

---

**Chambre des Représentants  
de Belgique**

---

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (\*)

17 DÉCEMBRE 1996

---

**REVISION DE LA CONSTITUTION**

**Révision de l'article 103**

---

**PROPOSITION**

DE MME **Nathalie de T'SERCLAES**, DE MM.  
**Pierre BEAUFAYS**, **Albert GEHLEN**,  
**Jacques LEFEVRE** et **Jean-Jacques VISEUR**

---

**DEVELOPPEMENTS**

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Congrès national avait établi un régime particulier de responsabilité pénale des ministres qui devait être complété par une loi que le constituant de 1831 avait déclaré urgente.

A ce jour, les différents projets soumis aux chambres législatives pour donner suite à cette invitation n'ont pas abouti.

Le projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres déposé par le gouvernement le 13 septembre 1995 (Doc. n° 61/1-1995 (S.E.)) semble dépassé par les nombreux événements qui ébranlent dans notre pays les institutions en général et la justice en particulier.

Pour rétablir la confiance de la population dans les institutions et pour permettre aux ministres fédéraux et membres de gouvernement à tous les niveaux d'exercer leur fonction dans la sérénité et sans privilèges démesurés, il ne suffit plus de prendre une loi

---

(\*) Troisième session de la 49<sup>e</sup> législature.

---

**Belgische Kamer  
van Volksvertegenwoordigers**

---

GEWONE ZITTING 1996-1997 (\*)

17 DECEMBER 1996

---

**HERZIENING VAN DE GRONDWET**

**Herziening van artikel 103**

---

**VOORSTEL**

VAN MEVR. **Nathalie de T'SERCLAES**, VAN DE  
**HEREN Pierre BEAUFAYS**, **Albert GEHLEN**,  
**Jacques LEFEVRE** en **Jean-Jacques VISEUR**

---

**TOELICHTING**

---

DAMES EN HEREN,

Het Nationaal Congres had voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers een bijzondere regeling uitgewerkt die — luidens de verklaring van de grondwetgever van 1831 — dringend door een wet moest worden aangevuld.

Tot op heden zijn de diverse ontwerpen die aan de wetgevende Kamers werden voorgelegd om op dat verzoek in te gaan, zonder enig gevolg gebleven.

Het door de regering op 13 september 1995 ingediende wetsontwerp tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers (Stuk Kamer n° 61/1-1995 (B.Z.)) blijkt achterhaald door de talrijke gebeurtenissen die in ons land de instellingen in het algemeen en het gerecht in het bijzonder op hun grondvesten doen daveren.

Om het vertrouwen van de bevolking in de instellingen te herstellen en om de federale ministers en regeringsleden op alle niveaus in staat te stellen hun ambt met de nodige sereniteit en zonder buitensporige voorrechten uit te oefenen, volstaat het niet meer

---

(\*) Derde zitting van de 49<sup>e</sup> zittingsperiode.

en exécution de l'article 103 de la Constitution (ancien article 90). Il convient de modifier radicalement l'article constitutionnel.

La révision proposée repose sur les lignes de force suivantes :

1. *Le choix de l'assemblée compétente* : le Sénat.

Le texte proposé attribue au Sénat le pouvoir de mise en accusation actuellement dévolu à la Chambre des Représentants.

Suite aux réformes institutionnelles, il apparaît judicieux de confier cette mission à une chambre qui n'exerce pas le contrôle politique à l'égard des membres du gouvernement. Le Sénat en sa qualité de « chambre de réflexion » constitue la chambre la plus appropriée pour remplir cette fonction de nature plus juridictionnelle que politique à l'égard des ministres.

L'article 125 de la Constitution concernant la responsabilité des membres des gouvernements régionaux et communautaires devra être revu également et calqué sur le nouvel article 103.

Le Sénat, par sa composition fédérale, régionale et communautaire pourrait être également l'assemblée compétente pour mettre en accusation les membres desdits gouvernements.

2. *Le moment où le Sénat intervient dans la procédure*

Le texte proposé vise à concrétiser deux idées fondamentales. La première tend à prévoir une procédure de mise en accusation des ministres qui dérogerait le moins possible au droit commun. La seconde tend à prévoir une procédure qui ne se justifie que par le bon exercice de la fonction. La charge ministérielle méritant une protection certaine pour être exercée à l'abri d'éventuelles poursuites abusives, téméraires et vexatoires.

L'initiative de la procédure appartient désormais au procureur général près la Cour d'appel lequel est chargé de l'information et des poursuites des infractions commises par les membres du gouvernement fédéral.

A ce stade et jusqu'à la clôture de l'instruction, le Sénat n'intervient pas, sauf pour autoriser un mandat d'arrêt ou mise en détention.

Les modalités de l'information et de l'instruction seront réglées par la loi.

Elles s'inspireront des articles 483 et suivants du Code d'instruction criminelle qui régissent la poursuite et l'instruction contre les juges.

om een wet goed te keuren ter uitvoering van artikel 103 (het vroegere artikel 90) van de Grondwet. Dat grondwetsartikel moet namelijk ingrijpend worden gewijzigd.

De voorgestelde herziening steunt op de volgende krachtlijnen :

1. *De keuze van de bevoegde assemblee* : de Senaat

De voorgestelde tekst verleent aan de Senaat de bevoegdheid tot inbeschuldigingstelling die momenteel aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toekomt.

Ingevolge de hervorming van de instellingen blijkt het raadzaam die taak op te dragen aan een Kamer die geen politieke controle op de leden van de regering uitoefent. Als « reflectiekamer » is de Senaat de meest geëigende Kamer om die veeleer rechtsprekende dan politieke taak ten aanzien van de ministers uit te oefenen.

Ook artikel 125 van de Grondwet over de verantwoordelijkheid van de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen zal moeten worden herzien en naar analogie van het nieuwe artikel 103 moeten worden geredigeerd.

Gelet op het feit dat de Senaat samengesteld is uit leden van het federale, het gewest- en het gemeenschapsniveau, zou ook die assemblee bevoegd kunnen zijn om de leden van voormelde regeringen in beschuldiging te stellen.

2. *Het tijdstip waarop de Senaat bij de procedure betrokken wordt*

De voorgestelde tekst strekt ertoe concreet gestalte te geven aan twee grondideeën. De eerste strekt ertoe te voorzien in een procedure van inbeschuldigingstelling die zo min mogelijk van het gemene recht afwijkt. De tweede is erop gericht te voorzien in een procedure die alleen met het oog op de goede uitoefening van het ambt wordt gerechtvaardigd. De ministeriële functie behoeft onmiskenbaar bescherming : de uitoefening ervan moet gespaard blijven van een eventueel onrechtmatige, lichtzinnige en tergende vervolging.

Voortaan ligt het initiatief om de procedure in te leiden bij de procureur-generaal bij het hof van beroep. Hij wordt belast met het opsporingsonderzoek naar en de vervolging van misdrijven die door leden van de federale regering zijn gepleegd.

In dat stadium en totdat het onderzoek is voltooid, neemt de Senaat geen enkel initiatief, tenzij om een bevel tot aanhouding te laten verlenen of een inhechtenisneming toe te staan.

De wijze waarop het opsporings- en het gerechtelijk onderzoek worden gevoerd wordt bij wet geregeld.

Daarbij wordt uitgegaan van de artikelen 483 en volgende van het Wetboek van Strafvordering die de vervolgings- en onderzoeksprocedures tegen rechters regelen.

Lorsque l'information ou l'instruction sera clôturée, sur rapport du magistrat instructeur lorsqu'il existe et réquisitoire du procureur général, ce dernier transmettra le dossier au Sénat et plus précisément par l'intermédiaire du président du Sénat à la commission spéciale des poursuites de cette assemblée.

### 3. *Les actes constitutifs d'infraction visés par la procédure*

Tous les actes constitutifs d'infraction, sans distinguer les crimes, les délits et les contraventions, sont visés par la procédure.

Partant du principe qu'il faut protéger la fonction ministérielle et non pas la personne du ministre en tant que telle, le texte vise tous les actes commis par un ministre ou un ancien ministre durant le temps de la fonction sans distinguer entre les faits de la fonction et les faits étrangers à celle-ci. Cette distinction parfois malaisée à opérer doit être écartée.

Cette procédure exorbitante du droit commun ne se justifie en effet que par le devoir de remplir la fonction dans la sérénité et à l'abri de représailles.

### 4. *Le rôle du Sénat : son pouvoir de renvoi devant la cour d'appel*

Il appartiendra au Sénat de décider du renvoi ou non du ministre devant la Cour d'appel compétente.

Cette décision sera prise après examen du dossier transmis par le procureur général.

Le contenu du dossier comportant le rapport du magistrat instructeur s'il échet et le réquisitoire du procureur général devrait conduire le Sénat à exercer un contrôle marginal sur l'affaire transmise.

Le Sénat examinera notamment si le procès fait aux ministres est équitable, s'il porte sur des faits qualifiés infractions, s'il y a ou non prescription ...

Un dossier qui aura fait l'objet d'une information et d'une instruction soigneuses au préalable permettra au Sénat d'apprécier sagement s'il convient ou non de renvoyer le ministre concerné devant la juridiction désignée.

### 5. *Le renvoi devant la cour d'appel*

La réforme proposée tend à remplacer la Cour de cassation actuellement prévue comme juridiction de renvoi par la Cour d'appel et ce pour deux raisons.

Zodra het opsporings- of het gerechtelijk onderzoek is voltooid, zendt de procureur-generaal op grond van het verslag van de onderzoeksmagistraat of, bij ontstentenis daarvan, op grond van zijn eigen vordering, het dossier aan de Senaat, en meer bepaald — door toedoen van de voorzitter van de Senaat — aan de bijzondere commissie voor de vervolgingen van die assemblee over.

### 3. *Door de procedure bedoelde daden die onder het begrip « strafbaar feit » vallen*

Alle strafbare feiten, ongeacht of het misdaden, misdrijven of overtredingen betreft, vallen onder deze procedure.

Uitgaande van het principe dat de ministeriële functie, niet de minister als persoon moet worden beschermd, slaat de tekst op alle daden die door een minister of gewezen minister tijdens de uitoefening van het ambt werden gepleegd zonder een onderscheid te maken tussen feiten die wél en feiten die geen betrekking op het ambt hebben. Dat soms moeilijk te maken onderscheid moet verdwijnen.

Die buitensporige procedure van het gemene recht kan immers alleen worden gerechtvaardigd door de plicht om het ambt in alle sereniteit en beschermd tegen vergeldingsmaatregelen uit te oefenen.

### 4. *Rol van de Senaat : zijn bevoegdheid om het dossier naar het hof van beroep door te verwijzen*

Het zal de Senaat toekomen te beslissen de minister al dan niet naar het bevoegde hof van beroep door te verwijzen.

Die beslissing zal worden genomen na onderzoek van het dossier dat door de procureur-generaal is overgezonden.

Op grond van de inhoud van het dossier met daarin — in voorkomend geval — het verslag van de onderzoeksmagistraat en de vordering van de procureur-generaal, moet de Senaat een secundaire controle over het overgezonden dossier uitoefenen.

De Senaat zal meer bepaald onderzoeken of het geding dat tegen ministers wordt gevoerd billijk is, of het slaat op feiten die als misdrijf kunnen worden aangemerkt, of de feiten al dan niet verjaard zijn ...

Als over het dossier vooraf een grondig opsporings- en gerechtelijk onderzoek is gevoerd, zal de Senaat in staat zijn om een oordeelkundige beslissing te nemen over de vraag of het dossier al dan niet naar het aangewezen rechtscollege moet worden doorverwezen.

### 5. *Doorverwijzing naar het hof van beroep*

De voorgestelde hervorming strekt ertoe het Hof van Cassatie, het rechtscollege waarbij thans de beroepsprocedure moet worden ingeleid, door het hof van beroep te vervangen. Daar zijn twee redenen voor.

La première vise à traduire les ministres en accusation devant une juridiction qui connaît le fond des affaires, la Cour d'appel étant préférée aux juridictions ordinaires de première instance étant donné la qualité particulière de la personne renvoyée, liée à la fonction de celle-ci.

La seconde raison tend à permettre aux parties de bénéficier du double degré de juridiction : les parties comme le ministère public pourront interjeter appel de la décision devant la Cour de cassation exerçant un contentieux de pleine juridiction.

La loi d'application définira la composition de la chambre spéciale de la Cour d'appel amenée à statuer.

*6. La mise en application de l'article 103 de la Constitution*

La disposition proposée suppose une loi d'application. Il ne convient pas de définir dans un prescrit constitutionnel des modalités procédurales.

Celles-ci renverront au droit commun de la procédure pénale autant que faire se peut.

Cette loi réglera également l'exercice de l'action civile par la partie lésée, étant entendu que la procédure prévue par le nouvel article 103 ne peut être engagée que par le procureur général et non pas par citation directe.

7. Il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition transitoire. Il y a lieu de faire application de l'article 3 du Code judiciaire qui prévoit que : « les lois d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure sont applicables aux procès en cours sans dessaisissement cependant de la juridiction qui, à son degré, en avait été valablement saisie ... ».

En vertu de cette disposition, la Cour de cassation déjà saisie de procédures de mise en accusation de ministres restera compétente.

N. de T'SERCLAES  
P. BEAUFAYS  
A. GEHLEN  
J. LEFEVRE  
J.-J. VISEUR

Ten eerste : het ligt in de bedoeling de ministers in beschuldiging te stellen voor een gerecht dat kennis heeft van de grond van de zaak. Daarom verdient het hof van beroep de voorkeur boven de gewone rechtbanken van eerste aanleg : de persoon die naar die rechtbank wordt verwezen is immers, gelet op het ambt dat hij bekleedt, niet zomaar om het even wie.

Ten tweede : men wil dat de partijen van de dubbele aanleg gebruik kunnen maken. Zowel de partijen als het openbaar ministerie zullen tegen de beslissing immers bij het Hof van Cassatie — dat een volstreekte rechtsbevoegdheid heeft — in hoger beroep kunnen gaan.

De uitvoeringswet zal de samenstelling bepalen van de bijzondere kamer in het hof van beroep die een uitspraak zal moeten doen.

*6. Tenuitvoerlegging van artikel 103 van de Grondwet*

De voorgestelde bepaling veronderstelt een uitvoeringswet. Het past niet in een grondwettelijke bepaling nadere regels voor de rechtspleging te stellen.

Die zullen zoveel mogelijk naar het gemene recht van de strafrechtspleging verwijzen.

Deze wet zal tevens de rechtsvordering door de benadeelde partij regelen, met dien verstande dat de door het nieuwe artikel 103 vastgelegde procedure alleen door de procureur-generaal en niet door middel van een rechtstreekse dagvaarding kan worden ingeleid.

7. Het is niet nodig in een overgangsbepaling te voorzien. Artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek moet worden toegepast. Dat artikel bepaalt het volgende : « De wetten op de rechterlijke organisatie, de bevoegdheid en de rechtspleging zijn van toepassing op de hangende rechtsgedingen, zonder dat die worden onttrokken aan de instantie van het gerecht waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn ... ».

Op grond van die bepaling blijft het Hof van Cassatie bevoegd voor procedures inzake de inbeschuldigingstelling van ministers die reeds bij het Hof zijn ingeleid.

**PROPOSITION**

## Article unique

L'article 103 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 103. — § 1<sup>er</sup>. Le procureur général près la Cour d'appel recherche et poursuit les infractions qu'un ministre ou ancien ministre aurait commises durant l'exercice de ses fonctions.

A l'issue de l'information ou de l'instruction, le procureur général transmet le dossier au Sénat.

Un ministre ou ancien ministre ne peut être arrêté ou mis en détention qu'avec l'autorisation du Sénat.

Le Sénat a seul le droit de renvoyer le ministre devant la Cour d'appel.

§ 2. La Cour d'appel juge le ministre ou l'ancien ministre, l'appel étant porté devant la Cour de Cassation.

§ 3. La loi détermine le mode de procéder contre un ministre ou ancien ministre. Elle règle également l'exercice de l'action civile par la partie lésée. »

10 décembre 1996.

N. de T'SERCLAES  
P. BEAUFAYS  
A. GEHLEN  
J. LEFEVRE  
J.-J. VISEUR

**VOORSTEL**

## Enig artikel

Artikel 103 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 103. — § 1. De procureur-generaal bij het hof van beroep voert het onderzoek naar en vervolgt de misdrijven die een minister of gewezen minister tijdens de oefening van zijn ambt mocht hebben gepleegd.

Nadat het opsporings- of het gerechtelijk onderzoek is beëindigd, zendt de procureur-generaal het dossier aan de Senaat over.

Een minister of gewezen minister kan niet worden aangehouden of in hechtenis genomen dan nadat de Senaat daarvoor de toestemming heeft gegeven.

Alleen de Senaat heeft het recht de minister naar het hof van beroep door te verwijzen.

§ 2. Het hof van beroep berecht de minister of de gewezen minister en bij het Hof van Cassatie is hoger beroep mogelijk.

§ 3. De wet bepaalt de wijze waarop de procedure tegen een minister of gewezen minister moet worden gevoerd. De wet regelt tevens de burgerlijke rechtsvordering ingesteld door de benadeelde partij. »

10 december 1996.