

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

28 OKTOBER 1997

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 103 van de Grondwet

(VOORSTEL VAN MEVROUW
NATHALIE de T'SERCLAES)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding

In de Kamer van volksvertegenwoordigers werden verschillende voorstellen tot herziening van artikel 103 van de Grondwet ingediend¹. De commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen heeft op 18 december 1996 beslist een subcommissie op te richten ter bespreking van deze voorstellen².

¹ Voorstel van de heer Tant, *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 805/1; voorstel van de heer Landuyt, *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 807/1; voorstel van mevrouw de T'Serclaes c.s., *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 845/1; voorstel van de heer Dewael c.s., *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 829/1; voorstel van de heer Bourgeois, *Parl.St.*, 1996-97, nr. 844/1; voorstel van de heer Duquesne c.s., *Parl.St.*, 1996-97, nr. 837/1.

² Onder het voorzitterschap van mevrouw de T'Serclaes (PSC) en bestaande uit de heren Verherstraeten (CVP), Giet (PS), Van Velthoven (SP), Versnick (VLD), Reynders (PRL), Lozie (Agalev-Ecolo), Bourgeois (VU) en Lowie (Vl.Blok).

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

28 OCTOBRE 1997

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 103 de la Constitution

(PROPOSITION DE MME.
NATHALIE de T'SERCLAES)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Introduction

Plusieurs propositions de révision de l'article 103 de la Constitution¹ ont été déposées à la Chambre des représentants. Le 18 décembre 1996, la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions a décidé de charger une sous-commission d'examiner ces propositions².

¹ Proposition de M. Tant (Doc. n° 807/1, 1996-97); proposition de M. Landuyt, (Doc. n° 801/1, 1996-97); proposition de Mme de T'Serclaes et consorts (Doc. n° 854/1, 1996-97); proposition de M. Dewael et consorts (Doc. n° 829/1, 1996-97); proposition de M. Bourgeois (Doc. n° 844/1, 1996-97); proposition de M. Duquesne et consorts (Doc. n° 837/1, 1996-97).

² Sous-commission présidée par Mme de T'Serclaes (PSC) et composée de MM. Verherstaeten (CVP), Giet (PS), Vanvelthoven (SP), Versnick (VLD), Reynders (PRL), Lozie (Agalev-Ecolo), Bourgeois (VU) et Lozie (Vl. Blok).

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Deze subcommissie heeft verschillende keren vergaderd en de diverse mogelijkheden grondig onderzocht³. Op basis van deze besprekingen is een voorstel tot herziening van artikel 103 van de Grondwet ontstaan, dat hierbij wordt neergelegd. Ofschoon over deze tekst geen eenparigheid bestaat, wordt hij toch door een meerderheid gesteund. De subcommissie was dan ook van oordeel dat de voorgestelde tekst als resultaat van haar werkzaamheden kon worden neergelegd.

De grondwetgever van 1831 was van oordeel dat de uitvoeringswet van artikel 103 van de Grondwet binnen de kortst mogelijke tijd tot stand moest komen. Ofschoon in het verleden verscheidene pogingen zijn gedaan om een alomvattende uitvoeringswet tot stand te brengen, geldt vandaag de -slechts tijdelijke- wet van 17 december 1996 houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, zoals gewijzigd door de wet van 28 februari 1997.

Men is van oordeel dat het dringend noodzakelijk is de strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid van ministers behoorlijk te regelen. Daartoe moet voorafgaandelijk artikel 103 van de Grondwet gewijzigd worden. Het huidige systeem is immers achterhaald, zelfs met de nieuwe interpretatie van artikel 103 van de Grondwet, zoals die tot uiting komt in de wet van 17 december 1996.

Verskillende vaststellingen liggen aan de basis van dit voorstel.

Enerzijds wordt het huidige systeem ervaren als een privilege en een arbitraire bescherming van de politieke wereld tegen rechtmatige vervolgingen. Anderzijds kan niet worden ontkend dat het huidige artikel 103 van de Grondwet nadelig werkt voor de betrokken minister, die reeds tijdens het gerechtelijk onderzoek -of bij de afsluiting ervan- onderworpen wordt aan een eerste publiek proces en een *de facto* veroordeling door de rechtbank van de publieke opinie.

Verder heeft de ervaring geleerd dat een politieke instantie niet het meest geschikte orgaan is om als onderzoeksgerecht op te treden.

Ten slotte werd onlangs artikel 59 van de Grondwet herzien. Hierbij is uitgegaan van de idee dat de parlementaire onschendbaarheid ertoe strekt het parlement als instelling te beschermen en niet het

Cette sous-commission s'est réunie à plusieurs reprises³ et a examiné de manière approfondie les différentes options possibles. Ces discussions ont abouti à une proposition de révision de l'article 103 de la Constitution, qui est déposée ce jour. Bien qu'il ne fasse pas l'unanimité, ce texte est appuyé par une majorité. La sous-commission a dès lors estimé pouvoir soumettre la proposition de texte comme résultat de ses travaux.

Le législateur de 1831 avait estimé que la loi d'exécution de l'article 103 de la Constitution devait être élaborée dans les plus brefs délais. Même si par le passé, divers essais de concrétisation d'une loi d'exécution globale ont eu lieu, seule la loi temporaire du 17 décembre 1996 portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution, modifiée par la loi du 28 février 1997, est à ce jour d'application.

On estime qu'il est urgent de régler comme il se doit la responsabilité pénale et civile des ministres. Il convient, à cette fin, de modifier au préalable l'article 103 actuel de la Constitution. Le système actuel est en effet obsolète, même en prenant en compte la nouvelle interprétation de l'article 103 de la Constitution telle qu'elle est traduite dans la loi du 17 décembre 1996.

La présente proposition se fonde sur plusieurs constats.

D'une part, le système actuel est perçu comme un privilège et une protection arbitraire du monde politique contre des poursuites légitimes. D'autre part, il est indéniable que l'actuel article 103 de la Constitution a un effet préjudiciable pour le ministre concerné, qui est exposé dès l'instruction - ou à la conclusion de celle-ci - à un premier procès public et dès lors condamné de facto par le tribunal de l'opinion publique.

De plus, on sait, par expérience, qu'une instance politique n'est pas l'organe le plus approprié pour assumer la fonction de juridiction d'instruction.

Enfin, l'article 59 de la Constitution a récemment fait l'objet d'une révision. La philosophie qui sous-tend cette révision veut que l'immunité parlementaire vise à protéger le parlement en tant qu'institution, et

³ Op 19 februari, 4 maart, 16 april, 22 april, 13 mei, 1 juli, 23 september en 15 oktober 1997.

³ Les 19 février, 4 mars, 16 avril, 22 avril, 13 mai, 1er juillet, 23 septembre et 15 octobre 1997.

individuele parlements lid. Terzelfder tijd wilde men de regels inzake de parlementaire onschendbaarheid beter doen aansluiten bij de gemeenrechtelijke regeling (zie *Handelingen*, Kamer, 20 juni 1996, p. 70-2319). Men was van oordeel dat het paste deze filosofie door te trekken naar het regime van de ministeriële aansprakelijkheid.

Dit voorstel gaat ervan uit dat een uitzonderingsregime voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een minister verantwoord is ter bescherming van het «goed functioneren» van een minister, zonder dat het mag dienen voor de bescherming van de persoon van de minister. De continuïteit van het regeringswerk moet worden beschermd tegen roekeloze of tergende processen. Het «ambt van minister» moet ook worden beschermd tegen processen die ingegeven zijn door politieke beweegredenen.

Deze dubbele filosofie loopt als een rode draad door het voorstel en verklaart de volgende basisprincipes.

2. De criteria

Het voorgestelde nieuwe regime is van toepassing op:

- a. een minister in functie, voor misdrijven gepleegd bij de uitoefening van het ambt;
- b. een gewezen minister, voor misdrijven gepleegd bij de uitoefening van het ambt;
- c. een minister in functie, voor misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt.

Hiermee zijn gelijk te stellen, de misdrijven, gepleegd vóór de uitoefening van het ambt, die worden berecht tijdens de ambtsuitoefening.

Het gemeen recht is bijgevolg van toepassing op :

- a. een gewezen minister, voor misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt;
- b. misdrijven gepleegd vóór de uitoefening van het ambt en vervolgd na de ambtsuitoefening.

Het zou te eenvoudig zijn om enkel het «ministerchap» als criterium te hanteren en het bijzondere regime van het voorgestelde artikel 103 van de Grondwet enkel van toepassing te maken op misdrijven gepleegd tijdens de uitoefening van het ambt, ongeacht of ze al dan niet bij de uitoefening van het ambt werden gepleegd. De consequente doortrekking van

non le parlementaire en tant qu'individu. A cela s'ajoute la volonté d'harmoniser plus étroitement les règles en matière d'immunité parlementaire avec les règles de droit commun (voir *Annales*, 20 juin 1996, p. 70-2319). On a estimé qu'il convenait d'appliquer cette même philosophie au régime de la responsabilité ministérielle.

La présente proposition part du principe que l'application d'un régime d'exception régissant la responsabilité pénale d'un ministre ne se justifie que dans la mesure où elle tend à permettre à celui-ci de continuer d'exercer normalement sa fonction et qu'elle ne peut nullement viser à protéger la personne du ministre. Il s'agit de protéger la continuité du travail du gouvernement contre des procès téméraires ou vexatoires. D'autre part, la fonction de ministre doit être protégée contre des procès qui s'inspirent de motivations d'ordre politique.

L'ensemble de la présente proposition s'inspire de cette double philosophie, ce qui explique que les principes de base suivants aient été retenus:

2. Pour ce qui concerne les critères d'application

Le nouveau régime proposé s'appliquera à :

- a. un ministre en fonction, pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions;
- b. un ancien ministre, pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions;
- c. un ministre en fonction, pour les infractions commises en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Doivent y être assimilées, les infractions commises avant l'exercice des fonctions de ministre, mais jugées pendant l'exercice de celles-ci.

Le droit commun s'applique donc:

- a. à un ancien ministre, pour les infractions commises en dehors de l'exercice de ses fonctions;
- b. aux infractions commises avant l'exercice des fonctions de ministre et poursuivies après l'exercice de celles-ci.

Il serait trop simpliste de retenir le seul critère du «mandat ministériel» et de limiter l'application du régime spécial de l'article 103 de la Constitution proposé aux seules infractions commises par un ministre pendant l'exercice de ses fonctions, qu'il s'agisse d'infractions commises dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de l'exercice de celles-ci. La cohérence

dit criterium zou meebrengen dat voor gewezen ministers in alle gevallen het gemeen recht van toepassing zou zijn. Dit zou echter betekenen dat het interessanter zou worden, de vervolging van ministers tot na de ambtsuitoefening uit te stellen, vermits zij dan zonder enige belemmering vervolgd zouden kunnen worden, zelfs voor misdrijven gepleegd bij de uitoefening van het ambt.

3. De problematiek van de tussenkomst van een politiek orgaan

Ter zake is geopteerd voor een zeker parallellisme met het nieuwe artikel 59 van de Grondwet, zodat de Kamer niet langer een minister «in beschuldiging» moet stellen. Tevens wordt de instelling van de strafvordering, evenals de leiding ervan, voorbehouden aan de leden van het openbaar ministerie bij de hoven van beroep.

Bijgevolg werd gekozen voor de tussenkomst van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de vorm van een verlov voor de vordering van het bevoegde openbaar ministerie tot regeling van de rechtspleging voor de kamer van inbeschuldigingstelling, voor de rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep en voor de aanhouding.

De vereiste van een verlov voor de regeling van de rechtspleging betekent dat het bevoegde openbaar ministerie zowel voor de vordering tot buitenvervolginstelling als voor de vordering tot verwijzing naar het bevoegde hof van beroep, het verlov van de Kamer nodig heeft. Eenmaal de Kamer haar verlov heeft gegeven, kan de zaak aanhangig worden gemaakt bij de bevoegde kamer van inbeschuldigingstelling. De kamer van inbeschuldigingstelling blijft uiteraard vrij om hetzij de buitenvervolginstelling, hetzij de verwijzing naar het bevoegde vonnisgerecht uit te spreken, ongeacht de eindvordering van het bevoegde openbaar ministerie. Dit houdt in dat, ook indien de bevoegde kamer van inbeschuldigingstelling de eindvordering van het openbaar ministerie niet volgt, niet opnieuw het verlov van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden gevraagd.

Het wordt niet nodig geacht het parallellisme met artikel 59 van de Grondwet door te trekken tot «de dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist», omdat men zich reeds op het niveau van het Hof van beroep bevindt. In de uitvoeringswet kunnen nog steeds bijzondere regelen worden vastgelegd voor bijvoorbeeld de huiszoeking en de inbeslagname.

de ce critère voudrait que, dans tous les cas, le droit commun soit d'application pour les anciens ministres. Ceci signifierait toutefois qu'il serait plus intéressant d'attendre que les ministres n'exercent plus leurs fonctions pour intenter des poursuites à leur encontre, étant donné qu'ils peuvent à ce moment être poursuivis sans aucune entrave, même pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions.

3. La problématique de l'intervention d'un organe politique

Le choix s'est porté, en cette matière, sur un certain parallélisme avec le nouvel article 59 de la Constitution, de sorte que la Chambre ne doive plus mettre un ministre en accusation. De plus, le droit d'intenter l'action pénale, et la direction de celle-ci, sont réservés aux seuls membres du ministère public près les cours d'appel.

On a dès lors opté pour une intervention de la Chambre des représentants qui devra donner son autorisation pour la requête du ministère public compétent en vue du règlement de la procédure devant la Chambre des mises en accusation, pour la citation directe devant la cour d'appel ainsi que pour l'arrestation.

L'exigence d'une autorisation pour le règlement de la procédure signifie que l'autorisation de la Chambre est requise tant lorsque le ministère public compétent demande le non-lieu que lorsqu'il requiert le renvoi devant la cour d'appel compétente. Dès que la Chambre des représentants a donné son autorisation, la chambre des mises en accusation compétente peut être saisie de la cause. Il lui appartient évidemment de prononcer le non-lieu ou le renvoi devant la juridiction compétente et ce, quelle que soit la requête finale du ministère public compétent. Cela implique en outre que, même si la chambre des mises en accusation compétente ne suit pas la requête finale du ministère public, il ne faut pas demander une nouvelle autorisation à la Chambre des représentants.

Il n'a pas été jugé opportun de prévoir un parallélisme avec l'article 59 de la Constitution pour ce qui concerne «les mesures coercitives requérant la décision d'un juge», étant donné que l'on se situe déjà au niveau de la cour d'appel. La loi d'exécution pourra prévoir des règles spéciales, notamment en matière de perquisitions et de saisies.

4. De bevoegde instantie

Luidens het huidige artikel 103 van de Grondwet is het Hof van Cassatie de bevoegde instantie voor de berechting van ministers.

Reeds tijdens de besprekingen in het Nationaal Congres is gebleken dat verschillende alternatieven mogelijk zijn. Het is evident dat de berechting van ministers niet kan worden opgedragen aan een politiek orgaan. Men is eveneens van oordeel dat het niet wenselijk is de berechting van ministers op te dragen aan een ander specifiek hoog rechtscollege of over een nieuw *sui generis* rechtscollege op te richten.

Ook indien men inzake de berechting principieel opteert voor de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken, zijn er verschillende mogelijkheden. Naast het behoud van de bevoegdheid van het Hof van Cassatie, bestaan de volgende mogelijkheden:

— de toepassing van het gemeen recht;

— de bevoegdheid van het hof van beroep, met de mogelijkheid van een beroep bij een ander hof van beroep;

— de bevoegdheid van het hof van beroep, met de mogelijkheid van een beroep ten gronde bij het Hof van Cassatie.

Na de afweging van de alternatieven is men tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is om uitsluitend voor de berechting van ministers een nieuw regime in het leven te roepen. Daarom wordt geopteerd voor het regime van voorrecht van rechtsmacht, dat vandaag reeds bestaat voor de rechters en andere personen, opgesomd in de artikelen 479 e.v. van het Wetboek van Strafvordering. De achterliggende filosofie van een dergelijk voorrecht van rechtsmacht lijkt immers perfect toepasbaar op ministers.

Het Arbitragehof heeft deze filosofie treffend verwoord in een arrest van 7 november 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 18 januari 1997):

«Het voorrecht van rechtsmacht, dat van toepassing is op magistraten, met inbegrip van de plaatsvervangende magistraten, en op bepaalde andere ambtsdragers, is ingesteld met het oog op het verzekeren van een onpartijdige en serene rechtsbedeling ten aanzien van die personen. De bijzondere regels op het gebied van onderzoek, vervolging en berechting die het voorrecht van rechtsmacht inhoudt, strekken ertoe te vermijden dat, enerzijds, ondoordachte, onverantwoorde of tergende vervolgingen jegens de

4. L'instance compétente

En vertu de l'actuel article 103 de la Constitution, la Cour de cassation est l'instance compétente pour juger les ministres.

Déjà lors des discussions au sein du Congrès national, il s'était avéré que différentes alternatives étaient envisageables. Il est évident que le jugement de ministres ne peut être confié à un organe politique. De plus, il n'a pas été jugé souhaitable de confier le jugement de ministres à une autre haute juridiction spécifique ou de créer un nouveau type de juridiction *sui generis*.

Même si l'on maintient en principe le choix de la compétence des cours et tribunaux ordinaires pour le jugement, il existe différentes possibilités. Outre le maintien de la Cour de cassation, on peut :

— appliquer le droit commun;

— retenir la compétence de la cour d'appel, avec possibilité d'interjeter appel auprès d'une autre cour d'appel;

— retenir la compétence de la cour d'appel avec possibilité d'appel sur le fond auprès de la Cour de cassation.

La pondération des différentes alternatives a abouti à la conclusion qu'il n'est pas opportun de créer un nouveau régime pour le seul jugement de ministres. C'est la raison pour laquelle le choix s'est porté sur le régime du privilège de juridiction tel qu'il existe actuellement pour les juges et les autres personnes énumérées aux articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, étant donné que la philosophie qui sous-tend ce privilège de juridiction paraît parfaitement applicable aux ministres.

La Cour d'arbitrage a parfaitement traduit cette philosophie dans un arrêt du 7 novembre 1996 (*Monsieur belge* du 18 janvier 1997):

«Le privilège de juridiction, applicable aux magistrats, y compris les magistrats suppléants, et à certains autres titulaires de fonctions publiques, a été instauré en vue de garantir à l'égard de ces personnes une administration de la justice impartiale et sereine. Les règles spécifiques en matière d'instruction, de poursuite et de jugement qu'implique le privilège de juridiction tendent à éviter, d'une part, que des poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires soient intentées à l'encontre des personnes auxquelles

ambtsdragers op wie dat stelsel van toepassing is, op gang zouden worden gebracht en dat, anderzijds, die ambtsdragers hetzij te streng, hetzij met teveel toegankelijkheid zouden worden behandeld. (...) Het blijkt niet dat de in het geding zijnde bepaling een dergelijke discriminatie bevat. Aangezien de door de wetgever nagestreefde legitieme doelstellingen verantwoord worden dat hij aan de hoven van beroep de bevoegdheid heeft toevertrouwd kennis te nemen van wanbedrijven ten last van de personen op wie het voorrecht van rechtsmacht van toepassing is, is het niet kennelijk onredelijk niet te hebben voorzien in een hoger beroep tegen de door die rechtscollèges uitgesproken arresten. (...) De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat een voldoende waarborg wordt geboden, enerzijds, door de hoogste feitenrechter te worden beoordeeld en anderzijds, door een zetel die noodzakelijkerwijze uit drie magistraten is samengesteld (zie de artikelen 101, derde lid en, 109*bis* van het Gerechtelijk Wetboek), voor de personen die de in artikel 479 vermelde ambten uitoefenen.».

Deze regeling heeft bovendien onmiskenbaar het voordeel dat het Hof van Cassatie niet langer wordt verplicht zijn traditionele bevoegdheid te verlaten en in de beoordeling van de zaken zelf te treden. Wel blijft de mogelijkheid van een cassatieberoep bij het Hof van Cassatie behouden.

In verband hiermee is men zich bewust van de problematiek van de impliciete wijziging van de artikelen 111 en 147 van de Grondwet. Evenwel is men van oordeel dat deze artikelen door de optie voor het regime van voorrecht van rechtsmacht veeleer geneutraliseerd worden. Zo zal de uitzondering bedoeld in artikel 147, tweede lid, van de Grondwet, inhoudsloos worden vermits niet langer het Hof van Cassatie ministers berecht, maar wel het hof van beroep. Ook artikel 111 van de Grondwet zal bijgevolg zonder voorwerp worden.

5. De burgerrechterlijke aansprakelijkheid van ministers

De problematiek van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van ministers is zeer complex. Vandaag wordt artikel 103 van de Grondwet over het algemeen extensief geïnterpreteerd zodat het niet alleen de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op grond van misdrijven betreft, maar ook de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op grond van feiten, bij de uitoefening van het ambt gepleegd, die geen misdrijf uitmaken.

Het komt aan de wetgever toe deze complexe gelegenheid te regelen: in afwachting van een dergelijke regeling wordt voorgesteld de huidige, weliswaar extensieve, interpretatie van artikel 103 van de Grondwet te behouden. Op te merken valt dat deze

les ce régime est applicable et, d'autre part, que ces mêmes personnes soient traitées avec trop de sévérité ou trop de clémence (...) Il n'apparaît pas que la disposition en cause contienne une telle discrimination. Dès lors que les objectifs légitimes poursuivis par le législateur justifient qu'il ait confié aux cours d'appel la compétence de connaître des délits à charge des personnes auxquelles s'applique le privilège de juridiction, il n'est pas manifestement déraisonnable de ne pas avoir prévu d'appel à l'encontre des arrêts prononcés par ces juridictions. (...) Le législateur a pu estimer qu'être jugé par des cours qui se situent au sommet des juridictions de fond et, de surcroît, par un siège nécessairement composé de trois magistrats (voy. articles 101, alinéa 3, et 109*bis* du Code judiciaire) constituait, pour les personnes exerçant les fonctions mentionnées à l'article 479, une garantie suffisante.»

Ce système présente en outre l'avantage incontestable de ne plus contraindre la Cour de cassation à abandonner sa compétence traditionnelle et à devoir connaître elle-même du fond des affaires. L'appel en cassation auprès de la Cour de cassation reste maintenu.

A cet égard, on est conscient de la problématique de la modification implicite des articles 111 et 147 de la Constitution. On estime néanmoins que ces articles de la Constitution sont plutôt neutralisés par suite du fait que le choix s'est porté sur le régime du privilège de juridiction. Ainsi, l'exception visée à l'article 147, alinéa 2, de la Constitution, sera vidée de son sens, étant donné que ce n'est plus la Cour de Cassation qui jugera les ministres mais bien la Cour d'appel. L'article 111 de la Constitution deviendra, lui aussi, sans objet.

5. En matière de responsabilité civile de ministres

La problématique de la responsabilité civile de ministres est particulièrement complexe. Aujourd'hui, l'article 103 de la Constitution est généralement interprété de manière extensive de sorte qu'il ne concerne pas uniquement la responsabilité civile en raison de faits qui sont des infractions mais aussi la responsabilité civile pour des faits commis dans l'exercice des fonctions et qui ne sont pas des infractions.

Il appartient au législateur de régler cette matière complexe ; dans l'attente de cette législation, il est proposé de maintenir l'interprétation actuelle, fût-elle extensive, de l'article 103 de la Constitution. Il convient d'observer que cette problématique doit être

problematiek ruimer moet worden bekeken en ook andere uitvoerende mandaten betreft, onder andere op lokaal niveau.

6. Cumulatieproblematiek

Omdat het voorgestelde bijzondere regime van voorrecht van rechtsmacht ook voor gewezen ministers zou gelden, moet de problematiek van de cumulatieve toepassing van artikel 103 van de Grondwet en artikel 59 of artikel 120 van de Grondwet besproken worden.

De cumulatie van de artikelen 103 en 59 van de Grondwet zal zich voordoen bij misdrijven, bij de uitoefening van het ambt, gepleegd door een gewezen minister die na het beëindigen van zijn ambt opnieuw zijn parlementair mandaat opneemt. Deze situatie kan zich voordoen in twee hypothesen:

a. de betrokkene neemt ontslag tijdens de legislatuur en neemt opnieuw zijn parlementair mandaat op (artikel 50 van de Grondwet);

b. tijdens een nieuwe legislatuur is de betrokkene wel lid van de Wetgevende Kamers, maar niet van de federale Regering.

De Raad van State heeft in het verleden steeds geopteerd voor de primautiteit van artikel 103 op artikel 59 van de Grondwet⁴. In de rechtsleer is hierover steeds een controverse blijven bestaan. Bijgevolg wordt ervoor geopteerd om deze oplossing grondwettelijk te verankeren.

Hetzelfde geldt voor de mogelijke cumulatieve toepassing van de artikelen 103 en 120 van de Grondwet. Artikel 24*bis*, § 2*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en artikel 12, § 3, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ingevoegd bij de wet van 4 december 1996, voorzien immers in een gelijkaardige regeling als artikel 50 van de Grondwet voor een lid van de Raad dat wordt benoemd tot federaal minister of staatssecretaris.

Tevens wil het voorgestelde zesde lid een oplossing bieden voor de cumulatieve toepassing van de artikelen 103 en 125 van de Grondwet, die zich kan voordoen wanneer men federaal minister is en gewezen gemeenschaps- of gewestminister of omgekeerd. Hiervoor wordt verwezen naar de wet.

⁴ Advies van de Raad van State bij het wetsontwerp tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, *Parl.St.*, Kamer, 1995, nr. 61/1, 51-53.

envisagée dans un cadre plus large et qu'elle concerne également d'autres mandats exécutifs, notamment au plan local.

6. Problématique du cumul

Etant donné que les anciens ministres bénéficieraient également du régime spécial de privilège de juridiction, tel qu'il est proposé, se pose le problème de l'application cumulative de l'article 103 de la Constitution et de l'article 59 ou 120 de la Constitution.

Le cumul des articles 103 et 59 de la Constitution se présentera lorsqu'il s'agit d'infractions commises dans l'exercice des fonctions, par un ancien ministre, qui reprend son mandat parlementaire à l'expiration de son mandat ministériel. Deux hypothèses peuvent se présenter :

a. L'intéressé démissionne pendant la législature et reprend son mandat parlementaire (article 50 de la Constitution);

b. Dans une nouvelle législature, l'intéressé est membre des chambres législatives mais pas du gouvernement fédéral.

Par le passé, le Conseil d'Etat s'est toujours prononcé en faveur de la primauté de l'article 103 sur l'article 59 de la Constitution⁴. Cette primauté a toujours fait l'objet d'une controverse dans la doctrine. Par conséquent, on opte pour un ancrage constitutionnel de cette solution.

Ceci vaut également pour l'application cumulative éventuelle des articles 103 et 120 de la Constitution. L'article 24*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 12, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, inséré par la loi du 4 décembre 1996, prévoient en effet un régime analogue à celui de l'article 50 de la Constitution, à l'égard d'un membre du Conseil qui est nommé ministre fédéral ou secrétaire d'Etat fédéral.

De plus, l'alinéa 6 proposé entend apporter une solution à l'application cumulative des articles 103 et 125 de la Constitution, qui peut se présenter pour les ministres fédéraux qui sont des anciens ministres communautaires ou régionaux ou vice-versa. A cette fin, il est fait référence à une loi.

⁴ Voir avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres, n° 61/1 1995, pp. 51-53.

7. Overgangsbepaling

Men is van oordeel dat de overgangsperiode zo kort mogelijk moet worden gehouden en dat bijgevolg onmiddellijk werk moet worden gemaakt van een uitvoeringswet.

Met betrekking tot de overgang van het huidige artikel naar het voorgesteld artikel 103 worden de volgende regels voorgesteld:

Voor ministers die door de Kamer van volksvertegenwoordigers reeds naar het Hof van Cassatie zijn verwezen, blijft het huidige artikel 103 van de Grondwet gelden.

Hetzelfde geldt voor feiten die reeds onderzocht worden door een onderzoeksraadsheer van het Hof van Cassatie of die reeds het voorwerp uitmaken van informatiedaden, gesteld door of op vordering van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Dit betekent dat, zowel wanneer de Kamer reeds een opdracht heeft gegeven aan het Hof van Cassatie, zonder dat de betrokken minister naar het Hof werd verwezen, als wanneer de zaak onder de toepassing van de tijdelijke uitvoeringswet van 17 december 1996 valt en dus reeds onderzocht wordt door het Hof van Cassatie zonder dat de Kamer hiervan op de hoogte is, het huidige artikel 103 van de Grondwet van toepassing blijft.

Op te merken valt dat, conform de huidige interpretatie van artikel 103 van de Grondwet en de rechtspraak, onder het begrip ministers ook «gewezen ministers» moeten worden begrepen.

8. Structuur van de voorgestelde tekst

Het voorstel is als volgt gestructureerd:

— het eerste lid omschrijft het principe: de bevoegdheidscriteria en de bevoegde instantie;

— het tweede lid bepaalt in welke gevallen ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn en welke straffen hen kunnen worden opgelegd. Ofschoon het de evidentie zelve lijkt te verwijzen naar het gemeen recht, wil men de grondwetsbepaling toch voldoende soepel maken om de wetgever de mogelijkheid te geven om bijvoorbeeld te voorzien in bijzondere straffen;

— het derde lid duidt de bevoegde berechtingsinstantie aan;

7. Disposition transitoire

On estime que la période transitoire doit être la plus brève possible et qu'il convient dès lors de s'atteler immédiatement à l'élaboration de la loi d'exécution.

Pour ce qui concerne la transition de l'article 103 actuel vers le nouvel article 103 proposé, il est proposé d'appliquer les règles suivantes.

Pour les ministres qui ont déjà été renvoyés devant la Cour de cassation par la Chambre des représentants, l'actuel article 103 de la Constitution reste d'application.

Il en va de même pour les faits qui soit sont déjà à l'examen auprès d'un conseiller d'instruction de la Cour de cassation, soit font déjà l'objet d'actes d'information, posés par ou à la requête du procureur général près la Cour de cassation. Cela signifie que tant pour ce qui concerne les ministres pour lequel la Chambre a confié une mission à la Cour de cassation sans que les intéressés ne soient renvoyés devant la Cour, que pour les affaires relevant de l'application de la loi d'exécution temporaire du 17 décembre 1996 et qui sont donc à l'examen auprès de la Cour de cassation sans que la Chambre n'en soit informée, l'actuel article 103 de la Constitution restera d'application.

Il convient de souligner que, conformément à l'actuelle interprétation de l'article 103 de la Constitution et de la jurisprudence en cette matière, la notion de ministres vise aussi les «anciens ministres».

8. Structure du texte proposé:

— l'alinéa premier énonce le principe : critères de compétence et instance;

— l'alinéa deux définit les cas de responsabilité pénale d'un ministre et les peines qui peuvent lui être infligées. Quoique la référence au droit commun soit l'évidence même, on souhaite réserver dans la Constitution la souplesse nécessaire pour permettre au législateur de prévoir notamment des sanctions particulières;

— l'alinéa trois désigne l'instance de jugement compétente;

— het vierde lid betreft de vervolging en de bevoegde organen;

— het vijfde lid behandelt het verlov van de Kamer;

— het zesde en het zevende lid regelen de samenloop en de problematiek van de genade.

— l'alinéa quatre porte sur la poursuite et les organes compétents en cette matière;

— l'alinéa cinq concerne l'autorisation de la Chambre;

— l'alinéa six règle le concours de poursuites et la problématique de la grâce.

N. DE T'SERCLAES

VOORSTEL

Enig artikel

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

«Art. 103. Zonder dat desgevallend de artikelen 59 of 120 van toepassing zijn, worden ministers voor de misdrijven die zij in de uitoefening van hun ambt mochten hebben gepleegd, bij uitsluiting berecht door het hof van beroep. Hetzelfde geldt voor de misdrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd en waarvoor zij worden berecht tijdens de uitoefening van hun ambt.

De wet bepaalt in welke gevallen de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij de berechting als bij de vervolging.

De wet duidt het bevoegde hof van beroep aan, dat zetelt in algemene vergadering zoals bepaald bij de wet. Tegen de arresten van het hof van beroep staat cassatie open bij het Hof van Cassatie, in verenigde kamers, dat niet in de beoordeling van de zaken zelf treedt.

In de gevallen bedoeld in het eerste lid, kan de vervolging in strafzaken van een minister enkel worden ingesteld en geleid door het openbaar ministerie bij de hoven van beroep. De wet regelt het instellen van alle burgerlijke rechtsvorderingen door de benadeelde partijen.

PROPOSITION

Article unique

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

«Sans que, le cas échéant, les articles 59 ou 120 soient d'application, les ministres sont jugés exclusivement par la cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions. Ceci s'applique également aux infractions qui auraient été commises par des ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions.

La loi détermine les cas de responsabilité pénale des ministres, les peines à leur infliger et le mode de procéder contre eux, tant lors du jugement que des poursuites.

La loi désigne la cour d'appel compétente, qui siège en assemblée plénière, tel que stipulé par la loi. Les arrêts de la cour d'appel sont susceptibles d'un pourvoi en cassation auprès de la Cour de cassation, chambres réunies, qui ne connaît pas du fond des affaires.

Dans les cas visés à l'alinéa premier, seul le ministère public près les cours d'appel peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un ministre. La loi détermine les règles suivant lesquelles les parties lésées peuvent intenter toute action civile.

In de gevallen bedoeld in het eerste lid en behalve bij ontdekking op heterdaad, is verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist voor de vordering tot regeling van de rechtspleging, voor de rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep en voor de aanhouding.

De wet regelt de samenloop van de vervolging van ministers in de gevallen bedoeld in het eerste lid met de vervolging van leden of gewezen leden van gemeenschaps- of gewestregeringen, zoals bedoeld in artikel 125.

Aan een overeenkomstig het eerste lid veroordeeld minister kan geen genade worden verleend dan op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Overgangsbepaling

Voor ministers, die overeenkomstig artikel 103 van de op 17 februari 1994 gecoördineerde Grondwet reeds naar het Hof van Cassatie zijn verwezen, blijft de in dat artikel bedoelde regeling van toepassing.

Hetzelfde geldt voor feiten die hetzij reeds in onderzoek zijn bij een onderzoeksraadsheer van het Hof van Cassatie, hetzij het voorwerp uitmaken van informatiedaden, gesteld door of op vordering van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

Totdat de wet bedoeld in het tweede lid erin zal hebben voorzien, past het Hof van Cassatie respectievelijk het hof van beroep de geldende regels inzake strafvordering dienovereenkomstig toe op de berechting van ministers bedoeld in het eerste lid, in de gevallen en met de straffen die in de strafwetten zijn bepaald.».

22 oktober 1997

Dans les cas visés à l'alinéa premier et sauf le cas de flagrant délit, l'autorisation de la Chambre des représentants est requise pour la requête en vue du règlement de la procédure, pour la citation directe devant la cour d'appel et pour l'arrestation.

La loi règle le concours des poursuites de ministres dans les cas visés à l'alinéa premier et des poursuites de membres ou d'anciens membres des gouvernements de communauté ou de région, visés à l'article 125.

Aucune grâce ne peut être faite à un ministre condamné conformément à l'alinéa premier qu'à la demande de la Chambre des représentants.»

Disposition transitoire :

«Pour les ministres qui sont déjà renvoyés devant la Cour de cassation conformément à l'article 103 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994, la règle visée à l'article précité reste d'application.

La même règle s'applique aux faits qui soit sont déjà à l'instruction auprès d'un conseiller d'instruction de la Cour de cassation soit font l'objet d'actes d'information posés par ou sur requête du procureur général près la Cour de Cassation.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par la loi visée à l'alinéa deux, la Cour de cassation respectivement la Cour d'appel applique les règles en vigueur en matière de procédure pénale au jugement des ministres visés à l'alinéa premier, dans les cas et en application des peines prévues dans les lois pénales.»

22 octobre 1997

N. DE TSERCLAES