêt à faire abandon du privilège de l'immunité parlementaire dont il jouit... » En in een brief naar dezelfde ambtenaar, gedagtekend van 13 Januari 1952 schreef de heer Leysen zelf : « ik houd eraan UEd. te verklaren dat ik vrijwillig afzie van mijne parlementaire onschendbaarheid om de zaak vóór de rechtbank te kunnen brengen ».

Beide stukken berusten in het dossier dat aan de politierechtbank werd onderworpen, doch in niet één van de uitgesproken vonnissen wordt er van de verzaking van de heer Leysen het minste gewag gemaakt.

In zijn brief aan de Voorzitter van de Senaat, spreekt de heer Procureur-Generaal zich als volgt uit over deze verzaking : « Mij dunkt echter dat zulks niet volstond om de vervolging mogelijk te maken daar het om een grondwettelijke bepaling gaat dewelke van openbare orde is en waarvan dus niet persoonlijk afgezien kan worden. Alléén

Après audition des témoins et visite des lieux, l'affaire fut remise plusieurs fois; finalement, le tribunal de police prononça, le 28 janvier 1953, un jugement acquittant M. Leysen, condamnant M. Berghmans à deux amendes de 10 francs augmentées de 90 décimes additionnels et déclarant M. Tops civilement responsable. En outre MM. Berghmans et Tops furent condamnés à payer à M. Leysen, qui s'était porté partie civile, des dommages-intérêts s'élevant à quatorze mille deux cent vingt et un francs ainsi que les dépens.

Le 2 février 1953, M. Tops interjette appel.

Le 6 février 1953, M. Leysen se pourvoit à son tour en appel, sauf contre la partie du dispositif qui l'acquittait.

Le 4 février déjà M. le Procureur du Roi de Turnhout avait interjeté appel du jugement en son entier, de sorte que l'affaire fut portée devant le tribunal de première instance de Turnhout.

Elle devait être traitée à l'audience du 24 février 1953, mais fut remise par le tribunal, afin de permettre au Ministère public de demander la levée de l'immunité parlementaire de M. Leysen.

Il y fut procédé par une requête officielle adressée à M. le Président du Sénat par M. le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles.

Il semble étrange que le tribunal de police de Westerlo ait jugé l'affaire sans tenir compte de l'immunité parlementaire de M. Leysen.

Cette particularité n'a cependant pu échapper à l'attention du juge de police, car le 8 janvier 1952, l'avocat de M. Leysen écrivait, dans une lettre adressée à l'officier du Ministère public près le tribunal de police de Westerlo : « M. Leysen est prêt à faire abandon du privilège de l'immunité parlementaire dont il jouit... » Et dans une lettre datée du 13 janvier 1952, et adressée au même magistrat, M. Leysen écrivait lui-même : « Je tiens à déclarer que je renonce volontairement à mon immunité parlementaire afin que l'affaire puisse être portée devant le tribunal. »

Ces deux documents étaient joints au dossier soumis au tribunal de police, mais dans aucun des jugements prononcés, il n'est fait la moindre allusion à la déclaration de M. Leysen relative à son immunité parlementaire.

Au sujet de cette renonciation, M. le Procureur général, dans sa lettre au Président du Sénat, s'exprime en ces termes : « Il me semble cependant que cette déclaration ne suffisait pas pour permettre les poursuites, puisqu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle d'ordre public et à laquelle on ne peut, par conséquent, renoncer personnellement.

de Kamer, waarvan het parlamentslid deel uitmaakt, mag hierover beslissen en de ontheffing van de parlementaire onschendbaarheid toestaan of weigeren. » (cf. *Rep. Prat. Dr. B. V^o Pouvoir Législatif*, n^o 125.)

Deze zienswijze is juist en het woord « voorrecht » dat in de biref van de raadsman van de heer Leysen voorkomt, klinkt ongepast. De onschendbaarheid van het parlamentslid is geen voorrecht dat hem om zijnentwille wordt toegekend en dat hem, in tegenstelling met de andere burgers, aan de toepassing der strafwet zou doen ontsnappen. Zij is uitsluitend een bescherming van de wetgevende macht en van de nationale vertegenwoordiging ten overstaan van sommige omstandigheden die de gaafheid ervan zouden in gevaar brengen of een gezagsmisbruik van de uitvoerende macht mogelijk maken. De heer Mast vermeldt zeer duidelijk de bestaansreden van deze instelling : « De vervolgingen ingespannen tegen een lid van het parlement kunnen het regelmatig verloop van de parlementaire werkzaamheden storen daar die vervolgingen meestal de aanwezigheid van de betichte zullen vereisen. Zij kunnen voor gevolg hebben dat een gedeelte van het kiezerskorps in de Kamer of in de Senaat niet meer vertegenwoordigd wordt. Daar anderdeels de leden van het parket onder het gezag van de Minister van Justitie staan, is de mogelijkheid van vervolgingen, welke door politieke beweegredenen zouden ingegeven worden, niet uitgesloten » (*Overzicht van het grondwettelijk recht*, deel I, blz. 104).

Daarom ook is het principe van de parlementaire onschendbaarheid zo streng dat een bijzondere bepaling van de strafwet namelijk artikel 158, sancties voorziet, die tot het verbod strekken een openbaar ambt uit te oefenen, tegen de rechters, officieren van het Openbaar Ministerie of van de gerechtelijke politie en alle openbare officieren die, behalve het geval van heterdaad, zonder de voorgeschreven toelatingen, een vervolgingsmandaat ten laste van een senator of volksvertegenwoordiger zouden hebben verwekt, verleend of ondertekend.

Aan de Kamer alleen, waarvan het betrokken parlamentslid deel uitmaakt, behoort het te beslissen of in ieder bepaald geval, de parlementaire onschendbaarheid zal opgeheven worden.

Sommigen hebben beweerd dat deze onschendbaarheid de vervolging van eenvoudige overtredingen niet zou beletten (BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, art. 45, n^o 4, *in fine*) of dat zij de weg zou openlaten voor een vervolging of een veroordeling in hoger beroep daar waar de rechtspleging in eerste aanleg buiten de parlementaire zitting zou hebben plaats gehad (Gent, 30 November 1859, B.J. 1863, 270, BELTJENS, *ibid.*, art. 45, n^o 14). Maar deze beperking, die uit de grondwettelijke tekst niet blijkt, wordt door de auteurs omzeggens eenparig verworpen (zie NOVELLES, *Lois politiques et administratives*, II, La Constitution, n^o 509 en referentie's). Wat de eenvoudige overtredingen betreft, werd trouwens het tegenovergestelde tijdens de voorbereidende werken van onze Belgische grondwet uitdrukkelijk verklaard (zie verslag

Seule la Chambre, dont le parlementaire fait partie, peut décider et accorder ou refuser la levée de l'immunité parlementaire. (cf. *Rep. Prat., Dr. B., V^o Pouvoir Législatif*, n^o 125.)

Cette conception est juste et le mot « privilège », qui figure dans la lettre du conseil de M. Leysen, ne convenait pas en l'occurrence. En effet, l'inviolabilité dont jouit le membre de l'une ou l'autre des deux Chambres législatives n'est pas un privilège qui lui est accordé à titre personnel et qui lui permettrait, contrairement aux autres citoyens, d'échapper à l'application de la loi pénale. Cette immunité vise uniquement à protéger le Pouvoir législatif et la représentation nationale à l'égard de certaines circonstances qui pourraient mettre en péril son intégrité ou rendre possible un abus de pouvoir de la part de l'exécutif. M. Mast expose de façon très précise les motifs auxquels répond cette institution : « les poursuites intentées contre un membre du Parlement peuvent troubler l'ordre régulier des travaux parlementaires, puisque ces poursuites requièrent généralement la présence de l'inculpé. Elles peuvent avoir pour conséquence de priver une fraction du corps électoral de sa représentation à la Chambre ou au Sénat. D'autre part, comme les membres du parquet sont soumis à l'autorité du Ministre de la Justice la possibilité de poursuites, inspirées par des motifs politiques, n'est pas exclue » (*Overzicht van het grondwettelijk recht*, tome I, p. 104).

C'est la raison pour laquelle le principe de l'inviolabilité parlementaire est appliqué avec une telle rigueur et qu'une disposition particulière inscrite à l'article 158 de la loi pénale, prévoit des sanctions, pouvant aller jusqu'à l'interdiction du droit de remplir des fonctions publiques, contre les juges, les officiers du Ministère public ou de la police judiciaire et tous autres officiers publics qui, sauf le cas de flagrant délit, auraient provoqué, donné ou signé, sans les autorisations prescrites, un mandat de poursuivre à charge d'un sénateur ou d'un député.

Il appartient seul à la Chambre, dont l'intéressé fait partie, de décider dans chaque cas particulier, si l'immunité sera levée ou non.

Certains auteurs ont soutenu que cette immunité ne faisait point obstacle aux poursuites intentées du chef de simples contraventions (BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, art. 45, n^o 4, *in fine*), ni à ce qu'il soit statué en degré d'appel sur une poursuite ou une condamnation, à condition que la procédure de première instance ait eu lieu en dehors de la session parlementaire (Gand, 30 novembre 1859, B.J. 1863, 270, BELTJENS, *ibid.*, article 45, n^o 14). Mais cette restriction, qui n'apparaît pas dans le texte constitutionnel, est rejetée par la quasi-unanimité des auteurs (voir NOVELLES, *Lois politiques et administratives*, II, la Constitution, n^o 509 et références). En ce qui concerne les contraventions simples, il y a lieu de souligner que la thèse contraire a été adoptée lors des travaux préparatoires à notre Constitution (voir rapport de M. Raikem-

van de heer Raikem-Van Overloop, Exposé des motifs de la Constitution Belge par un docteur en Droit, blz. 358).

De vraag is dus in welke zin uw Commissie van Justitie U een oplossing van het geval van de heer Leysen moet voorstellen.

De inlichtingen die wij over de voorgaanden in zake parlementaire onschendbaarheid bezitten laten niet toe een vaste rechtspraak waar te nemen. Meestal werd in de Senaat de vraag tot opheffing verworpen. Soms werd zij, op aanraden van de Voorzitter van de Senaat of tengevolge van andere omstandigheden, ingetrokken. Sedert de laatste oorlog hebben er zich twee gevallen voorgedaan waarin de opheffing geweigerd werd, de eerste maal tegen het besluit van uw Commissie van Justitie in. In beide gevallen had de verslaggever der Commissie de klemtoon gelegd op de principiële waarde van de parlementaire onschendbaarheid: « Van deze bescherming kan slechts afgezien worden in gans uitzonderlijke en gewichtige omstandigheden » (verslag Fonteyne in 1949). De parlementaire onschendbaarheid wordt dan alleen opgeheven wanneer daartoe « doorslaggevende redenen bestaan, inzonderheid wanneer bepaalde vermoedens van schuld voor werkelijk zwaarwichtige feiten, bestaan » (verslag Vermeulen in 1949).

Ter gelegenheid van het éérste geval (behalve vergissing) waar de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid aan de Senaat gevraagd wordt, voor de vervolging van een eenvoudige overtreding, verdient het aandacht te overwegen of er ook niet een uitzondering dient aangenomen wanneer de onbeduidendheid van het feit klaarblijkelijk niet van dien aard kan zijn dat het regelmatig verloop van de parlementaire werkzaamheden gestoord wordt... noch als gevolg kan hebben « dat een gedeelte van het kiezerskorps in de Senaat niet meer vertegenwoordigd zou zijn ».

De verschijning der betichten door een volmacht-drager wordt in zake overtredingen aanvaard, zodat men zelfs niet kan zeggen dat een parlamentslid, door een vervolging van dien aard, ook maar een ogenblik aan zijn taak zou worden onttrokken omdat hij vóór een rechtbank gedaagd wordt. Er dient echter niet uit het oog verloren te worden dat elk geval in het licht der feitelijke gegevens « in concreto » dient te worden beschouwd.

Deze beschouwingen hebben uw Commissie éenparig ertoe doen besluiten de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van de heer Leysen voor te stellen.

Dit verslag werd bij algemeenheid van stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
R. ANCOT.

De Voorzitter,
H. ROLIN.

Van Overloop, Exposé des motifs de la Constitution Belge par un docteur en Droit, p. 358).

La question est donc de savoir quelle est la solution que votre Commission de la Justice doit vous proposer dans le cas de M. Leysen.

Les éléments dont nous disposons concernant les précédents en matière d'immunité parlementaire ne permettent pas de relever une jurisprudence bien établie. Dans la plupart des cas, le Sénat a rejeté la demande de levée. Parfois la demande a été retirée sur la recommandation du Président du Sénat ou à la suite d'autres circonstances. Depuis la dernière guerre la levée a été refusée dans deux cas, la première fois même à l'encontre de la conclusion de votre Commission de la Justice. Dans les deux cas, le rapporteur de la Commission avait mis l'accent sur la valeur du principe même de l'inviolabilité parlementaire: « Il ne peut être renoncé à cette protection que dans des circonstances exceptionnelles et graves », (rapport Fonteyne en 1949). L'immunité parlementaire n'est levée que lorsqu'il existe « des raisons péremptoires, notamment certaines présomptions de culpabilité pour des faits d'une réelle gravité » (rapport Vermeulen en 1949).

C'est, sauf erreur, la première fois que la levée de l'immunité parlementaire est demandée au Sénat pour permettre des poursuites du chef d'une simple contravention; aussi pourrait-on envisager d'admettre une exception lorsque par sa bénignité même le fait n'est manifestement pas de nature à apporter un trouble quelconque à la bonne marche des activités parlementaires... et qu'il ne peut avoir pour conséquence de priver une partie du corps électoral de sa représentation au Sénat.

En matière de contraventions, il est d'ailleurs permis aux accusés de se faire représenter par un porteur de procuration, et l'on ne pourrait prétendre qu'un membre du Parlement, poursuivi pour un tel fait, devrait, ne fût-ce qu'un instant, se soustraire à sa charge parce qu'il est cité devant un tribunal. On ne peut toutefois perdre de vue que chaque cas doit être examiné à la lumière des éléments « in concreto » qui lui sont propres.

Les considérations qui précèdent ont amené votre Commission à proposer à l'unanimité la levée de l'immunité parlementaire de M. Leysen.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
R. ANCOT.

Le Président,
H. ROLIN.