0 9 09. 19

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 26 februari 1975 door de twee Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der Ministers", en na vergaderd te hebben in algemene vergadering, overeenkomstig artikel 70 van het reglement van inwendige orde, heeft de 4e juni 1975 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi le 26 février 1975 par les deux Ministres de la Réforme des Institutions, d'une demande d'avis sur un projet de loi "réglant la responsabilité juridique des Ministres", et après avoir siégé en assemblée générale, par application de l'article 70 du règlement d'ordre intérieur, a donné le 4 juin 1975 l'avis suivant :

INHOUD VAN HET ADVIES.

HOOFDSTUK I. BEKNOPTE ANALYSE VAN ARTIKEL 90 VAN DE GRONDWET (blz. 4 tot 14).

HOOFDSTUK II. PROBLEMEN IN VERBAND MET DE INTERPRETATIE VAN ARTIKEL 90 (blz. 15 tot 31).

I. Zijn de overtredingen opgenomen in de werkingssfeer van artikel 90 ? (blz. 15 tot 22).

II. Misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt (blz. 23 tot 25).

III. Wijze waarop een zaak bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig wordt gemaakt (blz. 26 tot 31).

HOOFDSTUK III. ARTIKEL 90 IN VERBAND GEBRACHT MET ANDERE BEPALINGEN VAN DE GRONDWET (blz. 31 tot 54).

I. Het probleem van de toepassing van artikel 45 van de Grondwet (blz. 32 tot 39).

II. Regeling, door de wet, van de wijze waarop de Kamer van Volksvertegenwoordigers de procedure voert (artikelen 46 en 38 van de Grondwet)(blz. 39 tot 48).

III. Stemming over de inbeschuldigingstelling (artikel 38 van de Grondwet)(blz. 48 tot 51).

IV. Bevoegdheid van de jury in criminele zaken en voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (artikel 98 van de Grondwet)(blz. 51 tot 54).

HOOFDSTUK IV. HET MISDRIJF INHERENT AAN DE UITOEFENING VAN HET MINISTERIELE AMBT (blz. 55 tot 64).

HOOFDSTUK V. UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEDEN VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (blz. 65 tot 79).

I. Procedure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers (blz. 65 tot 73).

II. Optreden van het Hoog Comité van toezicht (blz. 73 tot 79).

.../...

HOOFDSTUK VI. BEVOEGDHEID VAN HET HOF VAN CASSATIE (blz. 79 tot 81).

HOOFDSTUK VII. PROCEDURE VOOR HET HOF VAN CASSATIE (blz. 81 tot 89).

HOOFDSTUK VIII. BURGERRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID (blz. 89 tot 103).

I. Strekking van het voorontwerp (blz. 92 tot 93).

A. Rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister (blz. 92 tot 93).

B. Vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij tegen de Staat (blz. 93).

II. Onderzoek van het voorontwerp (blz. 94 tot 103).

A. De rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister (blz. 94 tot 98).

B. De vordering van de benadeelde partij tegen de Staat en het verhaal van de Staat (blz. 98 tot 103).

C. Geval van de schade die aan de Staat is veroorzaakt (blz. 103).

HOOFDSTUK IX. OPMERKINGEN OVER DE INDELING VAN HET VOORONTWERP (blz. 103 tot 104).

- TEKST VAN HET AAN DE RAAD VAN STATE VOOR ADVIES VOORGELEGDE VOORONTWERP VAN WET "TOT REGELING VAN DE RECHTSVERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS" (memorie van toelichting en tekst van het ontwerp)(blz. 105 tot 135).

.../...

HOOFDSTUK I. Beknopte analyse van artikel 90 van de Grondwet.

Afgezien van de menigvuldige handelingen van het privéleven waarvoor degene die ze verricht verantwoordelijk kan worden gesteld, vertoont de verantwoordelijkheid van de ministers in hoofdzaak drie aspecten : de politieke verantwoordelijkheid, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Elk van deze aspecten wordt hier in het kort onder ogen genomen. De politieke verantwoordelijkheid is een publiekrechtelijk begrip volgens hetwelk de ministers voor de Wetgevende Kamers verantwoording afleggen over hun beleidsdaden en waaraan als sanctie 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 strafgerecht en desnoods de op het misdrijf gestelde straf te ondergaan. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers is principieel niet van een andere aard, zelfs wanneer het misdrijf, krachtens de voorlopige bepaling van artikel 134 van de Grondwet, niet "gekarakteriseerd" is en de straf niet bepaald is in een tekst die van vóór de inbeschuldigingstelling dagtekent.

/

De burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten slotte - zij moge dan uit een overeenkomst, uit een misdrijf of uit een oneigenlijk misdrijf voortvloeien - verplicht degene die de aangegane verbintenissen niet heeft nageleefd of een ongeoorloofd feit heeft gepleegd dat aan een ander schade heeft veroorzaakt, die schade te vergoeden, ongeacht of het feit waardoor die aansprakelijkheid is ontstaan, al dan niet een misdrijf is.

Vooraleer het thans voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp te onderzoeken, moet de draagwijdte ervan worden gesitueerd in het kader van de Grondwetsbepalingen die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ministers.

Afgezien van de bepalingen die verder in het advies zullen worden besproken en ongeacht het - voorlopige - artikel 134 is de grond van de zaak gelegen in artikel 90 van de Grondwet hetwelk trouwens slechts enkele zeer beknopte regels stelt en aan de wetgever de zorg overlaat deze aan te vullen.

Dat artikel luidt als volgt :

"Artikel 90. De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten, in verenigde kamers, behoudens hetgeen de wet zal bepalen betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en betreffende misdaden en wanbedrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd.

.../...

Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen".

Deze tekst treft geen regeling ter zake van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers die er volkomen buiten blijft. Hij heeft formeel alleen betrekking op hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid en op hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid wegens feiten die misdrijven zijn.

I. Ten aanzien van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid komen bij de ontleding van artikel 90 drie punten aan de orde : het bepalen van de feiten die misdrijven zijn, de bevoegdheid om ze te berechten en de procedure, zowel wat de inbeschuldigingstelling als de eigenlijke rechtsvervolging betreft. Die ontleding moet echter ook geschieden volgens een vooraf in artikel 90 gemaakt onderscheid tussen de feiten die de ministers in de uitoefening van hun ambt en die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

A. Feiten door de ministers gepleegd in de uitoefening van hun ambt :

1. Artikel 90, tweede lid, laat aan de wetgever de zorg over te bepalen "in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn", met andere woorden de

.../...

feiten te bepalen die de ministers als misdrijf worden aangerekend en de omstandigheden waaronder die feiten strafbaar zijn.

2. Hetzelfde artikel verleent aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers de bevoegdheid om de ministers in beschuldiging te stellen en aan het Hof van cassatie de bevoegdheid om hen te berechten. Ofschoon de gebruikte bewoordingen betrekkelijk vaag zijn, worden zij zeer algemeen zo geïnterpreteerd dat de ministers strafrechtelijk slechts vervolgd kunnen worden nadat zij door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in beschuldiging zijn gesteld. De ministers genieten dus een soort van onschendbaarheid die alleen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers kan worden opgeheven. Dit houdt ook verband met artikel 24 waarover verder in het advies wordt gehandeld.

3. Artikel 90 regelt noch de procedure van inbeschuldigingstelling, noch die van rechtsvervolging voor het Hof van cassatie. De enige verduidelijking welke de grondwettekst geeft is dat het Hof van cassatie de ministers berecht in verenigde kamers. Voorts laat de tekst het aan de wetgever over te bepalen op welke wijze tegen de ministers in rechte wordt opgetreden.

B. Wat de misdaden en wanbedrijven betreft die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten worden gepleegd, artikel 90 staat de wetgever toe deze aangelegenheid te regelen zonder dat hem bijzondere normen worden opgelegd.

.../...

II. Inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid handelt artikel 90 alleen over die welke de ministers, wegens door hen gepleegde misdrijven mochten oplopen; de zorg om die aangelegenheid te regelen, laat het geheel aan de wetgever over. De aansprakelijkheid ten gevolge van een zuiver burgerrechtelijke schuld, met andere woorden van een feit dat schade heeft veroorzaakt maar toch geen misdrijf is, is geheel buiten de uitdrukkelijke voorzieningen van artikel 90 gehouden.

Opdat het ontwerp in het kader van de Grondwet kan worden ingepast, is het niet voldoende artikel 90 te ontleden. De ministers zijn tegelijk openbare ambtenaren in die zin dat zij openbare ambten uitoefenen, leden van de uitvoerende macht en van de tak van de wetgevende macht waarvan de Koning het hoofd is, en meestal ook leden van een van de Wetgevende Kamers.

Dat de ministers openbare ambtenaren zijn, heeft uit een oogpunt van de grondwetsbepalingen inzake verantwoordelijkheid slechts een negatieve strekking : artikel 24 van de Grondwet, volgens hetwelk geen voorafgaand verlof nodig is om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren, stelt dat beginsel alleen "behoudens wat ten opzichte van de ministers is bepaald", dit is wat in artikel 90 is bepaald.

Dat de ministers, luidens artikel 65, ministers van de Koning zijn, heeft wel een terugslag op hun verantwoordelijkheid : volgens artikel 63 is de persoon des Konings onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk : dit heeft een dubbel gevolg, namelijk enerzijds dat een akte van de Koning alleen geldig is

.../...

als een minister de verantwoordelijkheid ervoor opneemt (artikel 64) en anderzijds dat een minister zich niet op 's Konings bevelen kan 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 "rechtsverantwoordelijkheid" van de ministers.

Het feit, ten slotte, dat de ministers doorgaans leden van een van de Wetgevende Kamers zijn, kan hun verantwoordelijkheid beïnvloeden. De leden van de Wetgevende Kamers zijn, in strafzaken, immers onschendbaar overeenkomstig het bepaalde in artikel 45. Die onschendbaarheid kan niet worden opgeheven dan met verlof van de Kamer waartoe het betrokken lid behoort, en artikel 45 kent maar één uitzondering : ontdekking op heter daad; het maakt geen voorbehoud, zoals artikel 24 doet, voor de toepassing van artikel 90. Men zal zich dus moeten afvragen hoe de twee regelingen - enerzijds onschendbaarheid en anderzijds verlof tot vervolging - kunnen samengaan, vooral wanneer de betrokken minister senator is. Dit uiterst delicate probleem wordt verder in het advies onderzocht.

*

Artikel 91bis van de Grondwet verklaart de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers toepasselijk op de Staatssecretarissen, met uitzondering van de artikelen 79, derde lid, 82 en 86bis. Uit dit artikel volgt dat slechts die bepalingen van het

.../...

voorontwerp van rechtswege op de Staatssecretarissen toepasselijk zullen zijn, welke uitvoering geven aan artikel 90 van de Grondwet of daarin hun oorsprong vinden.

Aangezien het in de bedoeling van de Regering ligt alle bepalingen van de toekomstige wet zowel op de Staatssecretarissen als op de ministers toepassing te doen vinden, is het van belang die bedoeling in de tekst van de wet zelf tot uiting te brengen. Hierin zou kunnen worden voorzien door toevoeging van een artikel dat bepaalt : "De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op de ministers en de Staatssecretarissen".

Zowel uit de memorie van toelichting als uit de tekst en het opschrift van het voorontwerp blijkt dat dit alles wat betrekking heeft op de politieke verantwoordelijkheid van de ministers buiten zijn werkingssfeer houdt.

Het regelt de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, zowel voor de misdrijven die zij in als voor die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt mochten plegen, alsook de burgerrechtelijke aansprakelijkheid welke die misdrijven mochten meebrengen.

Binnen deze grenzen treedt het voorontwerp niet buiten de voorzieningen van artikel 90 van de Grondwet en brengt het dat artikel in werking, onverminderd, wel te verstaan, de opmerkingen waartoe die inwerking-

.../...

stelling aanleiding geeft, gelet op de drie hiervoren vermelde aspecten : bepaling van de misdrijven, bevoegdheid en procedure. Op te merken valt trouwens dat het onderwerp onder deze laatste term (procedure) ook materies begrijpt die geen specifieke procedureregelen zijn, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid ten opzichte van mededaders en medeplichtigen, de voorlopige hechtenis, de aanhouding aan boord van Belgische schepen of de toepassing van de wet tot bescherming van de maatschappij. Hierbij kan terloops worden opgemerkt dat het ontwerp niet handelt over het verval van de strafvordering door het betalen van een geldsom, noch over de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, al was het maar om het voordeel ervan aan de ministers te ontzeggen.

Het voorontwerp gaat echter verder. In twee van zijn artikelen (de artikelen 8 en 13) regelt het een aangelegenheid waarvan in geen enkel artikel van de Grondwet, zomin in artikel 90 als elders, gewag wordt gemaakt. Die artikelen van het voorontwerp stellen de Staat aansprakelijk voor de onrechtmatige daden welke een minister in de uitoefening van zijn ambt mocht plegen als dader hetzij van een als misdrijf strafbaar gesteld feit dat schade heeft veroorzaakt, hetzij van een feit waardoor een zuiver burgerrechtelijke schuld ontstaat.

*

.../...

Artikel 90 van de Grondwet behoeft voor zijn uitvoering een wet welke de Grondwetgever zo spoedig mogelijk tot stand zag komen (thans opgeheven artikel 139, 5°). Voor de tijd dat er geen uitvoeringswet zou zijn, nam de Grondwetgever de voorzorg te voorzien in een overgangsbepaling die als artikel 134 in de tekst is opgenomen.

Die bepaling is nog steeds van toepassing. Op de wet van 19 juni 1865 na - haar geldigheidsduur was tot één jaar beperkt - heeft de wetgever immers nagelaten te voorzien in de uitvoering van artikel 90.

Artikel 134 luidt als volgt :

"Totdat de wet erin zal hebben voorzien, heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen, en het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf.

De straf mag echter niet zwaarder zijn dan opsluiting, behalve in de gevallen door de strafwetten uitdrukkelijk bepaald".

Het voortbestaan van dit artikel van de Grondwet - waarin de Grondwetgever nochtans slechts een overgangsregeling had gezien - geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid waarover verder in het advies zal worden gehandeld.

.../...

De regeling van artikel 134 van de Grondwet heeft echter ook tot gevolg dat het de door een handeling van een lid van de Regering benadeelde personen in een moeilijke situatie brengt. Wanneer de schade haar oorsprong vindt in een strafbaar feit, al was het een gewone overtreding, weigeren de normaal bevoegde gerechten kennis te nemen van het geschil. Zo heeft het Hof van beroep van Brussel zich op 1 februari 1950 onbevoegd verklaard om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van de schade die was veroorzaakt door een minister die, op kerstdag 1946 aan het stuur van een wagen van de Staat op een ijzelplek geslipt was en schade had veroorzaakt (zie het arrest van 1 februari 1950, en de noot van Professor P. De Visscher, in "Revue critique de jurisprudence belge", 1952, blz. 46-53).

Ten gevolge van dat arrest heeft de benadeelde partij bij deurwaardersexploot van 21 september 1950 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verzoekschrift ingediend ten einde te worden gemachtigd om de gewezen minister rechtstreeks voor het Hof van cassatie te dagvaarden.

De Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die met het onderzoek van die vraag werd belast heeft in de eerste plaats vastgesteld "dat er geen verhouding bestond tussen het onschuldig karakter der feiten (en) de uitzonderlijke rechtspleging waartoe men zijn toevlucht moest nemen" (Gedr. St., Kamer, zitting 1950-1951, nr. 27, blz. 2).

.../...

Ofschoon de vraag geen onderwerp meer had nadat een minnelijke schikking tot stand was gekomen tussen de Staat en de benadeelde partij, heeft de Bijzondere Commissie van de Kamer het nodig geoordeeld de volgende slotopmerking te maken :

"Het zou dus passen dat de Regering de mogelijkheid zou onderzoeken om een wetsontwerp neer te leggen, tot regeling, in het raam van artikel 90 der Grondwet, van de regelen betreffende de grond en de rechtspleging betreffende het berechten van de ministers. Mocht zij menen zulks niet te moeten doen, dan zouden de Parlementsleden de plicht hebben eventueel gebruik te maken van hun recht van initiatief" (Gedr. St., Kamer, zitting 1950-1951, nr. 27, blz. 4).

Toen enkele jaren later een ontwerp-verklaring tot herziening van sommige artikelen van de Grondwet werd onderzocht, heeft de H. J. Rey, die verslaggever van de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers was geweest, een amendement ingediend dat ertoe strekte artikel 90 van de Grondwet te herzien. Ter verantwoording van zijn amendement beriep hij er zich onder meer op dat het in stand houden van de huidige regeling in sommige gevallen overdreven leek (Gedr. St., Kamer, zitting 1952-1953, nr. 595, blz. 2-3).

De Commissie die belast was met het verslag over dat ontwerp heeft dat amendement echter niet aangenomen (Gedr. St., Kamer, zitting 1952-1953, nr. 693, blz. 50).

.../...

HOOFDSTUK II. Problemen in verband met de interpretatie van artikel 90.

Met de beknopte analyse van artikel 90 zijn niet alle problemen betreffende de interpretatie van die bepaling opgelost.

In verband met de interpretatie van het voorontwerp rijzen drie vragen : 1° zijn overtredingen betrokken in de werkingssfeer van artikel 90; 2° welke zijn de bepalingen van artikel 90 die moeten worden toegepast op misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt; 3° hoe worden de zaken bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt ?

I. Zijn de overtredingen opgenomen in de werkingssfeer van artikel 90 ?

Artikel 1 van het voorontwerp maakt geen enkel onderscheid naar de aard van de misdrijven die door de ministers in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt worden gepleegd. Hetzelfde geldt voor artikel 2, dat betrekking heeft op misdrijven door ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegd, maar aanleiding geven tot vervolging tijdens de duur van dat ambt.

Volgens het voorontwerp doet het weinig ter zake of het misdrijf als misdaad, wanbedrijf of overtreding is omschreven; de procedure van inbeschuldi-

.../...

gingstelling is dezelfde, ongeacht het strafbare feit, en het bevoegde gerecht is hoe dan ook het Hof van cassatie.

Hier rijst een zeer omstreden probleem van grondwettelijk recht.

Tal van auteurs stellen dat de wet tot uitvoering van dit artikel, op straffe van miskenning van artikel 90 van de Grondwet, geen onderscheid mag maken tussen de verschillende categorieën van misdrijven; volgens hen slaat artikel 90 op alle misdrijven, dus ook op overtredingen (zie onder meer A. Giron, "Dictionnaire de droit administratif et de droit public", II, 1895, v° "Ministres", nr. 20, blz. 489; O. Orban, "Le droit constitutionnel", II, 1908, blz. 308, ook recenter auteurs : R.P.D.B., v° "Pouvoir exécutif", nr. 106; "Les Novelles", Lois politiques et administratives, La Constitution, II, 1935, nr. 723; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, nr. 311).

Ook dient te worden verwezen naar een considerans van een arrest van het Hof van cassatie van 27 juli 1891 (Pas., 1891, I, 228) betreffende een strafzaak waarin een ingenieur, diensthoofd bij de Staatsspoorwegen, op bevel van zijn Minister werken voor rekening van de Staat had doen uitvoeren met schending van de bouwverordening van de stad Gent. Het misdrijf was een overtreding. Uitspraak doende op een van de middelen waarin werd aangevoerd dat de Minister niet was veroordeeld, heeft het Hof dat mid-

.../...

del verworpen onder overweging dat ministers slechts door het Hof van cassatie berecht en door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in beschuldiging gesteld kunnen worden.

Ook de tegenovergestelde stelling als zou artikel 90 van de Grondwet niet op overtredingen van toepassing zijn, heeft haar aanhangers, met name het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat (De hervorming van de Staat, 1938, II, blz. 98-99) dat zich aansluit bij de zienswijze van Nypels en Servais ("Code pénal belge", 1938, I, blz. 69), en Braas ("Précis de procédure pénale", II, 1951, nr. 1180).

Twee teksten waarvan verschillende aspecten verder in het advies aan de orde komen, hebben de stelling gevolgd volgens welke overtredingen niet onder artikel 90 van de Grondwet vallen : de tijdelijke wet van 19 juli 1865, de zogenaamde Wet Chazal en het ontwerp van wet van 24 februari 1870 betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid door Minister Bara bij de Kamer ingediend op 24 februari 1870.

In het verslag dat namens de Bijzondere Commissie door de H. Delcour is uitgebracht vóór de goedkeuring van de tijdelijke wet van 19 juni 1865, is gezegd :

"Les contraventions qu'un ministre pourrait commettre ne tomberont pas sous l'application de la présente loi : votre commission vous propose de les renvoyer aux tribunaux de simple police, qui jugeront selon les formes ordinaires" (Gedr. St. Kamer, zitting 1864-1865, nr. 161, blz. 672).

.../...

De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet van 24 februari 1870, zegt onder meer :

"Quant aux contraventions commises par des ministres, elles sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (article 56 du projet). La raison est non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police, par un fondé de pouvoirs spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne (article 152, combiné avec l'article 185 du Code d'instruction criminelle). Il résulte de là que la disposition de l'article 56 du projet est applicable aux délits que la loi du 1er mai 1849 et d'autres lois spéciales ont déférés à la juridiction de police. Si l'on était d'avis que les termes de l'article précité s'opposent à cette application commandée par son motif, il suffirait d'en changer la rédaction comme suit :

"Les ministres qui auront commis des infractions dont la connaissance est attribuée par la loi aux tribunaux de police, seront jugés par ces tribunaux et dans les formes ordinaires".

Il est évident que la seconde chambre de la Cour de cassation, fonctionnant comme juridiction d'instruction, n'a pas le pouvoir accordé à la chambre du conseil et à la chambre d'accusation par les articles 4 et 6 de la loi du 4 octobre 1867, de transformer un délit en contravention par la déclaration

.../...

de circonstances atténuantes, et de soustraire ainsi l'inculpé à la juridiction privilégiée qui lui est assignée par la loi" (Gedr. St. Kamer, zitting 1869-1870, nr. 100, blz. 317).

De tijdelijke wet van 1865 en het ontwerp van wet van 1870 hadden verschillende oogmerken.

Terwijl de tijdelijke wet alleen betrekking had op misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt beoogde het wetsontwerp Bara, zoals ook het thans aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet, de ministeriële verantwoordelijkheid te regelen voor alle misdrijven door ministers gepleegd, ongeacht of ze buiten dan wel in de uitoefening van het ministeriële ambt zijn gepleegd.

Het eerste lid van artikel 90 van de Grondwet bestaat immers 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 burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en voor misdrijven die buiten de uitoefening van het ambt mochten zijn gepleegd. De woorden "misdaden en wanbedrijven" dagen eerst op in het tweede deel.

In het verslag Delcour dat aan de wet van 19 juni 1865 voorafgaat, staat te lezen :

"... le Congrès, qui avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, a voulu laisser à la législature

.../...

ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions" (Gedr. St. Kamer, 1864-1865, nr. 161, blz. 671).

De interpretatie van artikel 90 levert wat dit punt betreft ernstige moeilijkheden op, zoals volksvertegenwoordiger Delcour in zijn verslag moest toegeven. Hebben de woorden "misdaden en wanbedrijven" in het tweede deel van artikel 90, eerste lid, wel de zeer precieze betekenis welke zij hadden in het Strafwetboek van 1810 dat toen van kracht was en 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 berechtingsprivilege 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 zijn gepleegd. Gesteld dat de overtredingen welke zijn begaan buiten de uitoefening van het ministeriële ambt, niet vallen onder de woorden "misdaden en wanbedrijven", dan 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 ?

.../...

Voor een bevestigend antwoord pleiten :

1) De woorden "le droit d'accuser - het recht in beschuldiging te stellen" welke de Grondwetgever in artikel 90, eerste lid, heeft gebruikt, zijn ontleend aan een terminologie die gebruikelijk was ten tijde van de Franse revolutie. Zo bepaalde hoofdstuk V, artikel 9, van de Franse Grondwet van 3-14 september 1791 (in België niet bekendgemaakt) onder meer dat in criminele zaken "nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reprise par des jurés, ou décrétée par le Corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation". Het "Corps législatif" nam een decreet om de ministers in beschuldiging te stellen.

De term beschuldiging wordt in het strafrecht gebruikt voor de tenlastelegging van zware misdrijven. De woorden "beschuldigde" en "akte van beschuldiging" worden alleen gebruikt in de rechtspleging voor het Hof van assisen. Bij de rechtbanken zijn die woorden niet gangbaar : het Wetboek van strafvordering gebruikt daar de woorden "verdachte" en "beklaagde" (zie het advies van de Raad van State betreffende het ontwerp van wet tot vaststelling van de Nederlandse tekst van het Wetboek van strafvordering (Gedr. St. Senaat, zitting 1966-1967, nr. 37, blz. 24).

2) Het berechtingsprivilege waarin artikel 483 van het Wetboek van strafvordering van 1810 voorzag ten behoeve van de magistraten en dat door de wet van 20 april 1810 is uitgebreid tot sommige hoge ambtsdragers, onder meer "de prefecten", was alleen bedoeld voor de wanbedrijven waarop correctionele straf stond.

.../...

3) Gesteld dat de overtredingen door ministers begaan in de uitoefening van hun ambt niet onder toepassing vallen van het eerste deel van artikel 90, eerste lid, genieten degenen onder hen die lid van het Parlement zijn, de bescherming bedoeld in artikel 45 van de Grondwet volgens hetwelk geen lid van een van beide Kamers tijdens de zitting "in strafzaken" kan worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heter daad.

Het feit dat de overtredingen buiten de werkingssfeer van artikel 90 zouden vallen zou de wetgever echter niet verhinderen ten aanzien van die overtredingen een regeling in te voeren als die van artikel 90 of een andere welke hij dienstiger acht.

Zelfs in de interpretatie volgens welke de overtredingen niet onder artikel 90 vallen, is tegen de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp dus geen bezwaar uit een oogpunt van grondwettigheid.

Voor het overige komt het de Raad van State niet toe zich uit te spreken over de praktische bezwaren welke de door het voorontwerp ingevoerde regeling kan opleveren, onder meer wat betreft de wanverhouding tussen het feit waarop straf wegens overtreding staat en de vastgestelde procedure.

.../...

II. Misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt.

Volgens artikel 1 van het voorontwerp berecht het Hof van cassatie, met verenigde kamers op inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de ministers voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen die zij in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Waar moeten de misdrijven die "ter gelegenheid der uitoefening van het ambt" zijn gepleegd, worden gesitueerd ten aanzien van artikel 90 van de Grondwet ?

Het gaat hier om een begrip dat niet ontleend is aan de tekst zelf van artikel 90. Deze stelt allereerst een algemeen beginsel : "De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie". Onmiddellijk nadat het dit beginsel heeft geformuleerd machtigt de tekst de wetgever daarvan af te wijken voor een bepaalde categorie van door ministers gepleegde misdaden en wanbedrijven, namelijk die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt mochten hebben gepleegd.

Uitgaande van deze tekst zou men de mening kunnen zijn toegedaan dat de Grondwetgever slechts oog heeft gehad voor twee categorieën van misdaden en wanbedrijven die door ministers kunnen worden gepleegd : die welke zij mochten hebben gepleegd buiten de uitoe-

.../...

fening van hun ambt en uitdrukkelijk bedoeld zijn in de tekst van artikel 90 en daar tegenover die welke mochten gepleegd zijn in de uitoefening van het ambt.

In die veronderstelling zou men zich kunnen afvragen onder welke van beide categorieën de misdaden en wanbedrijven moeten worden ondergebracht welke gepleegd zijn "ter gelegenheid" van de uitoefening van het ambt.

Ook al zouden alle door de ministers "ter gelegenheid" van de uitoefening van hun ambt gepleegde misdrijven of sommige daarvan moeten worden geacht veeleer "buiten" dan "in" de uitoefening van het ambt te zijn gepleegd, legt artikel 90 aan de wetgever geenszins de verplichting op ze aan het algemeen beginsel te onttrekken. De wet kan alle door de ministers buiten de uitoefening van hun ambt gepleegde misdrijven of sommige daarvan aan een bijzondere regeling onderwerpen en zij kan dus op beperkende wijze de uitzondering bepalen welke zij op dat algemeen beginsel maakt, bijvoorbeeld door onder de door het algemeen beginsel ingevoerde regeling te laten alle misdrijven welke zij omschrijft als gepleegd "ter gelegenheid van" de uitoefening van het ambt.

Artikel 90 kan ook zo worden geïnterpreteerd, dat het de wetgever niet zou toestaan een uitzondering te maken op de algemene en dwingende regel welke hij uitvaardigt dan voor de misdrijven die door ministers mochten zijn gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt, waarbij die uitzondering als zodanig strikt zou moeten worden geïnterpreteerd. Onder het algemeen beginsel zouden dan vallen alle misdrijven die niet strikt in die uitzondering begrepen zijn.

.../...

In deze interpretatie zou het door het voorontwerp gemaakte onderscheid tussen de misdrijven gepleegd "in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening" van het ambt geen ander belang opleveren dan dat het de gedachte van de wetgever nader toelicht ten behoeve van hen die de wet moeten toepassen.

Welke van beide interpretaties zij ook aanneemt, de door het voorontwerp ingevoerde regeling voor misdrijven gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt blijft in overeenstemming met de grondwettelijke beginselen.

De memorie van toelichting geeft een voorbeeld van hetgeen moet worden verstaan onder misdrijf gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt.

"Het type-geval van een dergelijk misdrijf is de inbreuk op het wegenverkeersreglement gepleegd door een minister die zelf zijn wagen bestuurt om zich te begeven naar een plaats waar zijn aanwezigheid uit hoofde van zijn ambt vereist is. Is daarentegen geen misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, de inbreuk op het wegenverkeersreglement die wordt gepleegd door een minister die op zondag met zijn gezin een ritje maakt met de wagen die door de Staat te zijner beschikking wordt gesteld".

Men kan zich afvragen of het begrip dat hier aan de orde is, de practici een maatstaf aan de hand doet die altijd gemakkelijk te hanteren zal zijn.

.../...

III. Wijze waarop een zaak bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig wordt gemaakt.

Artikel 4, § 1, van het voorontwerp bepaalt :

"Een procedure tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt door een voorstel van haar voorzitter, op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie".

Volgens deze tekst zal de Kamer een minister maar in beschuldiging kunnen stellen als daartoe eerst een verzoek is ingediend door de procureur-generaal bij het Hof van cassatie en daarna een "voorstel" van de voorzitter van de Kamer om tot die inbeschuldigingstelling over te gaan. Het blijkt niet dat de Kamervoorzitter, op verzoek van de procureur-generaal, zou gehouden zijn een "voorstel" aan de Kamer te doen.

Uit artikel 5 en uit de commentaar welke de memorie van toelichting daarbij verstrekt, blijkt integendeel dat de voorzitter het initiatief neemt om dat "voorstel" te doen :

"Op voorstel van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie - aldus de memorie van toelichting - kan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het initiatief nemen om aan de Kamer een voorstel tot inbeschuldigingstelling over te leggen.

Ten einde hem in staat te stellen met volkomen kennis van zaken op te treden, geeft de wet hem de mo-

.../...

gelijkheid, de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht te verzoeken een onderzoek in te stellen binnen het raam van de zending van dat comité ...".

De mogelijkheid voor de Kamer om een minister in beschuldiging te stellen zal dus afhangen van twee opeenvolgende beslissingen : een van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie en een van de voorzitter van de Kamer, welke beide voorstellen op dezer respectieve beoordelingsbevoegdheid berusten.

De memorie van toelichting verstrekt geen uitleg omtrent de reden van bestaan van die bepalingen. Bij het onderzoek van artikel 4 beperkt zij zich tot een algemene verantwoording :

"De wet zou het aan het reglement van de Kamer kunnen overlaten de rechtspleging te bepalen overeenkomstig welke de inbeschuldigingstelling zal verlopen. Zoals in 1870 heeft de Regering er echter de voorkeur aan gegeven de bepalingen welke de ministers waarborgen tegen willekeur moeten verstrekken, in de wet zelf op te nemen. In dit opzicht spiegelt het ontwerp zich aan datgene dat in 1870 werd ingediend door Minister Bara".

Maar aan de Kamer procedureregelen opleggen voor het uitoefenen van haar bevoegdheid inzake inbeschuldigingstelling, zoals het ontwerp van Minister Bara deed, is heel wat anders dan de uitoefening van die bevoegdheid te doen afhangen van voorafgaande beslissingen die niet van haar uitgaan.

.../...

Artikel 90 van de Grondwet geeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de bevoegdheid de ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van cassatie. Die bevoegdheid is een volstrekte bevoegdheid wat betreft de misdaden en wanbedrijven door de ministers in de uitoefening van hun ambt gepleegd, en kan dus niet door de wet worden beperkt.

Het op 24 februari 1870 door Minister Bara ingediende ontwerp bepaalt in artikel 14 dat de Kamer een minister maar kan vervolgen na een door een van haar leden ingediende aanvraag tot inbeschuldigingstelling. Maar artikel 17 voegt eraan toe dat, opdat met de behandeling kan worden begonnen en opdat de Kamer de aanvraag in overweging kan nemen, deze de steun moet hebben van tien leden.

Het concept-voorstel van wet betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers dat in gemeenschappelijk overleg is opgemaakt door de Studiecentra van de nationale partijen en op 20 januari 1971 aan de Minister van Justitie is overgelegd zegt in artikel 15 dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers een minister niet kan vervolgen dan op aanvraag tot inbeschuldigingstelling ingediend door de voorzitter of door ten minste vijf leden ...

Beide ontwerpen treffen een regeling wat de vorm van de aanvraag betreft - en dit kan, zoals verder zal worden opgemerkt, problemen doen rijzen met betrekking tot artikel 46 van de Grondwet - maar laten aan de Kamer het initiatief om de inbeschuldigingstelling te vragen.

.../...

In haar vergadering van 19 januari 1921 (Gedr. St. Kamer, zitting 1920-1921, nr. 76, blz. 152 en 153), heeft de Kamer het verslag gehoord van een bijzondere commissie welke zij had aangesteld op voorstel van haar voorzitter, nadat deze namens het Bureau de volgende mededeling had gedaan :

"Een gewezen Minister, de heer de Broqueville, werd bij het onderzoek als getuige gehoord; hij bracht zekere stukken aan; dientengevolge heeft de kamer van inbeschuldigingstelling den eisch van het openbaar ministerie inwilligend, beslist dat de uitspraak over de rechtspleging moest geschorst worden.

Een der gronden van het requisitorium en van het arrest is dat het Hof slechts het aanbrengen van bewijzen kan bevelen door inbreuk te maken op de rechten door artikel 90 der Grondwet aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers voorbehouden.

Gelijk gij weet bezit de Kamer in dergelijke zaken onbeperkte macht.

Niemand kan haar dwingen dienaangaande in dezen of genen zin te handelen. Niemand kan het in gang brengen van een strafrechtelijk proces tegen een minister of een gewezen minister uitlokken.

De Kamer handelt oppermachtig.

Alleen elk harer leden heeft het recht bij de Kamer een aanvraag tot vervolging in te dienen, op grond van artikel 90 en 134 der Grondwet.

.../...

Uitsluitend in haar eigen schoot berust de macht, waarvan de uitoefening kan aanleiding geven tot het inbeschuldigingstellen van een minister.

De heer de Broqueville heeft ons doen weten dat hij wenschte uitleggingen te verstrekken ten overstaan van eene, door de Kamer in te stellen, commissie".

Waar de Commissie haar bevoegdheden onderzoekt in het licht van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet, schrijft zij in haar verslag onder meer :

"... artikel 90 beslist dat de Kamer alleen de strafvordering kan uitlokken, als aanklaagster optreden en de zaak naar het Verbrekingshof verwijzen met juiste vermelding van de overtreding welke men tegen den betichte aanvoert, welke overtreding slechts eene handeling kan zijn, door eene tusschen te komen wet voorzien".

Het zou niet opgaan dat recht te onderwerpen aan een voorafgaande maatregel die van het openbaar ministerie zou uitgaan, of het afhankelijk te maken van een bevoegdheid welke alleen bij de voorzitter van de Kamer zou berusten.

Niets verhindert evenwel de rol van het openbaar ministerie in deze fase van de procedure weer te geven in een bepaling die zegt dat de procureurs-generaal bij de Hoven van beroep de Kamer in kennis kunnen brengen met de feiten waarvan zij krachtens hun ambt kennis hebben moeten nemen en die aan de minister ten laste zouden kunnen worden gelegd.

.../...

Maar ook op aangifte door particulieren kunnen feiten bij de Kamer aanhangig worden gemaakt.

Volgens artikel 5.3 van het reglement van de Kamer geeft de voorzitter aan de Kamer kennis van de boodschappen, brieven en andere zendingen die haar betreffen, met uitzondering van naamloze brieven.

Met inachtneming van hetgeen in het volgende hoofdstuk (III-2) zal worden gezegd met betrekking tot de respectieve strekking van de artikelen 46 en 90 van de Grondwet, kan men het verkieslijk achten dat de wet zelf die kennisgeving voorschrijft door bijvoorbeeld te bepalen dat de aan de voorzitter gezonden aangiften ter kennis van de Kamer worden gebracht en dat deze zal beslissen welk gevolg eraan wordt gegeven.

Volgens de in de Kamer gebruikelijke procedure zou een verzoek tot inbeschuldigingstelling bij haar aanhangig kunnen worden gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van een of meer van haar leden. Afgezien van de inhoud, is het niet onverschillig of de procedureregel door de Kamer alléén gewijzigd kan worden of dat hij integendeel door de wet moet worden vastgesteld.

HOOFDSTUK III. Artikel 90 in verband gebracht met andere bepalingen van de Grondwet.

De wet tot toepassing van artikel 90 van de Grondwet kan niet voorkomen dat ook andere grondwetsbepalingen aan de orde komen. De vraag is dan in welke

.../...

mate artikel 90 een autonoom artikel is dat van die andere bepalingen afwijkt of toestaat dat daarvan wordt afgeweken, of in welke mate het in het licht van die andere bepalingen moet worden geïnterpreteerd.

Deze aangelegenheid moet worden onderzocht onder meer ten aanzien van de artikelen 38, 45, 46 en 98 van de Grondwet. Ook zal niet kunnen worden voorbijgegaan aan artikel 7, tweede lid, in zover het bepaalt dat niemand kan worden vervolgd dan in de vorm die de wet voorschrijft.

I. Het probleem van de toepassing van artikel 45 van de Grondwet.

Naar luid van artikel 45, eerste lid, van de Grondwet kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting, in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heterdaad.

Is die bepaling van toepassing op de Senator of de Volksvertegenwoordiger die minister is ?

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.

Voor het geval dat het misdrijf gepleegd is buiten de uitoefening van het ambt, beschikt de wetgever over enige vrijheid, zoals hiervoren is uiteenge-

zet (blz. 7, B). De stellers van het voorontwerp hebben besloten dat de berechting alleen door het Hof van cassatie kan geschieden, maar hebben toch bepaald dat de strafvervolging plaatsheeft volgens de regels van het gemeen recht met het voorbehoud dat tot vervolging niet kan worden overgegaan dan met verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Op dit laatste punt strookt de regeling met die welke artikel 45 van de Grondwet heeft bepaald ten gunste van de Volksvertegenwoordigers en van de Senatoren die, behalve bij ontdekking op heterdaad, niet vervolgd kunnen worden dan met verlof van de Kamer waarvan zij deel uitmaken.

Mocht de wetgever echter gebruik maken van het hem door artikel 90 verleende recht om van de regeling inzake inbeschuldigingstelling door de Kamer af te wijken, dan zou een afwijking van artikel 45 niet meer bij enige grondwetsbepaling kunnen aanleunen.

De tijdelijke wet van 19 juni 1865 die - en dit is van belang - alleen betrekking had op misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ministeriële ambt, bepaalde in artikel 2, derde lid :

"Si le Ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée".

De verslaggever van de Bijzondere Commissie van de Kamer, de H. E. Delcour, merkte allereerst op dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers de uitdrukking is van de "souveraineté nationale à laquelle le ministre doit rendre compte de ses actes" en dat zij is "seule juge, au point de vue de l'intérêt social, des nécessités

.../...

qui pourraient exiger de suspendre le cours ordinaire de la justice". Hij voegde er evenwel aan toe :

"Mais ces principes doivent se concilier avec la prérogative constitutionnelle qui appartient au Sénat, en vertu de l'article 45 de la Constitution" (Gedr. St. Kamer, zitting 1864-1865, nr. 161, blz. 672).

De wet van 19 juni 1865 bevatte een artikel 4 dat bepaalde :

"La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite".

Op een vraag van senator Malou, antwoordde Minister van Justitie Tesch het volgende :

"L'article 4 ne statue que sous le bénéfice de la disposition de l'article 2" (Hand. Senaat, 14 juni 1865, blz. 450).

Met uitzondering van het geval dat de Kamer ambtshalve vervolgingen gelast, lijkt het niet zo te zijn dat de wetgever, onder de regeling van de wet van 1865, heeft bedoeld dat verlof van beide Kamers nodig was. Wanneer de Minister lid van de Senaat is kan de vervolging plaats hebben tijdens de zitting met verlof van de Senaat alleen. Dat blijkt uit de verklaring van Minister Tesch alsook uit de ontleding van de tekst van artikel 1 van de wet van 1865. De heer Tesch verklaarde :

.../...

"Le ministre membre du Sénat qui, en dehors de ses fonctions, a commis un fait qui le soumet à l'action judiciaire, ne peut être poursuivi, dans mon opinion, qu'avec l'autorisation du Sénat; le ministre membre du Sénat se trouve donc dans la même position que le ministre membre de la Chambre des représentants qui ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de la Chambre" (Hand. Senaat, 14 juni 1865, blz. 450).

In het voorontwerp zou een soortgelijke regeling wenselijk voorkomen. Ten aanzien van ministers die geen lid van een van beide Kamers zijn, zou het voorontwerp kunnen bepalen dat ook tegen hen geen vervolgingen kunnen worden ingesteld dan met verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Voor het geval dat het misdrijf in de uitoefening van het ministeriële ambt gepleegd is, zijn de strakke directieven van het bepaalde in artikel 90 volkomen van toepassing. Is de minister tegelijk lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, dan moet geredelijk worden aangenomen dat de inbeschuldigingstelling als bedoeld in artikel 90 het verlof als bedoeld in artikel 45 insluit.

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

.../...

Volgens de memorie van toelichting is het verlof waarvan sprake in artikel 45 van de Grondwet niet vereist indien de minister lid is van een van beide Kamers.

"Er is immers geen reden tot cumulatie van twee onderscheiden immuniteiten die worden verleend wegens de uitoefening van verschillende functies. De immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt heeft voorrang op die welke verbonden is aan het parlementair mandaat en doet die laatste immuniteit wegvallen".

Deze argumentatie roept een ernstig voorbehoud op. De zogenaamde "immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt" is er geen. Zij sluit veeleer aan bij een berechtingsprivilege, terwijl artikel 45 in het belang van het Parlement een werkelijke immuniteit van de leden, ofschoon beperkt tot de duur van de zittingen, heeft ingevoerd. Al is het zo dat beide maatregelen dienen ter voorkoming van handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de uitoefening van elk van de gescheiden machten toch zijn ze door hun aard verschillend.

Niettemin is de opvatting verdedigd dat artikel 90 in de plaats treedt van artikel 45 en dit laatste ontoepasselijk maakt op de ministers en de Staatssecretarissen (zie onder meer P. De Visscher, Rev. crit. jurispr. belge, 1952, blz. 48).

Toegegeven moet echter worden dat die opvatting niet eenparig wordt gedeeld (de Kerchove de Denterghem, "De la responsabilité des ministres",

.../...

1867, blz. 222; - Mast, "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 1972, nr. 309).

In het ontwerp Bara van 24 februari 1870, bepaalt artikel 12, tweede lid :

"Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée" (Gedr. St., Kamer, zitting 1869-1870, nr. 100, blz. 319).

Ook hier moet worden toegegeven dat moeilijkheden rijzen in verband met de interpretatie als zou krachtens artikel 90 alleen met verlof van de Senaat kunnen worden overgegaan tot vervolging van een minister of Staatssecretaris, die lid van de Senaat is en een misdrijf heeft gepleegd in de uitoefening van zijn ambt.

1° De zittingen van de Kamers volgen elkaar praktisch zonder onderbreking op, zodat het voor de Senaat theoretisch mogelijk zou zijn de Kamer te verhinderen het haar door de Grondwetgever verleende prerogatief uit te oefenen zodat de beslissingsmacht die grondwettelijk bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers berust, in feite zou worden verplaatst.

2° De minister-senator zou enigszins een getrapte bescherming genieten aangezien hij alleen voor het Hof van cassatie zou kunnen worden gebracht na inbeschuldigingstelling door de Kamer én met verlof van de Senaat, terwijl de minister-volksvertegenwoordiger en de minister die geen parlementslid is, slechts een waarborg op één

.../...

enkel niveau zou genieten. Buiten het aan de tekst van artikel 45 zelf ontleende argument kan een zodanig verschil in behandeling geen wettiging vinden.

3° In dezelfde interpretatie rijst ook de vraag op welk tijdstip het verlof van de Senaat moet worden gevraagd.

Volgens artikel 45 moet dat verlof worden verleend vooraleer enige daad van vervolging wordt verricht. Is de door de Kamer genomen beslissing om de procedure van inbeschuldigingstelling van een minister op grond van artikel 90 van de Grondwet te beginnen, de eerste daad van vervolging, dan moet de vraag om verlof aan die beslissing voorafgaan. Hierdoor kan de vraag ondoelmatig worden want de Senaat zal natuurlijk geen verlof verlenen zonder dat hem ernstige gegevens betreffende de schuld van de minister worden verstrekt.

Ofschoon de Raad van State erkent dat elk van beide oplossingen geschraagd kan worden door ernstige juridische argumenten en dat geen van beide onbestaanbaar is met de grondwetteksten, en ofschoon hij er zich terdege van bewust is dat de keuze die moet worden gedaan, dus zowel op politieke als op juridische gronden zal rusten, kan hij de indruk niet naast zich neerleggen dat de door de Regering voorgestelde oplossing het voordeel biedt dat zij verhindert dat tussen beide Wetgevende Kamers naar aanleiding van de inbeschuldigingstelling van een minister die lid van de Senaat is, een conflict zou ontstaan

.../...

dat niet alleen vertraging kan opleveren voor vervolgingen die in 's lands belang en voor hun eigen doeltreffendheid dringend kunnen zijn, maar dat ook het krediet van de parlementaire instelling op de proef kan stellen.

Terloops moge worden opgemerkt dat, wanneer men aanneemt dat artikel 45 van de Grondwet geen toepassing vindt op het geval van de minister die lid van de Senaat is, de logica eist dat diezelfde interpretatie wordt aangenomen nadat het ambt van de minister is geëindigd, als de gewezen minister, die senator gebleven of geworden is, wordt vervold wegens misdrijven gepleegd in de uitoefening van zijn vroeger ambt.

II. Regeling, door de wet, van de wijze waarop de Kamer van Volksvertegenwoordigers de procedure voert (artikelen 46 en 38 van de Grondwet).

In verband met de vaststelling door het voorontwerp, van procedureregelen welke de Kamer moet volgen om een minister in beschuldiging te stellen, rijst ook een probleem van grondwettigheid. Men zou zich immers kunnen afvragen of die bepalingen niet in strijd komen met artikel 46 van de Grondwet, luidens hetwelk elke Kamer in haar reglement de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent, en met artikel 38, eerste lid, van de Grondwet luidens hetwelk elk besluit bij volstrekte meerderheid van stemmen wordt genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zou worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten.

.../...

Het is niet de eerste maal dat de Raad van State onderzoekt of ontwerp-wetsbepalingen bestaanbaar zijn met die grondwetsartikelen.

Meer bepaald in het advies over het ontwerp van wet houdende organisatie van de Instituten der Belgische radio en televisie, dat de wet van 18 mei 1960 geworden is, heeft hij een onderzoek gewijd aan wetgevingsprecedenten om er bepaalde leidende beginselen uit af te leiden. Zo zegt het advies :

"Op het eerste gezicht lijken de ontworpen bepalingen over de wijze van benoeming der leden van de beheerraad in strijd met de letter van artikel 46 en van artikel 38, eerste lid, van de Grondwet. Het ontwerp regelt immers in een wet de wijze waarop de Kamers hun benoemingsbevoegdheid zullen uitoefenen, terwijl artikel 46 bepaalt dat het aan elke Kamer toekomt vrij en soeverein in haar reglement te bepalen "op welke wijze zij van haar bevoegdheden gebruik maakt". Waar de ontworpen wet anderzijds voorschrijft, dat de acht kandidaten met de meeste stemmen worden benoemd, wijkt zij af van het beginsel, dat elk besluit bij volstrekte meerderheid van stemmen wordt genomen, terwijl toch volgens artikel 38, eerste lid, zulke afwijking, inzake verkiezingen en voordrachten, alleen mogelijk is in de reglementen der Kamers.

Er moet nochtans worden vastgesteld, dat de wetgever zich niet altijd aan die strakke interpretatie heeft gehouden.

.../...

Zo is de wijze van uitoefening van sommige bevoegdheden, die door een bijzondere wet en niet door de Grondwet aan de Kamers zijn opgedragen, rechtstreeks in die wet zelf bepaald.

Artikel 15 van de wet van 18 oktober 1908, gewijzigd bij de wet van 5 maart 1912 op het Gouvernement van Belgisch-Congo, artikel 18 van de wet van 19 juli 1930, gewijzigd bij de wet van 23 december 1937 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon, artikel 6 van de wet van 11 juli 1935 tot oprichting van de Nationale Dienst voor de voltooiing van de Noord-Zuidverbinding, en artikel 27 van de besluitwet van 20 november 1946 tot oprichting van de Regie der luchtwegen, bepalen namelijk dat de instemming van de Wetgevende Kamers met de haar voorgelegde ontwerpen stilzwijgend wordt verkregen door het verstrijken van vastgestelde termijnen.

De wet van 18 april 1898 op het gebruik der Vlaamse taal bij officiële bekendmakingen is verder gegaan, evenals trouwens de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

De wet van 18 april 1898 regelt aangelegenheden die ressorteren onder de grondwettelijke bevoegdheden van elke Wetgevende Kamer. Na in artikel 1 te hebben bepaald dat "de wetten worden gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt in de Franse en in de Vlaamse taal", schrijft ze voor op welke wijze iedere Kamer de wetsontwerpen en -voorstellen zal onderzoeken en goedkeuren.

.../...

Artikel 2 bepaalt : "Wetsontwerpen uitgaande van de Regering worden de Kamers aangeboden in tweetalige tekst. Wetsontwerpen uitgaande van de leden der Kamers worden overgelegd hetzij in tweetalige tekst, hetzij in de taal door de voorstellers verkozen. In het laatste geval doet het Bureau ze vertalen vooraleer zij in beraadslaging komen. De stemming over de wijzigingen voorgesteld gedurende de beraadslaging mag gebeuren over een enkele tekst. Worden ze aangenomen, dan doet het Bureau de aldus gewijzigde artikelen vertalen vóór de tweede stemming. Wanneer, bij de tweede stemming, wijzigingen worden toegebracht aan de bij de eerste stemming aangenomen artikelen, dan mogen de Kamers beslissen dat de eindstemming tot een latere zitting uitgesteld wordt. In elk geval, heeft er een enige stemming plaats over een volledige in beide talen opgestelde tekst".

Na op die wijze te hebben bepaald hoe moet worden te werk gegaan voor het goedkeuren van wetsontwerpen en wetsvoorstellen, voegt artikel 2 eraan toe : "De Kamers bepalen in hare verordeningen de maatregelen welke zij nuttig achten om, elke wat haar betreft, de uitvoering dezer wet te verzekeren".

Deze laatste bepaling werd als volgt verantwoord in het verslag Van Vreckem namens de Senaatscommissie (Senaat 1896-1897, verslag van 8 december 1896, nr. 26) : "L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur". De verslaggever brengt vervolgens de bepaling van artikel 46 van de Grondwet in herinnering.

.../...

Het valt dadelijk op, dat de wetgever van 1898 zich praktisch genoodzaakt zag een aangelegenheid, waarin eenheid van procedure niet kon worden gemist, te onttrekken aan de reglementen van de Kamers, die immers steeds voor wijziging vatbaar zijn en van Kamer tot Kamer kunnen verschillen.

Het probleem van artikel 46 van de Grondwet heeft zich ook voorgedaan in een andere wet welke, evenals die van 18 april 1898, de wijze van uitoefening van aan de Kamers opgedragen grondwettelijke bevoegdheden regelt : de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, die het door artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toegekende recht van onderzoek in werking stelt.

De memorie van toelichting van een door de Kamer in 1865 goedgekeurd ontwerp, waar de memorie bij de wet van 3 mei 1880 naar verwijst, verklaart :

"En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des Représentants, lors de la discussion d'un projet de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout a fait décisives.

.../...

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs : les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux

.../...

Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter" (Kamer, zitting 1879-1880, doc. nr. 39, bijlage 1).

...

"De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 1880 leert dus het volgende :

1° zelfs voor gevallen waarin de bevoegdheid de Kamers door de Grondwet is opgedragen, heeft de wetgever zich bevoegd geacht om de wijze van uitoefening ervan te regelen, in zover die uitoefening betrekking heeft op het recht van derden en niet kan worden geregeld door gewone interne voorzieningen in het kader van het reglement van een vergadering;

2° de wetgever van 1880 beschikt, evenals die van 1898, op een aantal punten, maar hij laat een min of meer omvangrijk "résidu" bestaan - de maatregelen tot uitvoering van de wet -, te regelen door huishoudelijke voorzieningen die elke Kamer kan vaststellen;

3° soms is het echter beter dat hetgeen door het reglement van de Kamers kan worden geregeld - het recht voor elk lid het onderzoek bij te wonen - uitdrukkelijk in de wet wordt neergelegd om op die wijze te ontvangen wat het verslag Nothomb noemt "une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner."

.../...

Uit dit alles blijkt, dat de gewone wetgever is opgetreden om te bepalen op welke wijze een bevoegdheid van de Kamers moest worden uitgeoefend, wanneer het om de rechten van de Staatsburgers ging, en ook wanneer het zaak was een eenheid tot stand te brengen welke langs het reglement van de Kamers onmogelijk te bereiken was.

In het onderhanvige geval mag enerzijds worden aangenomen, dat eenheid in de wijze waarop elk van beide Kamers de werkende en plaatsvervangende beheerders van een door de wet opgerichte openbare instelling zal benoemen niet kan worden gemist, anderzijds, dat die noodzakelijke eenheid en de bestendigheid daarvan alleen door een wet en niet door altijd aan verandering onderhevige Kamerreglementen kunnen worden bereikt" (Gedr. St. Senaat, zitting 1958-1959, nr. 317).

De wetgever heeft de wet van 18 mei 1960 zonder enige discussie daarover aangenomen.

In het onderhavige geval is het argument van de noodzakelijke eenvormige behandeling in de beide Kamers niet dienstig, aangezien een minister alleen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in beschuldiging kan worden gesteld. Het argument dat ontleend is aan de bescherming van de individuele rechten daarentegen behoudt al zijn kracht.

.../...

Volgens artikel 90 van de Grondwet stelt de Kamer de minister in beschuldiging en brengt zij hem voor het Hof van cassatie; zij stelt dus de strafvordering in.

Het voorontwerp verklaart op de werkzaamheden van de commissie van de Kamer van toepassing : de regels van de artikelen 4, eerste lid, en 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Uit dat artikel 4, eerste lid, blijkt dat de commissie en haar voorzitter de bevoegdheden hebben die het Wetboek van strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent.

Bovendien verklaart het ontwerp artikel 458 van het Strafwetboek toepasselijk in geval van schending van de geheimhoudingsplicht en straft het de weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek. De uitoefening van de bevoegdheden van de Kamer brengt ongetwijfeld de rechten van de minister, niet alleen als zodanig maar ook als Staatsburger, in het geding; enkele ontwerpbepalingen hebben ook betrekking op de rechten van derden. De uitoefening van die bevoegdheden kan dus niet worden geregeld in het reglement van een wetgevende vergadering.

Al kan de noodzaak van een wettelijke regeling in twijfel worden getrokken voor sommige bepalingen uit hoofdstuk III van het voorontwerp, toch kan gevoeglijk worden aangenomen dat die bepalingen deel uitmaken van een geheel dat beter niet wordt gesplitst.

.../...

Men merke vooral op dat, overeenkomstig de wens van de Grondwetgever, de vorm van de vervolging door de wet dient te worden geregeld zoals voorgeschreven in artikel 7, tweede lid, van de Grondwet.

Dit alles wettigt het feit dat het voorontwerp een regeling treft in aangelegenheden welke artikel 38, eerste lid, in fine, en artikel 46 van de Grondwet in beginsel aan het reglement van de Kamers overlaat.

De wijze van stemming welke de Kamer zal moeten volgen om een minister in beschuldiging te stellen, is een ander probleem dat hierna zal worden onderzocht.

III. Stemming over de inbeschuldigingstelling
(artikel 38 van de Grondwet).

Het laatste lid van § 4 van artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat ieder besluit tot inbeschuldigingstelling wordt genomen met de volstrekte meerderheid van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het eist een strengere meerderheid dan in artikel 38, eerste lid, van de Grondwet in de volgende bewoordingen is voorgeschreven :

"Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten".

.../...

Wanneer het gaat om een besluit tot inbeschuldigingstelling is de wijze van stemming opgelegd door de dwingende bepaling van artikel 38.

Wegens de ernst van de beslissing kan men weliswaar aannemen dat in het ontwerp aan een buitengewone meerderheid is gedacht, pro memorie het ontwerp Bara waar in artikel 32 trouwens stond :

"Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix. La Chambre ne pourra prendre de résolution que lorsque les deux tiers de ses membres se trouvent réunis".

Blijft de vraag of een zodanige afwijking strookt met de Grondwet.

Het is hier niet de plaats om te betogen dat de bescherming van de individuele rechten niet afhankelijk mag zijn van het reglement van een enkele Kamer, aangezien de Kamer niet bevoegd is om in dat opzicht af te wijken van de door de Grondwet zelf gestelde regel van de meerderheid van stemmen.

Kan worden betoogd dat artikel 38, dat aan de Kamers een wijze van stemming oplegt, alleen zou slaan op de besluiten die normaal door beide Kamers moeten worden genomen, zoals de goedkeuring van wetten, en dus niets uitstaande zou hebben met het geval van artikel 90, hetwelk een uitzondering is en betrekking heeft op een beslissing die door een enkele Kamer wordt genomen ?

.../...

Bij nader toezien kan de tekst van artikel 38 niet zó worden geïnterpreteerd. Hij is algemeen en lijkt te slaan op besluiten van alle aard. Inzonderheid de redactie van het derde lid :

"Geen van beide Kamers kan een besluit nemen, indien niet de meerderheid van haar leden tegenwoordig is".

doelt uitdrukkelijk op elk besluit van elk van beide Kamers.

Staat artikel 90 anderzijds toe dat van artikel 38 wordt afgeweken ? De tekst zegt dat niet. Het tweede lid van het artikel verleent aan de wetgever de bevoegdheid om te bepalen op welke wijze tegen de ministers in rechte wordt opgetreden, maar niet de bevoegdheid om in die wet af te wijken van andere grondwetsbepalingen.

Is er anderzijds geen aanleiding om ook hier, zoals voor artikel artikel 46, te verwijzen naar artikel 7, tweede lid, van de Grondwet :

"Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft" ?

Als de vorm van de vervolgingen in een wet moet worden bepaald, kan die wet dan, in het uitzonderlijk geval dat de vervolgingen door de Kamer worden ingesteld, niet afwijken van de wijze van stemming welke aan die Kamer is opgelegd door artikel 38 ?

.../...

Men vergete echter niet het bijzonder belang van artikel 38 van de Grondwet, dat anders dan artikel 46, een kworum voorschrijft alsook een wijze van berekening van de meerderheid, en zodoende een van de grondregelen van de werking van het Parlement en dus van de democratie vaststelt.

Telkens als de Grondwetgever geoordeeld heeft dat voor de stemming verschillende regelen gewettigd waren, heeft hij die zelf vastgesteld.

Toen de Grondwetgever oordeelde dat de Kamers de algemene regel niet hoefden toe te passen voor verkiezingen en voordrachten, heeft hij uitdrukkelijk in die uitzondering voorzien.

Men mag dus niet aannemen dat hij stilzwijgend aan de wet de bevoegdheid zou hebben gelaten om, op welk gebied dan ook, af te wijken van de regel van artikel 38.

IV. Bevoegdheid van de jury in criminele zaken en voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (artikel 98 van de Grondwet).

Volgens artikel 10, § 2, van het voorontwerp worden de mededaders van en de medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf door een minister gepleegd en de daders van samenhangende misdrijven samen vervolgd.

.../...

Het gevolg hiervan zal weliswaar zijn dat zij worden afgetrokken van de rechter die het gemeen recht hun normaal toekent, maar dan krachtens een wet; hier wordt niet afgeweken van artikel 8 van de Grondwet volgens hetwelk niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent.

De tekst wijkt daarentegen wél af van artikel 98 van de Grondwet, die bepaalt :

"De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven".

Voor de ministers is in de afwijking voorzien door artikel 90 van de Grondwet en hier is dus geen probleem. Hetzelfde kan niet worden gezegd wat betreft de mededaders van en de medeplichtigen aan of de daders van samenhangende misdrijven.

Mededaders en medeplichtigen nemen deel aan eenzelfde misdrijf; dat éne misdrijf wettigt de ondeelbaarheid van de procedure.

Juist naar dat begrip van ondeelbaarheid verwijst in de volgende bewoordingen het arrest van het Hof van cassatie, verenigde kamers, van 12 juli 1865, waarin het luitenant-generaal baron Chazal, minister van oorlog, en Jean-Jacques Delaet, lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, berecht :

"Considérant que, nonobstant la différence des peines que les coupables peuvent encourir, le duel est un fait complexe indivisible; que le délit commis par l'un des combattants est inséparable du délit commis en même temps par l'autre;

Considérant que le délit de provocation en duel, ayant pour objet de consommer l'exécution d'un autre délit, est connexe à ce dernier, aux termes de l'article 227 du Code d'instruction criminelle;

Considérant que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus élevé, compétent à l'égard de l'un des prévenus;

Considérant que ce principe d'ordre public, universellement admis en jurisprudence, avant été consacré par une loi publiée en Belgique, celle du 24 messidor an IV, réglant le mode de procéder contre les complices, soit d'un représentant du peuple, soit d'un membre du directoire exécutif, accusé par le pouvoir législatif et traduit devant la haute Cour de justice; que depuis il a été de nouveau confirmé législativement par l'application que le Code d'instruction criminelle en a faite en son article 501;

Considérant que le lieutenant-général baron Chazal, Ministre de la Guerre, devant, en exécution de la loi du 19 juin dernier, être jugé par la Cour de cassation, celle-ci se trouve, d'après ce qui est reconnu ci-dessus, légalement saisie de la poursuite dirigée simultanément contre le représentant Delaet, coprévenu".

.../...

In het aldus berechte geval rees het probleem van de toepassing van artikel 98 weliswaar niet omdat het misdrijf alleszins niet onder de bevoegdheid van het Hof van assisen viel.

Toch toont het arrest duidelijk aan dat het karakter van ondeelbaarheid nauw verbonden is met de aard van de zaken. Dat karakter vereist dat een enkel gerecht bevoegd is en wettigt een afwijking van artikel 98 van de Grondwet, in het voordeel van artikel 90.

Wat nu de samenhang betreft, deze veronderstelt een veelheid van misdrijven. Het kan zijn dat deze een karakter van ondeelbaarheid vertonen zoals in het geval dat door het genoemde arrest van 12 juli 1865 is berecht, maar het zal niet noodzakelijk zo zijn.

Artikel 227 van het Wetboek van strafvordering noemt gevallen van samenhang; aangenomen wordt echter dat het die gevallen niet op limitatieve wijze bepaalt (cfr. "Novelles. Procédure pénale. Les mises en accusation", nrs. 102 en 103). Het begrip samenhang is voor ruime interpretatie vatbaar, want het is de rechter die erover beslist in het belang van een goede rechtsbedeling.

Wanneer men door een wet de bevoegdheid van het Hof van cassatie gaat uitbreiden tot de daders van misdrijven die gewoon samenhangen met die welke door de ministers zijn gepleegd, wijkt men af van artikel 98 van de Grondwet zonder dat die afwijking door de aard van de zaken is opgelegd of steun vindt in artikel 90 van de Grondwet.

.../...

HOOFDSTUK IV. Het misdrijf inherent aan de uitoefening van het ministeriële ambt.

Een ander belangrijk probleem waartoe het voorontwerp aanleiding geeft, is de omschrijving van een nieuw misdrijf eigen aan de ministers.

Artikel 134 van de Grondwet heeft dit probleem bij wijze van overgangsmaatregel geregeld door aan de Kamer "een discretionaire macht (te verlenen) om een minister in beschuldiging te stellen, en (aan) het Hof van cassatie om hem te berechten, met karakterisering van het misdrijf en bepaling van de straf".

In de mate waarin die bepaling aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Hof van cassatie de macht verleent om ten laste van een minister als misdrijf aan te rekenen een feit dat, toen het gepleegd werd, niet door de wet als misdrijf was omschreven, zou de toepassing ervan thans in strijd komen met artikel 7.1. van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het zogenaamde "Europees Verdrag van de rechten van de mens", welk artikel bepaalt :

"Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde".

De uitvoering welke de wetgever aan artikel 90 van de Grondwet wil verlenen moet beantwoorden aan

.../...

het voorschrift van het genoemde artikel 7, vermits de uitvoeringswet alleen in artikel 90 en niet in artikel 134 van de Grondwet een grondwettelijke grondslag vindt.

Het nieuwe misdrijf is als volgt omschreven in artikel 3, § 3, van het voorontwerp :

"Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft, de minister die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien worden veroordeeld tot ontzetting van de in 1°, 2° en 3° van artikel 31 van het Strafwetboek bedoelde rechten.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing, de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd".

De memorie van toelichting erkent dat een van de meest netelige problemen is de omschrijving van de specifieke misdrijven waaraan ministers zich schuldig kunnen maken.

Voor dat probleem zijn verscheidene oplossingen mogelijk.

1. Een van de oplossingen zou erin bestaan geen specifieke regeling inzake verantwoordelijkheid in te voeren voor de ministers. Er zou dus geen sprake van zijn, feiten strafbaar te stellen die niet onder de gewone strafwet vallen. Voor zodanige fei-

.../...

ten zou de minister politiek verantwoordelijk zijn : hij zou gedwongen kunnen worden ontslag in te dienen.

Op te merken valt dat die zuiver politieke sanctie niet op doeltreffende wijze zou kunnen worden toegepast ingeval de feiten mochten zijn gepleegd tussen het tijdstip waarop de minister ontslag zou hebben genomen en het tijdstip waarop dat ontslag zou zijn aanvaard. In dat geval zou de enig mogelijke sanctie nog zijn : onmiddellijke afzetting van de minister door de Koning.

Men kan zich afvragen of het ontbreken van een specifieke regeling beantwoordt aan de idee welke de Grondwetgever van 1831 zich van de verantwoordelijkheid van de ministers heeft gevormd.

Uit de formulering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet alsook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het nationaal congres niet de bedoeling heeft gehad de verantwoordelijkheid van de ministers te beperken tot de feiten die in de gewone strafwetten zijn bepaald.

Aangezien echter de regeling van artikel 134 gedeeltelijk in strijd is met het Europees Verdrag van de rechten van de mens en niet bestaanbaar is naast de regeling welke de nieuwe wet invoert, verdient het in ieder geval aanbeveling dat de wetgever duidelijk uiting geeft aan zijn voornemen om, door het aannemen van de ontwerp-wet, een einde te maken aan iedere mogelijkheid om artikel 134 toe te passen.

.../...

2. Een tweede oplossing zou erin bestaan alle eventueel door ministers te plegen specifieke misdrijven op te sommen. Die oplossing - die ook door Bara in zijn ontwerp was voorgesteld - heeft het nadeel van ieder enuntiatief bedeelde opsomming, namelijk dat zij onvolledig dreigt te zijn.

3. Een derde oplossing bestaat in een opsomming van de specifieke misdrijven, gekoppeld aan een algemene bepaling.

De memorie van toelichting van het onderhavige voorontwerp merkt op dat het concept-voorstel van de studiecentra van de traditionele partijen werkt met opsomming van de misdrijven die specifiek zijn voor het ministeriële ambt, maar daar nog een meer algemene bepaling aan toevoegde welke ertoe strekte daarnaast toch nog een inbeschuldigingstelling op discretionaire grond mogelijk te maken. Artikel 12 van de door de studiecentra geredigeerde tekst bepaalt immers :

"La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution".

Deze laatste oplossing, die tot doel heeft de leemten te ondervangen welke onvermijdelijk met iedere opsomming gepaard gaan, leidt evenwel tot rechtsonzekerheid en is, zoals hiervoren is gezien, in strijd met artikel 7 van het Verdrag van de rechten van de mens.

.../...

4. De vierde oplossing, die door het voorontwerp wordt aangenomen in artikel 3, § 3, heeft tot doel alle specifieke misdrijven die door ministers kunnen worden gepleegd in een algemene tekst te omvatten.

De memorie van toelichting verklaart :

"Die misdrijven (de specifieke misdrijven welke een minister zou kunnen plegen) kunnen nochtans worden samengebracht onder één gemeen begrip : het misbruik van het ambt of van de hoedanigheid, dat even zo goed kan liggen in een nalaten te handelen als in een positieve daad. Het misbruik zal in ieder geval alleen dan worden vervolgd wanneer het werd gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden".

Is artikel 3, § 3, voldoende nauwkeurig geformuleerd om te voldoen aan het voorschrift van artikel 9 van de Grondwet en aan artikel 7 van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens ?

A. Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, heeft het misdrijf dat in het voorontwerp wordt omschreven als misbruik van hoedanigheid, zeer veel weg van het misdrijf dat in het Franse recht wordt omschreven als "trafic d'influence".

"Trafic d'influence" als zodanig, is in België niet strafbaar (zie "Les Novelles, Droit pénalé, III, 1972, nr. 4326).

.../...

De wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, bevat weliswaar een bepaling die door dezelfde zorg is ingegeven; maar haar werkingssfeer is zeer beperkt. Volgens artikel 2 van die wet is het aan de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat verboden in de akten of bekendmakingen in verband met de vennootschappen met winstgevend doel, melding te maken van hun "titel".

Op het niet naleven van dat voorschrift is evenwel geen straf gesteld, tenzij wat betreft de notarissen, griffiers en andere ministeriële ambtenaren, alsook de uitgevers die een akte opgemaakt in strijd met die bepaling mochten hebben opgesteld, overgeschreven of bekendgemaakt.

In Frankrijk is het "trafic d'influence" genoemde misdrijf bepaald in de wet van 4 juli 1889 die in de "Code pénal" een artikel 178 heeft ingevoegd. Dat artikel, zoals het is gewijzigd bij de ordonnantie van 8 februari 1945, luidt als volgt :

"Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois

.../...

ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au § 1er du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus".

Artikel 178 van de "Code pénal" is zowel van toepassing op particulieren als op ambtenaren en openbare mandatarissen. Ten opzichte van ambtenaren en openbare mandatarissen worden de straffen door het tweede lid verzwaard.

Hier kan de vraag worden gesteld of de omschrijving van het misdrijf dat bestaat in misbruik van hoedanigheid niet beter op haar plaats zou zijn in een bepaling van het Strafwetboek die van toepassing zou zijn op alle titularissen van ambten en openbare mandaten en die op de ministers toepasselijk zou worden verklaard door artikel 3, §§ 1 en 2, van het voorontwerp.

.../...

B. Moeilijker is het met nauwkeurigheid het misdrijf te omschrijven dat in het voorontwerp "misbruik van zijn ambt" heet.

De Franse wetgeving heeft op bepaalde tijdstippen gewerkt met het begrip "prévarication" dat, volgens het woordenboek van de Academie française, betekent : "trahir les intérêts qu'on est obligé à soutenir" of "manquer au devoir de sa charge, aux obligations de son ministère". Volgens sommige oude auteurs slaat het woord "prévarication" gewoon op ieder misdrijf dat door een ambtenaar in de uitoefening van zijn ambt wordt gepleegd, en vertoont het dus verwantschap met het woord "forfaiture" (zie "Répertoire de la législation de doctrine et de jurisprudence" D. Dalloz, Parijs, T. XXXVI, 1856, v° "Prévarication").

Artikel 71 van de "acte constitutionnel" van 24 juni 1793 bepaalde :

"Les membres du conseil (exécutif), en cas de prévarication, sont accusés par le corps législatif".

Op 12 december 1832 diende de "Garde des Sceaux" een ontwerp van wet op de verantwoordelijkheid van de ministers in dat een nieuwe beschuldiging toevoegde aan de twee gevallen bepaald in de "Charte" van 1814. De ministers konden voortaan in beschuldiging worden gesteld wegens verraad, knevelarij en "prévarication". Met de straffen op "prévarication" gesteld, kon worden gestraft : "le ministre qui compromettait

.../...

sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou l'inexécution des lois ou par l'abus du pouvoir qui lui était légalement conféré" (L. Delabrousse, "De la responsabilité criminelle des ministres", "Belgique judiciaire", XXXVI, blz. 1007).

Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp voert straffen in tegen de minister die "met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt".

Het woord "misbruik" kan tautologisch klinken. Er is misdrijf als de minister zijn ambt uitoefent met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. Door het feit zelf dat aan de uitoefening van het ambt een oneerlijkheid kleeft, is er misbruik. "Fraus omnia corrumpit".

Men mag aannemen dat het bedrieglijk opzet en het oogmerk om te schaden begrippen zijn die geen verduidelijking behoeven om als bestanddelen van een misdrijf te worden aangemerkt. De moeilijkheid zal bij het bewijs gelegen zijn, maar dan ongeacht de vorm waarin het voornemen van de Regering zal zijn weergegeven.

Volgens de memorie van toelichting ten slotte, is artikel 3, § 3, een suppletieve bepaling die alleen zal worden toegepast "wanneer het te beteugelen feit door geen enkele andere wetsbepaling strafbaar is ge-

.../...

steld". "Zulks houdt in, aldus de memorie van toelichting, dat de bepaling van paragraaf 3 in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot toepassing van artikel 65 van het Strafwetboek luidens hetwelk "wanneer een zelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, alleen de zwaarste straf wordt uitgesproken".

Het suppletieve dat de memorie van toelichting aan artikel 3, § 3, toeschrijft, moet uit de tekst van het artikel zelf blijken.

Deze zou als volgt kunnen worden geredigeerd onder voorbehoud van hetgeen is gezegd in verband met het misbruik van hoedanigheid of in verband met de "trafic d'influence" :

"Met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft de minister die, buiten de gevallen bepaald in de §§ 1 en 2, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden gebruik maakt van zijn ambt of verzuimt daarvan gebruik te maken, of met hetzelfde opzet of met hetzelfde oogmerk gewag maakt van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien worden veroordeeld tot ontzetting van de rechten genoemd in artikel 31, 1°, 2° en 3°, van het Strafwetboek.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing, hoofdstuk VII en artikel 85 niet, maar artikel 68 wél uitgezonderd".

*

HOOFDSTUK V. Uitoefening van de bevoegdheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Hoofdstuk III van het voorontwerp handelt over de inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

I. Procedure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Deze aangelegenheid is geregeld in artikel 4 van het voorontwerp.

Bij dit artikel rijzen verscheidene grondwettelijke problemen die hiervoren reeds zijn onderzocht (hoofdstuk II, 3, en hoofdstuk III, 2 en 3). Toch zijn nog een aantal bijzondere opmerkingen te maken.

Artikel 4, § 2, bepaalt : "Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund; het wordt getekend, ingediend bij het bureau en zonder verwijl aan de betrokken minister aangezegd.

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

De betrokken minister wordt vooraf gehoord, ook al is zijn ambt ten einde gekomen".

.../...

Valt de Regering de opvatting van de Raad van State bij en laat zij de eis met betrekking tot het voorstel van de voorzitter van de Kamer achterwege, dan kan deze paragraaf toch behouden blijven voor de vragen tot inbeschuldigingstelling die uitgaan van leden van de Kamer, doch dan moet nader worden bepaald door wie de minister zal worden gehoord.

Artikel 4, § 3, bepaalt :

"§ 3. Wanneer de Kamer tot de inoverwegingneming beslist, wordt het voorstel verwezen naar een commissie samengesteld uit elf leden verkozen volgens evenredige vertegenwoordiging.

De commissie benoemt uit haar midden een voorzitter en een verslaggever.

De leden van de commissie leggen de eed af het geheim van het onderzoek te bewaren. In geval van schending van de geheimhoudingsplicht, worden zij gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

De bepalingen van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zijn van toepassing op de werkzaamheden van de commissie.

Weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek door middel van de pers is verboden.

.../...

Zij wordt gestraft met de straffen bepaald bij artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek.

De commissie brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar aanstelling, tenzij de Kamer deze termijn verlengt.

Het verslag bevat een samenvatting van de overgelegde stukken en documenten, van de afgelegde getuigenverklaringen, van het verhoor van de betrokken minister, en draagt gemotiveerde conclusies voor".

Opdat in het eerste lid tot uiting kan komen dat de elf leden van de commissie tot de Kamer moeten behoren, verdient het aanbeveling de tekst als volgt te lezen :

"... wordt de aanvraag verwezen naar een commissie van elf leden uit haar midden gekozen volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging".

Het volgende lid wordt dan :

"De commissie benoemt uit haar leden een voorzitter en een verslaggever".

Vervolgens zou moeten worden bepaald in wiens handen de leden van de commissie de eed afleggen. Zij zouden dat kunnen doen in handen van de voorzitter van de Kamer.

Het vierde lid van § 3 verklaart op de werkzaamheden van de commissie toepasselijk de re-

.../...

gels van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Een aantal artikelen van die wet zijn dus niet overgenomen.

Artikel 2 van de wet van 3 mei 1880 hetwelk bepaalt : "Elke Kamer verricht zelf het onderzoek of stelt daartoe uit haar midden een commissie aan" en artikel 3, tweede lid, hetwelk bepaalt : "Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen" zijn weggelaten omdat, volgens het voorontwerp, het onderzoek door de commissie wordt verricht en geheim is.

Bij het aangehaalde artikel 3, tweede lid, is in het verslag Nothomb de volgende commentaar gegeven :

"Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête ?

Le texte proposé l'accorde formellement.

Le texte voté en 1865 également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il

.../...

expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi, qu'il en recevra par là une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi" (Pasinomie 1880, blz. 185).

.../...

In het voorontwerp moet dit recht, dat volgens sommigen aan de leden van de Kamers niet kan worden betwist wanneer het gaat om de uitvoering van artikel 40 van de Grondwet, het afleggen tegen de geheimhouding. In feite heeft het strafrechtelijke van het onderzoek hier het overwicht. Een zodanige bepaling is aannemelijk gelet op het voorschrift van artikel 7, tweede lid, van de Grondwet en op de bijzondere taak van de commissie die erin bestaat de gegevens op te sporen op grond waarvan de Kamer zich zal dienen uit te spreken over de vraag tot inbeschuldigingstelling, een taak die in wezen verschilt van het in artikel 40 van de Grondwet bedoelde recht van onderzoek.

Wat het eerste lid van artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 betreft, de weglating ervan is gewettigd in zover het voorziet in de samenstelling van de commissie welke de ontwerp-wet op een andere wijze regelt. Het bepaalt echter ook dat de commissie beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt. Aangezien het voorontwerp niet in een andere wijze van beraadslaging voorziet, ware het wenselijk, opdat hieromtrent geen twijfel kan bestaan, die bepaling op te nemen in de opsomming van de artikelen van de wet van 3 mei 1880 die toepasselijk worden verklaard.

Daarentegen zou het derde lid van artikel 3 van de wet van 3 mei 1880, dat betrekking heeft op de openbaarheid van de vergaderingen, geen toepassing kunnen vinden aangezien het voorontwerp tot geheimhouding verplicht. Het hoeft geen betoog dat aan de Kamer

.../...

niet het recht kan worden gelaten om de bevoegdheid van de commissie te beperken op gevaar af het onderzoek, dat alleen door de commissie wordt verricht, lam te leggen; daarom is het tweede lid van artikel 4 van de wet van 1880 niet toepasselijk verklaard. Niet zo duidelijk is het echter waarom het voorontwerp niet heeft voorzien in de toepassing van het derde lid van artikel 4 in zover dit bepaalt dat de commissie het recht heeft om, zo nodig, een ambtelijke opdracht te geven voor wel bepaalde onderzoeksverrichtingen.

Men mag zich niet ontveinzen dat de regeling van het voorontwerp die erin bestaat de onderzoeksbevoegdheid aan een commissie van de Kamer op te dragen, in de praktijk op heel wat moeilijkheden kan stuiten en dat die commissie wel eens slecht uitgerust zou kunnen zijn om haar rol te vervullen. Het lijkt niet opportuun haar een bevoegdheid te ontzeggen waarvan de wet van 1880 het nuttig heeft geacht ze uitdrukkelijk aan de onderzoekscommissies te verlenen.

Aangezien strafbepalingen beperkend moeten worden uitgelegd, zou het verkieslijk zijn het in artikel 4, § 3, vijfde lid, gestelde verbod niet alleen aan de pers op te leggen, en bijvoorbeeld te zeggen : "Ruchtbaarmaking van de debatten en van de stukken van het onderzoek door middel van de pers of door enig ander middel, is verboden".

Anderzijds wekt het verwondering dat verwezen wordt naar artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek,

.../...

hetwelk betrekking heeft op de echtscheidingsprocedure; het ware beter de opsomming van de straffen over te nemen.

De commissie - zo vervolgt de tekst - brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar "aanstelling" (in de Franse tekst "installation"). Noch in het voorontwerp, noch in het reglement van de Kamer is echter iets bepaald in verband met het installeren van de commissies.

Opdat die termijn een vaste datum kan hebben, zou hij kunnen ingaan met de verkiezing van de leden.

Artikel 4, § 4, voorziet in de bespreking "in openbare vergadering". Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, aangezien deze laatste de term "séance plénière" (voltallige vergadering) gebruikt.

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, wil het voorontwerp anderzijds voor de Kamer ook niet de mogelijkheid uitsluiten om met gesloten deuren zitting te houden, zoals artikel 33 van de Grondwet haar toestaat te doen.

Het is dus beter geen van beide hoedanigheidsvoorwaarden - "voltallige" of "openbare" - te gebruiken.

Voorts zou de tekst van de eerste drie alinea's van § 4 beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Onmiddellijk na de voorlezing en de aanneming van het verslag, worden de notulen van de werkzaamheden van de commissie en de daaraan gehechte stukken neergelegd ter griffie waar ieder lid van de Kamer en de minister er kennis van kunnen nemen.

De minister kan afschrift nemen van het dossier.

Het verslag wordt gedrukt, aan de minister medegedeeld en ten minste acht dagen vóór de bespreking in vergadering van de Kamer rondgedeeld".

De bepaling van het laatste lid van § 4, betreffende de meerderheid die vereist is voor de besluitvorming, is reeds onderzocht.

II. Optreden van het Hoog Comité van toezicht.

In de artikelen 5 en 6 voorziet het voorontwerp in de mogelijkheid om voor de inbeschuldigingstelling een beroep te doen op de medewerking van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht.

Die bepalingen luiden als volgt :

"Artikel 5.

§ 1. Alvorens een voorstel tot inbeschuldigingstelling voor de Kamer te brengen, kan de voorzitter van die Kamer aan de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht mededeling geven van de feiten die een minister worden ten laste gelegd en die hem werden ter

.../...

kennis gebracht en kan hij hem verzoeken tot een onderzoek over te gaan overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog Comité van toezicht.

§ 2. De voorzitter van het Hoog Comité van toezicht kan de betrokken minister horen, op verzoek van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers".

"Artikel 6.

Zolang de hem ten laste gelegde feiten niet bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn aanhangig gemaakt, kan de minister vragen door de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht te worden gehoord. Van die vraag geeft hij kennis aan de Eerste Minister.

De voorzitter van het Hoog Comité tekent de verklaring op en verricht een onderzoek.

Wanneer geen bezwarende feiten aan het licht komen, brengt hij verslag uit bij de Eerste Minister".

Bij deze bepalingen zijn de volgende opmerkingen te maken :

1. Het is praktisch onontbeerlijk dat de Kamer of de Commissie een beroep kunnen doen op gespecialiseerde overheden om hen bij te staan in het onderzoek van de zaak en dat zij deze bij wege van ambtelijke opdracht met bepaalde onderzoeksverrichtingen kunnen belasten, zoals reeds eerder is gezegd.

.../...

Toch is het volstrekt nodig dat de bevoegdheden van de betrokken instelling duidelijk omschreven worden opdat men niet de indruk kan krijgen dat de onderzoeksmacht van de Kamer en van de Commissie door de wet verdeeld is over de Kamer en de overheid die met onderzoeksverrichtingen kan worden belast; met andere woorden het mag niet zo zijn dat het onderzoek naar de verantwoordelijkheid dat artikel 90 van de Grondwet alleen aan de Kamer heeft opgedragen haar, onder welke formulering ook, wordt onttrokken.

2. Het Hoog Comité van toezicht is een instelling die werkt in het kader van de uitvoerende macht en wier statuut slechts bij een koninklijk besluit is vastgesteld, het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende organiek reglement van het Hoog Comité van toezicht.

Al kan desnoods worden aangenomen dat het bestaan van het Hoog Comité van toezicht in een wet wordt erkend, toch moet duidelijk voor ogen worden gehouden dat de mechanismen waarin het een rol zal moeten vervullen voor hun goede werking onder een statuut zullen vallen dat de Koning zal kunnen wijzigen, zowel wat de materiële bevoegdheid als wat de samenstelling van het Comité betreft. Al blijkt bijvoorbeeld uit artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 dat gewone leden van het Comité zijn en van het college deel uitmaken : "1° vier tot het Hof van cassatie of tot een der hoven van beroep behorende magistraten, onder wie de voorzit-

.../...

ter van het Comité wordt benoemd; ...", toch zou de Koning - hoe weinig waarschijnlijk dat ook moge zijn - kunnen beslissen dat de voorzitter niet meer noodzakelijk een tot het Hof van cassatie of tot een der hoven van beroep behorende magistraat hoeft te zijn.

Nu is het precies aan de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht dat het voorontwerp belangrijke opdrachten toevertrouwt die al dan niet verband houden met het instellen van vervolgingen tegen een minister.

In de regeling van het voorontwerp kunnen de aan een minister ten laste gelegde feiten door de voorzitter van de Kamer niet worden onderzocht dan op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie. Nadat de voorzitter dat verzoek heeft ontvangen en vooraleer hij beslist of hij er gevolg aan zal geven, zal hij dus gebruik kunnen maken van de hem door artikel 5 verleende bevoegdheid om zich te laten voorlichten.

Als deze twee interventies - wegens hun ongrondwettelijkheid - niet meer vereist worden vooraleer de Kamer van de zaak kennis neemt, heeft artikel 5 geen reden van bestaan meer.

De memorie van toelichting geeft de verantwoording voor artikel 6. "Tegen ministers worden niet zelden aantijgingen geuit". In de huidige stand van de wetgeving kunnen zij zich moeilijk verdedigen;

.../...

zij kunnen "door geen enkele rechterlijke of administratieve overheid" worden gehoord, ook niet op hun vraag. Daarom biedt het voorontwerp aan de minister de mogelijkheid om, op zijn verzoek, te worden gehoord door de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht. "Deze is - aldus de memorie van toelichting - de overheidspersoon die het meest is aangewezen om de verklaringen van de minister in ontvangst te nemen. Immers, het betreft hier tegelijk een magistraat die behoort tot het hoogste rechtscollege van het land, en de voorzitter van een instelling die gespecialiseerd is in het uitvoeren van administratieve enquêtes en waarvan de goede trouw niet gemakkelijk zal kunnen worden verschalkt".

Buiten de algemene opmerkingen die hiervoren zijn gemaakt, moet worden vastgesteld dat het horen van een minister op diens verzoek geen maatregel tot toepassing van artikel 90 van de Grondwet is. Die bepaling is in het voorontwerp van een wet tot uitvoering van artikel 90 alleen ingevoegd omdat de feiten waarover de minister gehoord zou willen worden, later aanleiding zouden kunnen geven tot vervolging.

Het tweede lid van artikel 6 bepaalt : "De voorzitter van het Hoog Comité tekent de verklaring op en verricht een onderzoek". Op het eerste gezicht is het niet duidelijk welke draagwijdte dat verhoor van de minister zal hebben en van welke aard de onvermijdelijk geheime enquête zal zijn welke de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht kan instellen.

.../...

Als de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht zich zou moeten beperken tot het optekenen van de verklaringen van de minister, kan men zich afvragen of dat enig nut heeft en of een verklaring die de minister bijvoorbeeld in de Kamers zou afleggen, niet een uitwerking zou hebben die beantwoordt aan het voornemen om de betrokken persoon in de gelegenheid te stellen de feiten aan te brengen die hem kunnen vrijpleiten.

Als de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht daarentegen de minister mag ondervragen nadat deze zijn verklaringen heeft afgelegd, een enquête mag verrichten om die verklaringen aan de werkelijkheid te toetsen, getuigen mag horen, enz., dan zal die enquête bijna noodzakelijk bestaan in daden van onderzoek of van vervolging.

Volgens de Grondwet en volgens het voorontwerp beslist echter alleen de Kamer over het instellen van het onderzoek, onverminderd de onderzoeksverrichtingen welke zij bij wege van ambtelijke opdracht zou kunnen bevelen indien op het in dit advies gedane voorstel mocht worden ingegaan.

Zou het dan ook niet beter zijn te bepalen dat een minister zich tot de voorzitter van de Kamer kan wenden opdat deze de Kamer verlof zou vragen om hem te doen horen in verband met een of ander feit dat tegen hem mocht zijn aangevoerd ?

.../...

Op die wijze zou men terugkomen tot de procedure die zou volgen uit artikel 5 indien dit artikel in de voorgestelde zin mocht worden gewijzigd. In zover de bedoelde informatie, als zij de ondervraging van de minister toestaat en aan de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht enige bevoegdheid tot het verrichten van een enquête verleent, in het begrip onderzoek treedt, zou zij toch op zijn minst door de Kamer uitdrukkelijk toegestaan zijn.

De tekst zegt niet wat er moet worden gedaan als de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht tot de bevinding komt dat er aanwijzingen voor een misdrijf zijn. Bepaald lijkt dan te moeten worden dat hij de Kamer daarvan kennis geeft.

HOOFDSTUK VI. Bevoegdheid van het Hof van cassatie.

Artikel 2 van het voorontwerp luidt als volgt :

"§ 1. Tijdens hun ambtsduur worden de ministers door het Hof van cassatie met verenigde kamers berecht voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

§ 2. Vervolgingen die voor het Hof van cassatie werden ingesteld, blijven bij het Hof aanhangig ook al komt het ministeriële ambt ten einde".

.../...

Zoals dit artikel is geredigeerd, kan men zich afvragen of het toepassing vindt op de misdrijven die zijn gepleegd vooraleer de minister de eed aflegde.

Hier zijn twee gevallen te onderscheiden.

In het eerste geval gaat het misdrijf terug tot een datum vóór de eedaflegging maar worden de vervolgingen ingesteld gedurende de uitoefening van het ministeriële ambt. Uit de artikelen 2, § 1, en 7 van het voorontwerp blijkt dat het openbaar ministerie niet kan vervolgen dan met verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en dat de minister zal worden berecht door het Hof van cassatie in verenigde kamers.

Het tweede geval is dat waarin de vervolgingen zijn ingesteld op een datum vóór de eedaflegging. De memorie van toelichting van het voorontwerp verstrekt hieromtrent een uitleg waarbij interpretatiemoeilijkheden kunnen rijzen. Zij zegt :

"De vervolgingen die reeds zouden zijn ingesteld ten laste van een persoon die naderhand minister wordt, zullen insgelijks aanhangig blijven voor de rechtbank waarvoor ze reeds waren gebracht".

Opdat de tekst van de wet de bedoelingen van de wetgever duidelijk kan weergeven, wordt voorgesteld artikel 2 als volgt te redigeren :

.../...

"Artikel 2.-

Het Hof van cassatie neemt in verenigde kamers kennis van de misdrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt maar gedurende dat ambt zijn gepleegd.

Het Hof van cassatie neemt in verenigde kamers ook kennis van de misdrijven die door ministers zijn gepleegd vooraleer zij in die hoedanigheid de eed hebben afgelegd, wanneer het misdrijf op het tijdstip van die eedaflegging niet, hetzij door rechtstreekse dagvaarding, hetzij door een beslissing tot verwijzing, voor het bevoegde gerecht is gebracht om er kennis van te nemen overeenkomstig het gemeen recht.

Misdrijven die voor het Hof van cassatie zijn gebracht terwijl de minister zijn ambt uitoefende, blijven bij het Hof aanhangig ook al wordt aan dat ambt een einde gemaakt".

HOOFDSTUK VII. Procedure voor het Hof van cassatie.

Al eerder is gezegd dat artikel 90 van de Grondwet, wanneer het gaat om misdrijven die door een minister zijn gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, noch de inbeschuldigingstelling door de Kamer, noch de berechting door het Hof van cassatie voorschrijft; het staat de wetgever toe, inzake bevoegdheid en procedure de regelen te bepalen waaraan hij de voorkeur geeft.

.../...

Het voorontwerp handhaaft voor die misdrijven de bevoegdheid van het Hof van cassatie, maar vervangt de procedure van inbeschuldigingstelling door een stelsel van verlof. Dit is geregeld in artikel 7.

Het vereiste verlof zal door de Kamer moeten worden verleend.

Noch artikel 7, noch artikel 10, dat betrekking heeft op de procedure voor het Hof van cassatie, bepalen wie de vervolgingen bij het Hof van cassatie zal instellen.

In de commentaar op artikel 10 verstrekt de memorie van toelichting hierover nochtans enige uitleg. Na erop te hebben gewezen dat de vraag, door wie de strafvordering voor het Hof van cassatie dient te worden uitgeoefend, de inzet is van een aanzienlijke controverse vervolgt de memorie : "Wanneer de Grondwet zegt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht heeft ministers ... te brengen voor het Hof van cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten ...", dan moet dit redelijkerwijze toch betekenen dat ook het parket-generaal bij het Hof van cassatie zal optreden, vermits de berechting door dit Hof dat optreden normalerwijze onderstelt, zoals te kennen wordt gegeven in artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt : "De procureur-generaal bij het Hof van cassatie oefent de strafvordering niet uit, tenzij hij een rechtsvordering instelt waar-

.../...

van de berechting aan het Hof van cassatie is opgedragen". De memorie van toelichting voegt er nog het volgende aan toe : "Het orgaan dat in beschuldiging stelt, verwijst enkel de beklaagde naar de bevoegde strafrechtbank, maar is geenszins bevoegd om voor die rechtbank te vorderen. Die bevoegdheid komt toe aan het openbaar ministerie bij die rechtbank".

Al zijn dat inderdaad de normale regels inzake strafvordering, in het geval van inbeschuldigingstelling van ministers staat de toepassing ervan lang niet zo vast.

De Kamer verricht daden van vervolging, zoals de memorie van toelichting zelf erkent waar zij op blz. 18 zegt : "De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de "inbeschuldigingstelling" en vereist derhalve het optreden van de Kamer".

In feite wordt de strafvordering door de Kamer ingesteld; daarom is artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek in het onderhavige geval niet van toepassing en als men wil - ongetwijfeld terecht - dat de procureur-generaal de vordering voor het Hof van cassatie instelt, dan lijkt het noodzakelijk dat de wet hem uitdrukkelijk die bevoegdheid geeft.

Wanneer de Kamer alleen optreedt om verlof tot vervolging te geven, stelt zij de strafvordering niet in en oefent zij deze niet uit, en derhalve wettigt artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek dat die vordering wordt uitgeoefend door de procureur-generaal

bij het Hof van cassatie. Allicht zou een uitdrukkelijke bepaling van de ontwerp-wet iedere betwisting hieromtrent kunnen voorkomen.

De fundamentele bepaling die de procedure voor het Hof van cassatie vaststelt, ligt in artikel 10, § 3, van het voorontwerp. Die paragraaf bepaalt : "Het Hof (van cassatie) neemt de bepalingen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van cassatie".

De wet van 20 april 1874 is de wet betreffende de voorlopige hechtenis. Het ontwerp sluit de toepassing uit van de artikelen 10 tot 16 die betrekking hebben op de zekerheidstelling en op de keuze van woonplaats ter plaatse waar de rechter zitting houdt, vóór de invrijheidstelling (artikel 12), alsook van de artikelen 19 en 20 betreffende het hoger beroep tegen de beschikkingen van de raadkamer.

Er zijn twee wetten van 30 maart 1891 : de wet die wijzigingen aanbrengt in de wet van 17 april 1878 wat betreft de verjaring van de burgerlijke rechtsvordering en de wet "rakende de aanhouding aan boord van Belgische schepen, van lieden door het Belgische recht vervolgd of veroordeeld".

.../...

De eerste van die wetten is stilzwijgend opgeheven door de wet van 30 mei 1961 die artikel 26 van de wet van 17 april 1878 welke zij wijzigde, geheel heeft vervangen.

Wil het ontwerp naar de tweede wet verwijzen, dan behoort deze met haar opschrift te worden vermeld.

De wet van 9 april 1930 is de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers.

Er is reeds op gewezen dat het voorontwerp noch het verval van de strafvordering door betaling van een geldsom, noch de toepassing van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie beoogt.

Aangezien het voorontwerp slechts weinig bepalingen betreffende de procedure bevat - artikelen 10, 11 en 12 - en de teksten die de procedure voor het Hof van cassatie regelen bezwaarlijk toepasselijk lijken voor het berechten van ministers, komt de voorgestelde regeling er in feite op neer dat het aan het Hof van cassatie wordt overgelaten de door het Hof te volgen procedure zelf te bepalen aan de hand van de beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de genoemde wetten.

Er moge op worden gewezen dat artikel 7 van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 bepaalde : "La Cour de cassation observe les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle".

.../...

Dit is een uiterst vage formulering. Het Hof van cassatie zou immers niet tegelijk de vormen kunnen naleven die én voor het Hof van assisen én voor de Correctionele rechtbank gelden.

Is men echter de mening toegedaan dat door de wet bezwaarlijk een bepaalde procedure aan het Hof van cassatie kan worden opgelegd, dan zou het beter zijn zich te houden hetzij aan de algemene beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering - die afzonderlijk moet worden vermeld - en van de andere wetten bedoeld in artikel 10, § 3, van het voorontwerp met het daarin gemaakte voorbehoud, hetzij zonder meer aan de beginselen inzake strafvordering.

Artikel 10, § 5, bepaalt : "Na beëindiging van het onderzoek beslist het Hof met verenigde kamers, zitting houdende in oneven getal en met ten minste zeventien leden".

Deze bepaling zou een afzonderlijk artikel kunnen vormen als volgt :

"Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van beschuldigingen tegen ministers, houdt het zitting in oneven getal en moet het zijn samengesteld uit ten minste zeventien leden".

Artikel 11 handelt over de voorlopige hechtenis van ministers.

.../...

Paragraaf 1 bepaalt :

"Behoudens het geval van ontdekking op heterdaad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of verlof werd gegeven om hem te vervolgen".

Volgens § 2 worden de bevelen tot aanhouding verleend door de raadsheer-verslaggever die door de eerste voorzitter van het Hof van cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van dat hof.

De memorie van toelichting verklaart in dit verband :

"De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de "inbeschuldigingstelling" en vereist derhalve het optreden van de Kamer.

Anderzijds echter lijkt het juridisch bezwaarlijk te verantwoorden dat de Kamer zelf de aanhouding en haar verlenging zou bevelen.

Immers, een maatregel tot vrijheidsberoving moet krachtens artikel 7 van de Grondwet en artikel 5

.../...

van de Europese Conventie van de rechten van de mens onderworpen worden aan het toezicht van de rechter".

Daaruit volgt uiteraard dat de Kamer, ofschoon zij de bevoegdheden van een onderzoeksrechter heeft, geen bevel tot aanhouding kan verlenen.

"De enige bevredigende oplossing - aldus de memorie van toelichting - blijkt dus erin te bestaan dat de Kamer, wanneer ze de aanhouding van een minister wenselijk acht, de betrokkene onmiddellijk in beschuldiging zou stellen".

De tekst noemt alleen de ministers (onderverstaan natuurlijk ook de Staatssecretarissen) maar de regel moet ook gelden voor gewezen ministers die vervolgd worden wegens feiten gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt, aangezien ook zij door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in beschuldiging moeten worden gesteld. De tekst zou dat duidelijk moeten zeggen.

Artikel 11, § 1, van het voorontwerp sluit uitdrukkelijk het geval van ontdekking op heterdaad uit. Deze aangelegenheid is niet nader geregeld, tenzij § 2 van hetzelfde artikel moet worden geacht van algemene toepassing te zijn, hetgeen noch uit de tekst, noch uit de memorie van toelichting met zekerheid kan worden opgemaakt.

*

Artikel 12 regelt de procedure voor toepassing van de "bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling".

Er is niet nader bepaald of de voorzieningen van die wet ook gelden ten aanzien van mededaders en medeplichtigen. Aangezien deze door het Hof van cassatie zullen worden berecht, lijkt het nodig in die toepassing te voorzien.

HOOFDSTUK VIII. Burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

De hoofdstukken V (artikel 8), VI (artikel 9) en VIII (artikelen 13 en 14) hebben betrekking op de vergoeding van schade veroorzaakt hetzij door misdrijven gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt (artikel 8) of buiten de uitoefening van dat ambt (artikel 9), hetzij door onrechtmatige daden (die geen misdrijven zijn) begaan in de uitoefening van het ministeriële ambt (artikel 13) of buiten de uitoefening van dat ambt (artikel 14).

Die artikelen luiden als volgt :

"Artikel 8.-

De Staat is aansprakelijk voor de schade die voortvloeit uit misdrijven die door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De rechtsvordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken. Zij kan worden ingesteld ook wanneer de minister niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

De Staat heeft een verhaal tegen de minister, in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De vordering wordt voor de gewone rechtbank gebracht, na verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 9.-

De vordering tot vergoeding van de schade die voortbloeit uit een misdrijf door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt kan, met inachtneming van de regels die zijn bepaald bij artikel 12, § 6, worden gevoegd bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van cassatie.

De vordering tot schadevergoeding die wordt ingesteld nadat het ministeriël ambt is ten einde gekomen, is onderworpen aan de gewone wetten.

Artikel 13.-

De Staat of het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid dat onder het gezag van de minister staat, naar gelang van het geval, zijn aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die door de minister worden begaan in de uitoefening van zijn ambt.

In geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden kunnen de Staat of het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, na beraadslaging in de ministerraad, een verhaal tegen de minister instellen. Het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is hiertoe vereist, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 14.-

De vorderingen tot vergoeding van schade die door een minister werd veroorzaakt door onrechtmatige daden buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, worden voor de gewone rechtbanken gebracht".

.../...

De in die onderscheiden artikelen behandelde aangelegenheden zijn onderling nauw verwant. In tegenstelling met hetgeen het opschrift van hoofdstuk VIII alleen al zou kunnen laten veronderstellen, reikt het geheel van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid ver buiten dat hoofdstuk, hetgeen een van de hierna gemaakte slotopmerkingen wettigt.

Artikel 10, § 6, ten slotte, bepaalt :

"§ 6. Hangende de zaak, doch vóór de uitspraak, moet de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Tijdens de behandeling ter terechtzitting spreekt de tussenkomende partij zich niet uit over de gegrondheid van de strafvordering, doch zij mag schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmaatregelen vragen voor deze vordering waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd. Zij mag inzage en afschrift nemen van het dossier.

Na uitspraak van het arrest over de strafvordering, beslist het Hof, met verenigde kamers, over de door de interveniënt gevorderde schadevergoeding en teruggaven.

Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan gepleit worden, behoudens wanneer de

.../...

strafvordering vervallen werd verklaard, in welk geval, en voor zover de burgerlijke rechtsvordering tijdig werd ingesteld , eveneens wordt gepleit over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden".

Dit artikel, hetwelk betrekking heeft op de procedure die in bepaalde gevallen moet worden gevolgd, werpt ook een licht op de oplossingen van het voorontwerp, die, volgens hetgeen blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering, als volgt kunnen worden samengevat.

I. Strekking van het voorontwerp.

A. Rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister.

1. De partij die benadeeld is door een misdrijf dat door een minister gepleegd is in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt kan niet anders, wil zij van de minister schadevergoeding verkrijgen, dan zich "voegen in" de strafvordering zonder evenwel over het bestaan van de strafbare feiten te kunnen pleiten voor het Hof van cassatie waarbij de inbeschuldigingstelling door de Kamer aanhangig is gemaakt.

Iedere persoonlijke aansprakelijkheidsvordering tegen de minister welke de benadeelde partij bij de burgerlijke rechtbanken zou kunnen instellen, is haar zodoende praktisch ontnomen.

Dat volgt uit de gecombineerde toepassing van het tweede en het vierde lid van artikel 10, § 6, alsook uit de memorie van toelichting (blz. 6, tweede lid) en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering.

.../...

2. De benadeelde partij bevindt zich in de zelfde toestand als de schade veroorzaakt is door een misdrijf gepleegd buiten de ambtsuitoefening (artikelen 9 en 10, § 6), althans zolang de minister in dienst blijft of de strafvordering bij het Hof van cassatie aanhangig blijft krachtens een verlof van de Kamer.

3. Is de schade veroorzaakt door een onrechtmatige daad (die geen misdrijf oplevert) van de minister, gepleegd in de uitoefening van het ambt (artikel 13) of ter gelegenheid van die uitoefening, dan zal de benadeelde partij, volgens de wil van de Regering, geen rechtsvordering tegen de minister kunnen instellen. Artikel 13 zegt dat niet uitdrukkelijk, maar het blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 7, eerste en tweede lid) en uit de verklaringen van de gemachtigden van de Regering.

4. Voor onrechtmatigde daden "buiten" de uitoefening van het ambt gepleegd, zal daarentegen het gemeen recht gelden (artikel 14).

B. Vordering tot schadevergoeding van de benadeelde partij tegen de Staat.

De benadeelde zal zonder verlof bij de gewone rechtbanken een vordering tegen de Staat kunnen instellen voor schade die het gevolg is van een misdrijf (artikel 8) of van een onrechtmatige daad (artikel 13) van de minister, gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt, maar niet voor schade die het gevolg is van een misdrijf of van een onrechtmatige daad gepleegd buiten de uitoefening van het ambt. De Staat zal zich niet op de minister kunnen verhalen tenzij deze gehandeld heeft met "bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden".

.../...

II. Onderzoek van het voorontwerp.

A. De rechtsvordering van de benadeelde partij tegen de minister.

Vooraan in dit advies is gezegd dat artikel 90 van de Grondwet formeel alleen betrekking heeft op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers en hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid wegens feiten die misdrijven zijn. De aansprakelijkheid van de ministers die het gevolg is van een zuiver burgerlijke onrechtmatige daad valt dus niet onder de voorzieningen van artikel 90 en de wetgever zal bepalingen kunnen vaststellen "betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij" hetgeen op zijn minst het bestaan van die burgerlijke rechtsvordering en de mogelijkheid om ze in te stellen veronderstelt wat betreft misdaden en wanbedrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt.

Het artikel legt aan de wetgever dus geen enkele regel op buiten de inbeschuldigingstelling door de Kamer en de bevoegdheid van het Hof van cassatie, ter zake van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers wegens misdrijven die niet buiten de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd.

Volgt daaruit dat de wetgever gemeend heeft dat de wet de benadeelde in sommige gevallen iedere vordering tot schadevergoeding tegen ministers zou kunnen ontzeggen?

Waar artikel 90, tweede lid bepaalt : "een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd ..." heeft het de

.../...

bepaling van de misdrijven en niet de gevallen van burgerrechtelijke aansprakelijkheid op het oog gehad. Bovendien is het opheffen van die aansprakelijkheid van de ministers niet bestaanbaar met het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij waarover het eerste lid van artikel 90 uitdrukkelijk handelt.

Anderzijds gaat artikel 24 van de Grondwet ervan uit dat Staatsburgers het recht hebben vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren wegens daden van hun bestuur (Cass. 14 april 1921, Pas. 1921, I, 136, spec. 143, kol. 2), met inbegrip van de burgerlijke rechtsvorderingen, en het voorbehoud terzake van "wat ten opzichte van de ministers is bepaald" heeft niet tot doel te hunnen opzichte de uitoefening van dat recht op te heffen, maar te verwijzen naar het verlof dat in sommige gevallen vereist is (inbeschuldigingstelling door de Kamer).

Artikel 139, ten slotte, voorzag in de noodzaak om door een afzonderlijke wet te voorzien in de regeling van : "5° de verantwoordelijkheid van de ministers en van de andere agenten der overheid". Het betrof stellig hun verantwoordelijkheid wegens de uitoefening van hun ambt zonder onderscheid tussen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Volgens het voorontwerp is de minister jegens de benadeelde niet burgerrechtelijk aansprakelijk voor onrechtmatige daden die geen misdrijven opleveren en begaan zijn "in de uitoefening van zijn ambt", aldus artikel 13 dat moet worden uitgebreid tot de onrechtmatige daden die begaan zijn ter gelegenheid van die uitoefening, volgens de categorieën

die zijn vastgesteld in artikel 8. Voor die onrechtmatige daden, zij mogen dan ernstig of zelfs bedrieglijk zijn, heeft de benadeelde geen recht op vergoeding tegen de minister die jegens die benadeelde niet in het minst aansprakelijk zal zijn. De benadeelde zal weliswaar tegen de Staat een recht op vergoeding hebben waarover hierna zal worden gehandeld, maar het kan hem niet onverschillig laten of hij zal komen te staan tegenover een natuurlijke persoon die burgerrechtelijk onder het gemeen recht valt, dan wel tegenover de Staat die het aan zichzelf verschuldigd is in zijn pleidooi te volharden en die bovendien beschikt over een ruime immuniteit wat de tenuitvoerlegging betreft.

Voor onrechtmatige daden die misdrijven (zelfs misdaden) zijn, welke zijn gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt, kan de benadeelde niet anders dan zich in de loop van het geding in de strafvordering "voegen" (artikel 10, § 6 eerste lid, en artikel 9, eerste lid); maar zonder zijn eigen middelen te doen gelden met betrekking tot de feitelijke toedracht van het misdrijf dat ten grondslag ligt aan hetgeen artikel 10, § 6, vierde lid, nochtans "recht op schadevergoeding" noemt.

In zover die regeling een zodanige immuniteit verbindt aan het ministeriële ambt, voldoet zij niet aan artikel 6 van de Europese Conventie betreffende de rechten van de mens, krachtens hetwelk "eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging,

.../...

recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld". - Een arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 21 februari 1975, inzake Golder tegen het Verenigd Koninkrijk, heeft beschikt dat dit recht noodzakelijk inhoudt het recht om voor een rechtbank te komen (Europees Hof voor de rechten van de mens, 21 februari 1975).

De benadeelde zou weliswaar de mogelijkheid terugkrijgen om voor het Hof van cassatie een echte burgerlijke rechtsvordering in te stellen indien de strafvordering vervallen mocht zijn verklaard (bijvoorbeeld door overlijden of verjaring), in welk geval hij zou kunnen pleiten "over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden" (artikel 10, § 6, vierde lid) (gelezen had moeten worden "over de feiten die de grondslag vormen van de vervallen verklaarde strafvordering"). Maar die voorwaardelijke terugvinding, in een buitengewoon geval, doet de geformuleerde grief niet wegvallen.

Volgens de logica van die regeling zou het voorontwerp de benadeelde trouwens moeten toestaan een burgerlijke vordering in te stellen bij de gewone rechter na het overlijden van de minister of na diens veroordeling bij de strafvordering.

Dezelfde opmerkingen gelden ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding die krachtens

.../...

artikel 9 kan worden ingesteld wegens misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt en die bij het Hof aanhangig is of blijft. Tegen de redactie van het tweede lid kan bezwaar worden gemaakt zowel naar vorm als naar inhoud : het gemeen recht inzake het instellen van de burgerlijke vordering is immers nadat het ministeriële ambt geëindigd is alleen van toepassing als de strafvordering niet meer aanhangig is bij het Hof van cassatie.

B. <u>De vordering van de benadeelde partij tegen de Staat en het verhaal van de Staat</u>.

Het voorontwerp stelt als regel dat de misdrijven die door de minister zijn gepleegd "in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt" (artikel 8) of de onrechtmatige daden die begaan zijn "in de uitoefening van zijn ambt" (artikel 13), aan te vullen met de woorden "of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt" de aansprakelijkheid van de Staat mee te brengen, terwijl de vordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken zelfs als de minister niet vervolgd wordt (artikel 8).

Heeft de minister gehandeld met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, dan heeft de Staat tegen hem verhaal bij de gewone rechter in het geval van artikel 8, na verlof van de Kamer in de gevallen van de artikelen 8 en 13 en na beraadslaging in de Ministerraad, in het geval van artikel 13.

.../...

Zowel in het geval van artikel 8 als in dat van artikel 13 gaat het erom de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat te regelen in plaats van die van de minister, welke vervalt (behoudens wanneer de vordering tot schadevergoeding bij de strafvordering wordt "gevoegd"). In de mate dat de minister aansprakelijk mocht zijn wegens schending van de Europese Conventie van de rechten van de mens zou die vervanging trouwens noodzakelijk zijn krachtens artikel 13 van dat verdrag, hetwelk de toekenning voorschrijft van een "recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie, zelfs indien de(ze) schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie".

Ofschoon deze aangelegenheid buiten het kader van artikel 90 van de Grondwet treedt, ligt het zonder enige twijfel in de bevoegdheid van de wetgever een regeling te treffen inzake de aansprakelijkheid van de Staat, in het onderhavige geval de aansprakelijkheid van de Staat wegens een persoonlijk feit van de minister en inzake het verhaal tegen deze laatste.

De Staat is heden ten dage slechts aansprakelijk wegens onrechtmatige daden of misdrijven gepleegd door een van zijn organen handelend in de uitoefening van zijn taak, voor het - zelfs gebrekkig - verrichten van een daad welke het mocht of moest verrichten; hij is niet aansprakelijk in het geval van misbruik van ambtsuitoefening (cfr. De Page, II, nr. 1065, B, kleine tekst en noot met verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof van cassatie).

.../...

Door meer in het bijzonder oog te hebben voor het geval van een handeling die verricht is met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden (artikel 3, § 3, artikelen 8 en 13) en "ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt", lijkt het voorontwerp die aansprakelijkheid verder uit te breiden dan de aansprakelijkheid die volgt uit een strikte toepassing van de theorie van het orgaan. De Regering zou zich duidelijk moeten uitspreken over de juiste draagwijdte van de regel met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Staat en die van de gepersonaliseerde besturen.

Deze laatsten worden door artikel 13 immers aansprakelijk gesteld voor de onrechtmatige daden die worden begaan door de minister onder wiens leiding zij staan, terwijl artikel 8 geen analoge aansprakelijkheid kent voor misdrijven.

Hier moge nog aan worden toegevoegd dat deze nieuwe organisatie van de aansprakelijkheid van de ministers enerzijds, van de Staat of van de "gepersonaliseerde" besturen anderzijds, op gelijke gronden zou kunnen worden ingeroepen voor de handelingen van andere organen van de Staat en van de instellingen van openbaar nut. Hoe zal men - zij het maar op gronden van billijkheid - nog kunnen verantwoorden dat andere organen van de Staat, met name ambtenaren, naast de Staat, tegenover de benadeelden persoonlijk aansprakelijk blijven. De aangenomen oplossingen zullen ongetwijfeld inwerken op de aansprakelijkheid van de openbare macht.

.../...

Het voorontwerp dreigt ook gedeeltelijk zijn doel te missen.

Het slachtoffer van een misdrijf kan immers, zelfs als het misdrijf gepleegd is in de uitoefening van het ambt, geneigd zijn een vordering tot schadevergoeding tegen de Staat in te stellen bij de burgerlijke rechtbank waar zal worden gehandeld over praktisch alle problemen die bij het strafgeding aan de orde zouden zijn gekomen.

De minister heeft dan niet meer de bijzondere waarborg tegen eventueel tergende gedingen, welke hij vond, enerzijds in het vereiste verlof van de Kamer en anderzijds in de hoedanigheid van het bevoegde gerecht.

In de huidige stand van de wetgeving verklaren de burgerlijke rechtbanken zich onbevoegd om kennis te nemen van rechtsvorderingen die tegen een minister worden ingesteld op grond van feiten die als misdrijf strafbaar gesteld zijn. Zij voeren aan dat hun beslissing zou moeten uitwijzen dat er een misdrijf (of een onrechtmatige daad) is waarover alleen het Hof van cassatie zou kunnen oordelen nadat de minister door de Kamer in beschuldiging zou zijn gesteld.

De regeling van het voorontwerp ontneemt iedere grond aan dit argument. Op te merken valt dat het voorontwerp ook nog afwijkt van het gemeen recht inzake verhaal van de Staat die aansprakelijk is gesteld voor het misdrijf of de onrechtmatige daad ge-

.../...

pleegd door zijn orgaan of door de minister. In beginsel, en volgens de leer van het Hof van cassatie, bestaat dat verhaal zodra de onrechtmatige daad van het orgaan is vastgesteld (cfr. Cass., 3 oktober 1955, Pas. 1956, I, 79; Rev. crit. 1958, 38, inzonderheid 44 tot 48 en 55 tot 57, noot Goossens; De Page, II, nr. 1066, 4°). In de praktijk evenwel, blijkt het zelden te worden uitgeoefend (cfr. Flamme, Rev. adm. 1968, 11 en 112).

Ten opzichte van de ministers voert de wetgever een nieuwe regel in door een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden te eisen. Hij heeft daartoe de macht.

Het verhaal wordt, met verlof van de Kamer, voor de gewone rechter gebracht. Zou de verhaalsvordering de vorm kunnen aannemen van een vordering tot vrijwaring tegen de minister ingesteld door de Staat die door de benadeelde gedagvaard is ? In de loop van die procedure zullen hoe dan ook alle punten worden behandeld welke de benadeelde partij zou hebben kunnen opwerpen indien het haar toegestaan was geweest zich burgerlijke partij te stellen in het strafproces.

Voor misdrijven die door een minister zijn gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, zal de burgerlijke rechtsvordering slechts een vordering kunnen zijn die bij de strafvordering wordt gevoegd als er vervolgingen zijn ingesteld; zijn er geen

.../...

ingesteld, dan zal de benadeelde partij moeten wachten tot de minister zijn ambt neerlegt.

Mocht het gaan om onrechtmatige daden die buiten de uitoefening van het ambt zijn begaan, dan voorziet artikel 14 (in de Franse tekst waarvan de woorden "étrangères aux fonctions ministérielles" ter wille van de overeenstemming zouden moeten worden vervangen door de woorden "commises hors des fonctions ministérielles") in de toepassing van het gemeen recht op de burgerlijke rechtsvordering die tegen de minister mocht worden ingesteld. Deze bepaling lijkt niet overbodig te zijn, aangezien over de toepassing van artikel 90 in geval van een oneigenlijk misdrijf dat gepleegd is buiten de uitoefening van het ambt, geen eenheid is in de rechtsleer.

Daarentegen is het niet duidelijk welk nut artikel 15 kan hebben.

C. Geval van de schade die aan de Staat is veroorzaakt.

Het voorontwerp heeft niet voorzien in de vergoeding van de schade die rechtstreeks aan de Staat zelf is veroorzaakt.

HOOFDSTUK IX. Opmerkingen over de indeling van het voorontwerp.

Onder voorbehoud van hetgeen hiervoren is opgemerkt, ware het wenselijk de verschillende bepa-

.../...

lingen van het voorontwerp in een logischer orde als volgt te groeperen :

In een eerste deel zou het strafrechtelijke worden behandeld. Daarin zouden achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen :

- misdrijven;
- inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- vervolging van de misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt;
- bevoegdheid van het Hof van cassatie om misdrijven te berechten;
- strafvordering voor het Hof van cassatie;
- voorlopige hechtenis.

Het tweede deel zou betrekking hebben op de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

Daarin zouden achtereenvolgens worden geregeld : de vergoeding van de schade veroorzaakt door misdrijven en de vergoeding van de schade veroorzaakt door onrechtmatige daden.

TEKST VAN HET AAN DE RAAD VAN STATE VOOR ADVIES VOORGELEGDE VOORONTWERP VAN WET "TOT REGELING VAN DE RECHTSVERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS".

1. Memorie van toelichting.

2. Tekst van het ontwerp.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

Artikel 90 tweede lid van de Grondwet bepaalt :
"Een wet zal bepalen in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partij". Het Nationaal Congres heeft tegelijk in de Grondwet een overgangsbepaling - artikel 134 - opgenomen die, totdat de bij artikel 90 bedoelde wet in werking treedt, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een discretionaire macht geeft om een minister in beschuldiging te stellen.

In de opvatting van het Nationaal Congres zou die overgangsbepaling niet lang van toepassing zijn. Immers, in artikel 139 verklaarde het Nationaal Congres dat door afzonderlijke wetten, en wel binnen de korst mogelijke tijd, de volgende zaken door afzonderlijke wetten dienen te worden geregeld :

...

5° de verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheidspersonen.

De materie bleek echter bijzonder moeilijk te regelen zodat bij de aanvang van het lopende jaar 1975, hetzij 144 jaar na de goedkeuring van de Grondwet, de desbetreffende wet nog altijd niet door de wetgevende macht werd uitgevaardigd.

./.

Is het wel zo dat het rekken van de overgangsregeling gedurende lange tijd geen ernstige bezwaren heeft opgeleverd, dan is in de laatste jaren hierin verandering gekomen,om twee redenen.

De eerste daarvan werd reeds in 1953 op heldere wijze uiteengezet door de heer Jean REY, toentertijd lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De heer REY zei : "De kwestie van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers, die practisch zonder groot belang scheen te zijn, is opnieuw actueel geworden sedert de leden van de Regering de gewoonte hebben aangenomen zelf hun persoonlijke wagen of die welke de Staat tot hun beschikking stelt te besturen, en de gelegenheden tot overtreding van de politie van het wegverkeer veelvuldiger voorkomen.
De Kamer heeft onlangs kennis genomen van de omstandigheden waarin benadeelde derden veel moeite gehad hebben om recht te verkrijgen daar geen enkele rechtsmacht bevoegd is om het bestaan van een zelfs nietige overtreding vast te stellen in hoofde van een lid der Regering" (Gedr. st. Kamer, zitting 1952-1953, nr. 595, blz. 2-3).

De tweede reden ligt in de ratificatie door België van de Europese conventie van de Rechten van de Mens. Luidens deze conventie is het immers verboden iemand te veroordelen op grond van feiten die niet strafbaar waren gesteld op het ogenblik dat zij werden bedreven.

De discretionaire inbeschuldigingstelling die wordt mogelijk gemaakt door de overgangsbepaling van artikel 134 van de Grondwet, is in strijd met de bepalingen van die conventie.

Is men van oordeel dat bepaalde feiten of handelingen die tot op heden niet strafbaar waren gesteld, met straffen dienen beteugeld te worden dan is het vereist dat zij nu als misdrijven zouden worden omschreven

./.

Historisch overzicht.

Verscheidene pogingen werden reeds gedaan om de bij artikel 90 van de Grondwet in het vooruitzicht gestelde wetgeving tot stand te brenge

In 1863 hebben de heren de GODTAL en GOFLET een voorstel van we bij het bureau van de Kamer ingediend, dat beperkt bleef tot de inrich ting van de burgerlijke rechtsvordering tegen een minister ingesteld wegens handelingen van zijn bestuur.

Het verslag dat op 8 mei 1863 namens de centrale afdeling werd neergelegd door de heer DE FRE (gedr. st. Kamer, zitting 1862-1863, nr. 159) besloot tot de verwerping van het voorstel omdat het onderwerp ervan als te beperkt voorkwam.

Na het duel van baron CHAZAL, minister van Landsverdediging, met Volksvertegenwoordiger DELAET werd een voorstel van wet ingediend door de heer DELBROECK.

Op 19 juni 1865 vaardigde de wetgevende macht een wet uit betreffende de misdrijven door de ministers gepleegd buiten de uitoefening van hu ambt. Die wet had slechts gelding voor één jaar. De vervolgingen tegen baron CHAZAL en Volksvertegenwoordiger DELAET verliepen overeenkomstig de voorschriften van deze wet.

Op 24 februari 1870 diende de toenmalige minister van Justitie, de heer BARA, een volledig ontwerp in betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers (gedr. st. Kamer, zitting 1869-1870, nr. 100).

Dit ontwerp verviel door de ontbinding van de Kamers en werd niet opnieuw ingediend.

./.

Bij herhaling werden voorstellen tot inbeschuldigingstelling van ministers ingediend. Alle werden zij verworpen.

Benevens het voorstel en het ontwerp van wet, die werden vermeld, werden twee belangrijke studies aan het ontwerp gewijd.

De eerste was het werk van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, in 1938. De tweede, gezamenlijk verricht door het centrum Paul HYMANS, de C.E.P.E.S. en het instituut Emile VANDERVELDE, werd op 20 januari 1971 voor onderzoek aan de minister van Justitie toegezonden.

De Regering LEBURTON heeft de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht opdracht gegeven een voorontwerp van wet op te maken.

De voorzitter van het Hoog Comité heeft op 30 augustus 1974 aan de Regering een uitgebreide studie en een voorontwerp van wet doen toekomen.

De regeerverklaring die voor de Kamer en de Senaat werd voorgelezen, vermeldt :
"De ministeriële verantwoordelijkheid zal worden vastgelegd in uitvoering van artikel 90 van de Grondwet".

Het ontwerp dat thans wordt ingediend, is in de ruimste mate geïnspireerd door het ontwerp dat door de voorzitter van het Hoog Comité va Toezicht werd voorbereid.

<u>De hoofdbeginselen van het ontwerp.</u>

Artikel 90, eerste lid, van de Grondwet legt aan de wetgever bepaal de voorschriften op en laat op andere punten een ruime vrijheid van beoordeling.

./.

De misdrijven welke door een minister worden gepleegd in de uitoefe ning van zijn ambt behoren verplicht tot de bevoegdheid van het Hof van Cassatie, optredend met verenigde kamers. Zij kunnen niet worden vervolgd dan op de in beschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het ontwerp maakt dan ook van een dergelijke inbeschuldigingstelling afhankelijk, iedere vervolging van misdrijven die door een minister worden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De vervolging van misdrijven gepleegd buiten de uitoefening van het ambt daarentegen wordt afhankelijk gesteld van het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het Hof van Cassatie berecht met verenigde kamers de misdrijven welke door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt zowel als die welke werden gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt.

In het eerste geval is het Hof van Cassatie bevoegd ook al is de minister niet meer in functie. Immers, het betreft de berechting van een misdrijf dat in rechtstreeks verband staat met het ministeriële ambt.

In het tweede geval is het Hof van Cassatie slechts bevoegd gedurende de ministeriële ambtsduur. Het gaat hier immers om een privilegie van berechting dat verbonden is met de rang van de beklaagde.

De benadeelde partij wordt in de mogelijkheid gesteld tussen te komen in de uitoefening van de rechtsvordering die tegen de minister werd ingesteld, ten einde herstel te bekomen van de schade die zij zou hebben geleden. Het is haar echter slechts toegelaten te pleiten over het recht op schadevergoeding en het bedrag daarvan. De vervolging

./.

zelf is zaak van het openbaar ministerie alleen.

De benadeelde partij heeft er van zelfsprekend belang bij dat het bewijs van het misdrijf zou worden geleverd. Daarom wordt haar toegestaan het openbaar ministerie schriftelijk om die instructie-maatregelen te verzoeken welke het bestaan van het misdrijf kunnen aantonen alsmede het oorzakelijkheidsverband tussen het misdrijf en de schade.

Werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan kan het herstel tegen de minister alleen worden gevorderd samen met de openbare vordering. Maar de handeling van de minister verbindt de aansprakelijkheid van de Staat, zodat de benadeelde partij schadevergoeding van de Staat zal kunnen vorderen voor de gewone rechtbank. De Staat heeft een verhaal tegen de ministers ingeval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De uitoefening ervan wordt afhankelijk gesteld van het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Werd de schade toegebracht door een misdrijf gepleegd buiten de uitoefening van het ambt, dan kan de benadeelde partij insgelijks herstel vragen voor het Hof van Cassatie door tussen te komen in de uitoefening van de openbare vordering.

Zolang als de minister in functie blijft kan de vordering tot herstel van de schade die werd toegebracht door een dergelijk misdrijf niet voor de gewone rechtbanken worden ingesteld. Dit zal pas mogelijk worden vanaf het ogenblik dat het ministerieel ambt ten einde komt. Op dat ogenblik zal ook de strafvordering, mocht deze nog niet voor het Hof van Cassatie zijn gebracht, tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoren.

./.

De schade welke door een minister, buiten elk misdrijf om, in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt zou zijn toegebracht, verbindt de aansprakelijkheid van de Staat of van het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, dat onder de minister ressorteert.

De vordering kan dan ook enkel tegen de Staat of tegen het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid worden ingesteld. Deze beschikken over een verhaal tegen de minister in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden.

Aangezien het een schade betreft welke voortvloeit uit een handeling van de minister welke in verband staat met zijn ambt, is het verlof van de Kamer vereist. Het opleggen van een zodanig verlof heeft tot doel de oud-ministers te beschermen tegen tergende vorderingen die door een nieuw aangetreden regering zouden kunnen worden ingesteld

Vanzelfsprekend staat de minister in voor de gevolgen van zijn onrechtmatige daden die vreemd zijn aan zijn ambt.

THONISSEN "La constitution commentée, blz. 203" merkt dienaangaande gepast op : "Il est évident que le ministre, auteur d'un fait dommageable étranger à ses fonctions officielles, est obligé, comme tout autre citoyen, de réparer le préjudice qui est son oeuvre. Sous ce rapport, les dépositaires du pouvoir se trouvent, à tous égards, soumis aux règles du droit commun. La seule question qu'on puisse soulever ici, au point de vue du droit constitutionnel, est celle de savoir à quel degré la responsabilité civile peut résulter d'actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles".

Het leek wenselijk de minister tegen wie in het publiek aantijgingen worden geuit, de mogelijkheid te bieden uit eigen beweging de feiten welke hem ten laste worden gelegd aan het onderzoek van het Hoog Comité van toezicht te onderwerpen, wat voor hem het risico inhoudt dat een procedure tot inbeschuldiging zal worden ingesteld

mochten die feiten als gegrond voorkomen. Indien het onderzoek uitwijst dat zulks inderdaad het geval is, dan zal de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht het dossier toezenden aan de voorzitter van de Kamer. In het andere geval zal de voorzitter van het Hoog Comité verslag uitbrengen bij de Eerste Minister die reeds eerder door de betrokken minister op de hoogte zal zijn gebracht van het initiatief dat hij heeft genomen.

Die bepaling heeft tot doel de ministers een doeltreffende mogelijkheid van verweer te bieden tegen lasterlijke aantijgingen welke soms taai worden rondgestrooid.

Tenslotte bleek het niet aangewezen uitdrukkelijk te bepalen dat de wet tevens toepasselijk is op de staatssecretarissen. Immers, art. 91bis van de Grondwet bepaalt dat de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers op hen toepasselijk zijn, met uitzondering van de artikelen 79, 3de lid, 82 en 86bis.

Onderzoek van de artikelen.

Artikel 1. De misdrijven welke naar hun aard verbonden zijn aan het ministeriële ambt kunnen grondwettelijk niet worden vervolgd dan op inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Dezelfde regel zal van toepassing zijn op de misdrijven die worden gepleegd ter gelegenheid van de uitoefening van het ambt. Het type-geval van een dergelijk misdrijf is de inbreuk op het wegenverkeersreglement gepleegd door een minister die zelf zijn wagen bestuurt om zich te begeven naar een plaats waar zijn aanwezigheid uit hoofde van zijn ambt vereist is.

Is daarentegen geen misdrijf gepleegd in de uitoefening van het ambt, de inbreuk op het wegenverkeersreglement die wordt gepleegd door een minister die op een zondag met zijn gezin een ritje maakt met de wage

./.

die door de Staat te zijner beschikking wordt gesteld.

Indien de minister lid is van een van beide kamers, is het verlof waarvan sprake in artikel 45 van de Grondwet, niet vereist. Er is immers geen reden tot cumulatie van twee onderscheiden immuniteite die worden verleend wegens de uitoefening van verschillende functies. De immuniteit welke verbonden is aan het ministeriële ambt heeft voorrang op die welke verbonden is aan het parlementair mandaat, en doet die laatste immuniteit wegvallen.

Artikel 2.

De ministers zijn beschermd door een berechtingsvoorrecht. Tijdens hun ambtsduur worden zij voor al de misdrijven die zij zouden hebben begaan, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, berecht door het Hof van Cassatie, optredend met verenigde kamers.

Komt het ambt van de minister tegen wie vervolgingen werden ingesteld ten einde, dan zullen de ingestelde vervolgingen niettemin aanhangig blijven bij het Hof van Cassatie. De vervolgingen die reeds zouden zijn ingesteld ten laste van een persoon die naderhand minister wordt, zullen insgelijks aanhangig blijven voor de rechtbank waarvoor ze reeds waren gebracht.

Artikel 3.

In par. 1 dient de term "wet" die voorkomt in de uitdrukking "de inbreuken op de voorschriften van het strafwetboek en op de bijzondere wetten", begrepen te worden in de materiële zin zodat hij ook de decreten en de algemene en plaatselijke verordeningen omvat.

./.

Par. 2 bepaalt dat op de ministers toepasselijk zijn, de bepalingen van de strafwetten inzake de misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag.

Daaruit mag niet worden afgeleid dat de bedoelde bepalingen niet reeds op de ministers toepasselijk zouden zijn. De bedoeling is uitsluitend iedere betwisting dienaangaande te vermijden.

Eén van de meest netelige problemen is de omschrijving van de specifieke misdrijven waaraan ministers zich kunnen schuldig maken.

Het ontwerp dat in 1870 door de toenmalige minister van justitie, BARA, werd ingediend, bevatte een lange lijst van dergelijke misdrijven. De studie welke in 1971 door de Studiecentra van de traditionele partijen aan de minister van Justitie werd ter hand gesteld, maakte insgelijks gebruik van de methode van opsomming der misdrijven die eigen zijn aan het ministeriële ambt, maar voegde daar nog een meer algemene bepaling aan toe welke ertoe strekt daarnaast toch nog een inbeschuldigingstelling op discretionaire grond mogelijk te maken.

Dit is kenschetsend voor de moeilijkheid alle misdrijven eigen aan zijn ambt, welke een minister zou kunnen plegen, te voorzien. Die misdrijven kunnen nochtans worden samengebracht onder één gemeen begrip : het misbruik van het ambt of van de hoedanigheid, dat even zo goed kan liggen in een nalaten te handelen als in een positieve daad. Het misbruik zal in ieder geval alleen dan worden vervolgd wanneer het werd gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. Het behoeft geen betoog dat het bewijs daarvan ten laste van de beschuldiging ligt.

./.

Bovendien blijken de opeenvolgende beoordelingen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door het Hof van Cassatie, welke vereist zijn om tot een veroordeling te geraken, een ernstige waarborg te zijn tegen een lichtzinnige of willekeurige toepassing van de algemene bepaling.

Immers, redelijkerwijze kan men onderstellen dat de Kamer het risico zal willen vermijden ervan verdacht te worden een minister op een partijdige wijze in beschuldiging te hebben gesteld, wat uit een vrijspraak door het Hof van Cassatie zou kunnen worden afgeleid.

Er dient ook op gewezen te worden dat het algemene misdrijf omschreven in par.3 van suppletieve toepassing zal zijn, d.w.z. dat die bepaling alleen dan zal worden toegepast wanneer het te beteugelen feit door geen enkele andere wetsbepaling strafbaar is gesteld.

Zulks houdt in dat de bepaling van par. 3 in geen geval aanleiding zal kunnen geven tot de toepassing van artikel 65 van het strafwetboek luidens welk "wanneer eenzelfde feit verscheidene misdrijven oplevert, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken."

Hoofdstuk III - De inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De wet zou het aan het reglement van de Kamer kunnen overlaten de rechtspleging te bepalen overeenkomstig welke de inbeschuldigingstelling zal verlopen. Zoals in 1870 heeft de Regering er echter de voorkeur aan gegeven de bepalingen welke de ministers waarborgen tegen willekeur moeten verstrekken, in de wet zelf op te nemen. In dit opzicht spiegelt het ontwerp zich aan datgene dat in 1870 werd ingedien door minister BARA.

De memorie van toelichting van dat ontwerp liet zich daarover als volgt uit : "La société ne peut, sans danger, abandonner au pouvoir discrétionnaire des autorités appelées, à concourir à l'application des lois pénales, le mode de procéder dans les opérations qu'elle leur a confiées ; les considérations les plus graves commandent au législateur de régler la manière dont ces autorités, quelque élevées qu'elles soient, doivent agir et fonctionner. Destinées à garantir contre tout acte arbitraire l'honneur, la liberté, la fortune des ministres, les formes de la procédure sont d'une trop haute importance pour être déterminées par un simple règlement, aussi mobile que le majorités parlementaires".

Artikel 5.

Op voorstel van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie kan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het initiatief nemen om aan de Kamer een voorstel tot inbeschuldigingstelling over te leggen.

Ten einde hem in staat te stellen met volkomen kennis van zaken op t treden, geeft de wet hem de mogelijkheid, de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht te verzoeken een onderzoek in te stellen binnen het raam van de zending van dat comité.

./.

Mocht b. v. de voorzitter van de Kamer een minister er van verdenken samen te zweren tegen de veiligheid van de Staat, dan zou hij een onderzoek van een dergelijke zaak niet kunnen opdragen aan de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht.

Daarentegen is de dienst voor onderzoeken van hetzelfde comité belast met het opsporen van de bedrieglijke handelingen en de misdrijven gepleegd door de aangestelden van de administratie of door derden ter ter gelegenheid van de werking der ministeriële diensten en van sommige andere personen van publiek recht. Deze dienst voert controleopdrachten uit ter gelegenheid van de uitvoering der aanbestedingen van werken en leveringen. Hij verricht tevens toezicht op de toekenning van subsidies.

Artikel 6.

Tegen ministers worden niet zelden aantijgingen geuit, soms op een zo vage wijze dat zij zich daartegen niet kunnen verdedigen, soms ook in meer concrete vorm.

In de huidige stand van de wetgeving kan de betrokken minister niet worden gehoord, ook niet op zijn vraag, door geen enkele rechterlijke of administratieve overheid.

Een dergelijke stand van zaken is niet bevorderlijk voor het algemeen belang, noch voor het belang van de betrokken minister.

Daarom biedt het ontwerp de mogelijkheid aan de minister, op zijn verzoek, te worden gehoord door de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht.

Deze is de overheidspersoon die het meest is aangewezen om de verklaringen van de minister in ontvangst te nemen. Immers, het betreft hier tegelijk een magistraat die behoort tot het hoogste rechtscollege van het land, en de voorzitter van een instelling die gespecialiseerd is in het uitvoeren van administratieve enquêtes en waarvan de goede trouw niet gemakkelijk zal kunnen worden verschalkt.

Artikel 7.

Wat de misdrijven betreft die buiten de uitoefening van het ambt werden gepleegd, heeft de wetgever de keuze van de procedure aan de wetgever overgelaten.

Werd het beginsel van de berechting door het Hof van Cassatie, dat als verbonden met het ambt wordt beschouwd, hier behouden, dan leek het toch wenselijk, zoals in de tijdelijke wet van 19 juni 1865 w gebeurd, de omslachtige procedure van de inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers te vervangen door de procedure tot het geven van een machtiging of verlof.

Deze laatste procedure noopt de Kamer er niet toe na te gaan of er gronden tot vervolging voorhanden zijn; zij dient alleen na te gaan of de aanklacht het openbaar belang niet in het gedrang brengt, door b. v. de gewone werking van de instellingen te beletten.

Zo het verlof wordt verleend, kan de strafvordering normaal worde ingesteld.

Wordt het geweigerd, dan kan geen enkele onderzoeksdaad worden verricht.

De weigering is niet definitief. De omstandigheden die haar gemotiveerd hebben, kunnen veranderen. Een nieuwe vraag om verlof kan dan worden ingediend en aangenomen ondanks de vroegere weigering

Wanneer de minister aftreedt vooraleer vervolgingen werden ingesteld, zal de zaak haar gewoon verloop hebben volgens het gemeen recht en zonder verlof.

Artikel 8.

Overeenkomstig de voorstellen van sommige rechtsgeleerde auteurs en van de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, wordt aan de partij die schade heeft geleden ten gevolge van een misdrijf door een minister gepleegd in de uitoefening van zijn ambt, een rechtstreekse vordering tot schadeloosstelling tegen de Staat verleend.

Derwijze zal de benadeelde partij langs gerechtelijke weg genoegdoe/nin kunnen bekomen, ook al heeft de Kamer de vraag tot inbeschuldigingstelling verworpen.

Het zou echter tegen de borst stuiten, mocht de minister in alle gevallen worden vrijgesteld van de burgerlijke gevolgen van zijn strafbare handelingen. Daarom wordt bepaald dat de Staat een recht van verhaal heeft in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te sch/da

Dit is een door de rechtspraak en de rechtsleer algemeen gehanteerd notie op grond waarvan in de praktijk de Staat zich verhaalt tegen zijn ambtenaren wanneer hij tot schadevergoeding werd veroordeeld wegens delicten of quasi-delicten welke zij in de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Het lijkt niet aangewezen, wat de bevoegdheid betreft, voor de uitoefening van de louter burgerlijke vordering van de Staat af te wijken van het gemeen recht.

Daarentegen wordt, zoals hoger reeds werd toegelicht, het instellen van een dergelijke vordering afhankelijk gesteld van het verlof van een van beide kamers, om de afgetreden minister te beschermen tegen mogelijke tergende maneuvers van een nieuw aangetreden regering.

Artikel 9.

Wanneer schade werd toegebracht door een strafbaar feit dat door een minister werd gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, kan de rechtsvordering tot herstel door de benadeelde partij alleen worden ingesteld tegen de minister zelf.

Een goede rechtsbedeling vergt dat de vordering tot schadeloosstelling niet afzonderlijk van de strafvordering wordt ingesteld. De burgerlijke vordering kan derhalve voor het Hof van Cassatie worden gebracht.

De benadeelde partij, die de strafvordering niet kan op gang brengen, is evenwel geen burgerlijke partij in de zin van het gemeen recht : zij kan niet pleiten over de gegrondheid van de strafvordering.

Zij is enkel gevoegde partij, wat betekent dat zij haar betoog dient te beperken tot het bestaan en de omvang van de schade en het oorzakelijkheidverband.

In vele gevallen zal het bedrag van de door de benadeelde partij geleden schade bezwaarlijk op het ogenblik van de uitspraak over de strafvordering kunnen worden bepaald. Daarom zal het Hof van Cassatie de burgerlijke rechtsvordering eerst behandelen na de strafrechtelijke uitspraak.

Artikel 10. Zoals hoger reeds werd gezegd, wordt de berechting van de minister door het Hof van Cassatie in het ontwerp opgevat als een bescherming die verbonden is aan het ministeriële ambt zelf, zodat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid welke artikel 90, tweede lid, van de Grondwet biedt, om de misdrijven welke een minister buiten de uitoefening van zijn ambt zou hebben gepleegd, wat de bevoegdheid betreft, overeenkomstig het gemeen recht te laten berechten.

De vraag,door wie de strafvordering voor het Hof van Cassatie dient te worden uitgeoefend, is de inzet van een belangrijke betwisting.

In het voorstel van de Studiediensten wordt die opdracht toevertrouwd aan een of meer commissarissen van het Parlement, en in de bij het voorstel gevoegde toelichting wordt dit op vrij summiere wijze toegelicht als volgt : "Le caractère politique - pris au sens large du terme des crimes ou délits retenus à charge du ministre, personnalité politique par excellence et les répercussions politiques que peut avoir la mise en accusation d'un ministre, justifient cette proposition. Ce sont ces considérations qui ont prévalu pour ne pas charger de cette mission un magistrat du parquet".

Die motivering is niet overtuigend.

Wanneer de Grondwet zegt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht heeft ministers "te brengen voor het Hof van Cassatie ; dit alleen is bevoegd om hen te berechten ...", dan moet dit redelijkerwijze toch beduiden dat ook het Parket Generaal bij het Hof van Cassatie zal optreden, vermits de berechting door dit Hof dat optreden normalerwijze onderstelt, zoals wordt te kennen gegeven in artikel 141 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt : "De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie oefent de strafvordering niet uit, tenzij hij een rechtsvordering instelt waarvan de berechting aan het Hof van Cassatie is opgedragen".

Voorts is het van belang de bevoegdheid om in beschuldiging te stellen niet te verwarren met de uitoefening van de strafvordering.

Het orgaan dat in beschuldiging stelt, verwijst enkel de beklaagde naar de bevoegde strafrechtbank, maar is geenszins bevoegd om voo die rechtbank te vorderen. Die bevoegdheid komt toe aan het openbaa ministerie bij die rechtbank.

In de omstandigheid derhalve dat de Grondwet de Kamer van Volksve tegenwoordigers de bevoegdheid geeft om de ministers in beschuldiging te stellen ligt geenszins de bevoegdheid besloten om tegen hen ook de strafvordering uit te oefenen.

Tenslotte dient de overweging dat iedere vervolging tegen een minister een politieke inslag heeft, er juist toe te leiden de strafvordering niet toe te vertrouwen aan commissarissen van het Parlement, die onvermijdelijk politieke tegenstrevers of vrienden zullen zijn, maar veeleer aan magistraten die hoge waarborgen van onpartijdigheid en objectiviteit bieden.

De regeling van de eigenlijke rechtspleging werd zeer soepel gehoude Het Hof van Cassatie zal uitgaan van de algemene beginselen welke ten grondslag liggen aan het wetboek van strafvordering.

Het Hof zal de regels zelf van dat wetboek niet altijd kunnen inachtnemen daar sommige daarvan niet stroken met de wetten die de recht pleging voor het Hof van Cassatie regelen.

De ondeelbaarheid van de procedure hangt samen met de ondeelbaarheid van de strafbare feiten. Daarom is het Hof van Cassatie ook bevoegd om ook de mededaders en medeplichtigen te berechten.

./.

Evenmin als ieder andere strafrechter is het Hof van Cassatie niet gebonden door de kwalificering welke de Kamer aan de feiten heeft gegeven.

Het mag evenwel geen feiten in aanmerking nemen waarvan de Kamer geen kennis heeft genomen.

Aangaande "nieuwe feiten" welke naar het oordeel van het Hof samen zouden moeten berecht worden, dient het Hof de Kamer in te lichten ten einde een uitbreiding te bekomen van de oorspronkelijke inbeschuldigingstelling of het oorspronkelijke verlof.

Wat de burgerlijke rechtsvordering betreft kan, zoals hoger reeds werd opgemerkt, de benadeelde partij voor het Hof enkel optreden voor de vaststelling van de schade.

Uitzondering daarop kan enkel voorkomen wanneer de strafvordering vervalt, b.v. ingevolge het overlijden van de beklaagde of wegens verjaring.

In zodanig geval zal de benadeelde partij ook de gegrondheid van haar vordering, d.i. het misdrijf, dienen te bewijzen.

Artikel 11. Wat de aanhouding van een minister betreft, dient een drievoudig onderscheid te worden gemaakt.

De aanhouding kan bij ordeverstoring gebeuren als louter tijdelijke administratieve maatregel van orde.

Er is geen enkele reden voorhanden om aan te nemen dat een dergelijke maatregel niet zou kunnen worden genomen t. a. v. een minister.

In geval van betrapping op heterdaad is de aanhouding door artikel 7 van de Grondwet algemeen mogelijk gemaakt. Bovendien heeft artikel 45 van de Grondwet zulke aanhouding zonder machtiging mogelijk gemaakt t. a. v. de leden van de Wetgevende Kamers.

Voor de ministers dient dezelfde regel te gelden.

De aanhouding ingevolge een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding impliceert onderzoeks- of vervolgingsdaden die begrepen zijn onder de "inbeschuldigingstelling" en vereist derhalve het optreden van de Kamer.

Anderzijds echter lijkt het juridisch bezwaarlijk te verantwoorden dat de Kamer zelf de aanhouding en haar verlenging zou bevelen.

Immers, een maatregel tot vrijheidsberoving moet krachtens artikel 7 van de Grondwet en artikel 5 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens onderworpen worden aan het toezicht van de rechter.

De enige bevredigende oplossing blijkt dus erin te bestaan dat de Kamer, wanneer ze de aanhouding van een minister wenselijk acht, de betrokkene onmiddellijk in beschuldiging zou stellen.

Artikel 12.

De wet van 9 april 1930 tot bescherming der maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, zoals ze werd vervangen bij artikel 1 van de wet van 1 juli 1964, dient ook te worden toegepast op hen die, zoals de ministers, van een berechtigingsvoorrecht genieten

Het is nu echter zo dat niet alleen de inobservatiestelling, maar ook internering, die de strafvordering afsluit, door de onderzoeksgerechten kunnen worden bevolen.

Het is echter niet wenselijk dat een dergelijke bevoegdheid door de Kamer zou worden uitgeoefend. De rol van de Kamer is van louter politieke aard.

Bovendien, daar de internering naar de inhoud dicht bij een rechterlijke uitspraak staat, is het zeer de vraag of de Kamer, mocht ze met toepassing van de wet van 9 april 1930 de internering uitspreken, artikel 90 van de Grondwet niet zou schenden.

Om die redenen is het aangewezen dat de toepassing van de wet op het sociaal verweer zou overgelaten worden aan het Hof van Cassatie, wat inhoudt dat de toepassing van die wet pas in de loop van de gerechtelijke procedure zal kunnen gebeuren.

Wanneer de Kamer beslist over een vraag tot inbeschuldigingstelling of verlof, dient zij de betrokkene in ieder geval als normaal te beschouwen.

Artikel 13.

Vorderingen tot vergoeding van schade toegebracht door onrechtmatige daden die door de minister werden begaan in de uitoefening van zijn ambt, worden, evenals de burgerlijke vorderingen tot herstel van de schade voortspruitend van in gelijke omstandigheden gepleegde misdrijven, overeenkomstig het algemeen recht ingesteld tegen de Staat of, in voorkomend geval, tegen het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid waarvoor de minister is opgetreden.

De Staat of het aansprakelijke bestuur hebben, na beraadslaging in ministerraad, onder dezelfde voorwaarde als in geval van misdrijf, nl. bij bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden, een verhaal tegen de minister.

Artikel 14.

Vorderingen strekkend tot herstel van de schade veroorzaakt door onrechtmatige daden die werden begaan door de minister buiten de uitoefening van zijn ambt, kunnen alleen worden ingesteld tegen de betrokken minister.

Krachtens artikel 24 van de Grondwet, luidens welk "Geen voorafgaand verlof is nodig om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren wegens daden van hun bestuur, behoudens wat ten opzichte van de ministers is bepaald" blijkt het instellen van dergelijke vorderingen niet aan het verlof van een van de kamers te mogen onderworpen worden.

Artikel 15 blijkt geen nadere toelichting te vergen.

KONINKRIJK BELGIE

BOUDEWIJN, KONING DER BELGEN,

Aan allen, die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET

Gelet op het advies van de Raad van State,

Op de voordracht van Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen, en op advies van Onze Ministers die erover beraadslaagden in de Raad,

Hebben wij besloten en besluiten wij :

Onze Ministers voor Hervorming der Instellingen zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

ONTWERP VAN WET TOT REGELING VAN DE RECHTSVERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS.

HOOFDSTUK I - DE BEVOEGDHEID IN STRAFZAKEN

Artikel 1. Op inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers berecht het Hof van Cassatie, met verenigde kamers, de ministers voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

Artikel 2. § 1. Tijdens hun ambtsduur worden de ministers door het Hof van Cassatie met verenigde kamers berecht voor de misdaden, wanbedrijven en overtredingen, die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd.

§ 2. Vervolgingen die voor het Hof van Cassatie werden ingesteld, blijven bij het Hof aanhangig ook al komt het ministeriële ambt ten einde.

HOOFDSTUK II - DE STRAFBARE FEITEN.

Artikel 3. § 1. De inbreuken op de voorschriften van het strafwetboek en op de bijzondere wetten zijn onderworpen aan de bepalingen van dat wetboek en van die wetten.

§ 2. De bepalingen van de strafwetten inzake de misdrijven die eigen zijn aan de ambtenaren en de personen die drager zijn van enig openbaar gezag, zijn van toepassing op de ministers.

§ 3. Met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar wordt gestraft, de minister die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid. Hij kan bovendien, worden veroordeeld tot ontzetting van de in 1°, 2° en 3° van artikel 31 van het strafwetboek bedoelde rechten.

./.

De bepalingen van boek I van het strafwetboek zijn van toepassing, de artikelen 66, 67, 69 en 85 niet uitgezonderd.

HOOFDSTUK III - DE INBESCHULDIGINGSTELLING DOOR DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS.

Artikel 4. § 1. Een procedure tot inbeschuldigingstelling wordt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig gemaakt door een voorstel van haar voorzitter, op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

§ 2. Het voorstel bevat een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund ; het wordt getekend, ingediend bij het bureau en zonder verwijl aan de betrokken minister aangezegd.

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

De betrokken minister wordt vooraf gehoord ook al is zijn ambt ten einde gekomen.

§ 3. Wanneer de Kamer tot de inoverwegingneming beslist, wordt het voorstel verwezen naar een commissie samengesteld uit elf leden verkozen volgens evenredige vertegenwoordiging.

De commissie benoemt in haar midden een voorzitter en een verslaggever.

De leden van de commissie leggen de eed af het geheim van het onderzoek te bewaren. In geval van schending van de geheimhoudingsplicht, worden zij gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

De bepalingen van artikel 4, eerste lid, en van de artikelen 5 tot 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zijn van toepassing op de werkzaamheden van de commissie.

Weergave van de debatten en de stukken van het onderzoek door middel van de pers is verboden. Zij wordt gestraft met de straffen bepaald bij artikel 1270 van het Gerechtelijk Wetboek.

De commissie brengt verslag uit binnen de maand volgend op de dag van haar aanstelling, tenzij de Kamer deze termijn verlengt.

Het verslag bevat een samenvatting van de overgelegde stukken en documenten, van de afgelegde getuigenverklaringen, van het verhoor van de betrokken minister, en draagt gemotiveerde conclusies voor.

§ 4. Het verslag wordt gedrukt en tenminste acht dagen voor de bespreking in openbare vergadering, rondgedeeld en aangezegd aan de betrokken minister.

Onmiddellijk na de voorlezing van het verslag worden de notulen van de werkzaamheden van de commissie en de daaraan gehechte stukken neergelegd ter griffie, waar ieder lid van de Kamer en de betrokken minister er kennis kunnen van nemen. De betrokken minister kan afschrift nemen van het dossier.

Bij iedere bespreking heeft de betrokken minister als laatste het woord. Hij kan zich bij zijn verdediging door een raadsman laten bijstaan.

Ieder besluit wordt genomen met de volstrekte meerderheid van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Artikel 5. § 1. Alvorens een voorstel tot inbeschuldigingstelling voor de Kamer te brengen, kan de voorzitter van die Kamer aan de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht mededeling geven van de feiten die een minister worden ten laste gelegd en die hem werden ter kennis gebracht en kan hij hem verzoeken tot een onderzoek over te gaan overeenkomstig de artikelen 34 tot 43 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende het reglement tot inrichting van het Hoog Comité van Toezicht.

§ 2. De voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht kan de betrokken minister horen, op verzoek van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Artikel 6. Zolang de hem ten laste gelegde feiten niet bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn aanhangig gemaakt, kan een minister vragen door de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht te worden gehoord. Van die vraag geeft hij kennis aan de Eerste Minister.

De voorzitter van het Hoog Comité tekent de verklaring op en verricht een onderzoek.

Wanneer geen bezwarende feiten aan het licht komen, brengt hij verslag uit bij de Eerste Minister.

HOOFDSTUK IV - DE VERVOLGING VAN MISDRIJVEN DOOR EEN MINISTER GEPLEEGD BUITEN DE UITOEFENING VAN ZIJN AMBT.

Artikel 7. Tijdens zijn ambtsduur kan een minister niet worden vervolgd voor een misdrijf dat hij heeft gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, dan met het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

HOOFDSTUK V - DE VERGOEDING VAN SCHADE VEROORZAAKT DOOR MISDRIJVEN GEPLEEGD IN DE UITOEFENING OF TER GELEGENHEID DER UITOEFENING VAN HET MINISTERIELE AMBT.

Artikel 8. De Staat is aansprakelijk voor de schade die voortvloeit uit misdrijven die door een minister werden gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid der uitoefening van zijn ambt.

De rechtsvordering wordt ingesteld voor de gewone rechtbanken. Zij kan worden ingesteld ook wanneer de minister niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

De Staat heeft een verhaal tegen de minister, in geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden. De vordering wordt voor de gewone rechtbank gebracht, na verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

HOOFDSTUK VI - DE VERGOEDING VAN DE SCHADE VEROORZAAKT DOOR MISDRIJVEN GEPLEEGD BUITEN DE UITOEFENING VAN HET MINISTERIELE AMBT.

Artikel 9. De vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt kan, met inachtneming van de regels die zijn bepaald bij artikel 12, § 6, worden gevoegd bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van Cassatie.

De vordering tot schadevergoeding die wordt ingesteld nadat het ministeriële ambt is ten einde gekomen, is onderworpen aan de gewone wetten.

HOOFDSTUK VII - DE RECHTSPLEGING VOOR HET HOF VAN CASSATIE.

Artikel 10. § 1. Het Hof van Cassatie berecht de ministers voor de feiten die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.

§ 2. De mededaders van, en de medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf en de daders van samenhangende misdrijven worden, na dagvaarding door het openbaar ministerie, samen vervolgd.

./.

§ 3. Het Hof neemt de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van Cassatie.

§ 4. Wanneer het onderzoek strafbare feiten aan het licht brengt welke bij het Hof niet aanhangig werden gemaakt, zendt het openbaar ministerie het dossier aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Indien binnen vijftien dagen geen motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling of van het verlof wordt aangenomen gaat het Hof met het onderzoek van de zaak verder volgens de laatste gedingstukken.

§ 5. Na beëindiging van het onderzoek beslist het Hof met verenigde kamers, zitting houdende in oneven getal en met ten minste zeventien leden.

§ 6. Hangende de zaak, doch vóór de uitspraak, moet de partij die beweert benadeeld te zijn door de misdrijven gepleegd door de in de §§ 1 en 2 bedoelde personen, zo zij schadeloosstelling wenst te bekomen, zich in het geding voegen, door neerlegging van een verzoekschrift dat vooraf aan het openbaar ministerie en aan de verdachten is betekend.

Tijdens de behandeling ter terechtzitting spreekt de tussenkomende partij zich niet uit over de gegrondheid van de strafvordering, doch zij mag schriftelijk aan het openbaar ministerie de onderzoeksmaatregelen vragen voor deze vordering waardoor de burgerlijke rechtsvordering kan worden gestaafd. Zij mag inzage en afschrift nemen van het dossier.

Na uitspraak van het arrest over de strafvordering, beslist het Hof, met verenigde kamers, over de door de interveniënt gevorderde schadevergoeding en teruggaven.

Er mag slechts over het recht op schadevergoeding en het bedrag ervan gepleit worden, behoudens wanneer de strafvordering vervallen werd verklaard, in welk geval, en voor zover de burgerlijke rechtsvordering tijdig werd ingesteld, eveneens wordt gepleit over de feiten die het vervallen verklaarde misdrijf vormden.

Artikel 11. § 1. Behoudens het geval van ontdekking op heterdaad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij inbeschuldiging is gesteld, of verlof werd gegeven om hem te vervolgen.

./.

§ 2. De bevelen tot aanhouding worden verleend door de raadsheer-verslaggever die door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van het Hof.

Artikel 12. De vordering en het verzoekschrift strekkende tot de bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling worden aan de tweede kamer van het Hof van Cassatie gericht.

Over de internering, de burgerlijke rechtsvordering en de verbeurd-verklaring wordt beslist met verenigde kamers.

Artikel 11, § 6, van deze wet is van toepassing op de burgerlijke rechtsvordering.

HOOFDSTUK VIII - DE BURGERLIJKE AANSPRAKELIJKHEID.

Artikel 13. De Staat of het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid dat onder het gezag van de minister staat, naargelang van het geval, zijn aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die door de minister worden begaan in de uitoefening van zijn ambt.

In geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden kunnen de Staat of het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, na beraadslaging in de ministerraad, een verhaal tegen de minister instellen. Het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is hiertoe vereist, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is.

Artikel 14. De vorderingen tot vergoeding van schade die door een minister werd veroorzaakt door onrechtmatige daden buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, worden voor de gewone rechtbanken gebracht.

./.

HOOFDSTUK IX - ANDERE VORDERINGEN.

Artikel 15. Er wordt niet afgeweken van de gewone regels inzake bevoegdheid voor de uitoefening van alle vorderingen, zowel aanleggend als verwerend, die niet bij deze wet zijn bedoeld.

Gegeven te Brussel,

BOUDEWIJN,
Van Koningswege,

De Minister voor Hervorming der Instellingen,

Le Ministre de la Réforme des Institutions,

SOMMAIRE DE L'AVIS.

CHAPITRE Ier. ANALYSE SUCCINCTE DE L'ARTICLE 90 DE LA CONSTITUTION (pp. 138 à 148).

CHAPITRE II . PROBLEMES D'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 90. (pp. 148 à 163).

I. Les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90 ? (pp. 148 à 155).

II. Infractions commises à l'occasion des fonctions ministérielles (pp. 155 à 158).

III. De la manière de saisir la Chambre des représentants (pp. 158 à 163).

CHAPITRE III. L'ARTICLE 90 DANS SES RAPPORTS AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION (pp. 163 à 185).

I. Le problème de l'application de l'article 45 de la Constitution (pp. 164 à 170).

II. Réglementation par la loi du mode de procéder de la Chambre des représentants (articles 46 et 38 de la Constitution) (pp. 171 à 178).

III. Règles de vote pour la décision de mise en accusation (article 38 de la Constitution) (pp. 179 à 181).

IV. Compétence du jury en matière de crimes et de délits politiques et de presse (article 98 de la Constitution) (pp. 182 à 185).

CHAPITRE IV. L'INFRACTION PROPRE A L'EXERCICE DES FONCTIONS MINISTERIELLES (pp. 185 à 194).

CHAPITRE V. L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS PAR LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS (pp. 195 à 208).

I. Du mode de procéder de la Chambre des représentants (pp. 195 à 203).

II. De l'intervention du Comité supérieur de contrôle (pp. 204 à 208).

.../...

CHAPITRE VI. COMPETENCE DE LA COUR DE CASSATION (pp. 209 à 210).

CHAPITRE VII. PROCEDURE DEVANT LA COUR DE CASSATION (pp. 210 à 217).

CHAPITRE VIII. LA RESPONSABILITE CIVILE (pp. 217 à 229).

I. Portée de l'avant-projet (pp. 220 à 221).

A. Action de la partie lésée en responsabilité civile contre le ministre (pp. 220 à 221).

B. Action de la partie lésée en réparation contre l'Etat (p. 221).

II. Examen de l'avant-projet (pp. 222 à 229).

A. L'action de la partie lésée contre le ministre (pp. 222 à 225).

B. L'action de la partie lésée contre l'Etat et le recours de l'Etat (pp. 225 à 229).

C. Cas du dommage causé à l'Etat (p. 229).

CHAPITRE IX. OBSERVATION QUANT AU PLAN DE L'AVANT-PROJET (p. 230).

- TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI "REGLANT LA RESPONSABILITE JURIDIQUE DES MINISTRES" SOUMIS POUR AVIS AU CONSEIL D'ETAT (exposé des motifs et texte du projet) (pp. 231 à 252).

.../...

CHAPITRE Ier. Analyse succincte de l'article 90 de la Constitution.

Indépendamment du vaste domaine des actes de la vie privée qui peuvent engager la responsabilité de leur auteur, la responsabilité des ministres présente essentiellement trois aspects : la responsabilité politique, la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

L'on se borne ici à un bref rappel de la nature de chacune de ces responsabilités. La responsabilité politique est une notion de droit public selon laquelle les ministres répondent devant les Chambres législatives des actes de leur fonction, avec cette sanction que s'ils sont désavoués par l'une des Chambres, ils offrent leur démission à moins que le Roi ne décide une dissolution. Cette responsabilité ne trouve sa source ni dans un fait érigé en infraction, ni dans une faute, au sens du droit pénal ou du droit civil, mais dans une appréciation politique, émanant de la majorité de l'une des Chambres législatives.

La responsabilité pénale oblige celui qui a commis un fait qualifié infraction par une disposition pénale à en répondre devant les juridictions répressives et au besoin à subir la sanction fixée par la disposition dont il s'agit. La responsabilité pénale des ministres n'est, en principe, pas de nature différente, même lorsqu'en vertu de la disposition provisoire de l'article 134 de la Constitution, l'infraction n'est pas "caractérisée", ni la peine établie par un texte antérieur à la mise en accusation.

La responsabilité civile, enfin, qu'elle soit contractuelle,ou quasi délictuelle, contraint celui qui n'a pas respecté les obligations qu'il a assumées ou qui est l'auteur d'un fait illicite ayant causé un dommage à autrui, à réparer ce dommage, que le fait générateur de cette responsabilité soit ou ne soit pas constitutif d'une infraction.

Au seuil de l'examen de l'avant-projet actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, il importe de déterminer sa portée dans le cadre des dispositions de la Constitution qui sont relatives à la responsabilité des ministres.

Indépendamment des dispositions dont il sera parlé plus loin et sans tenir compte de l'article 134 qui est provisoire, le siège de la matière se trouve dans l'article 90 de la Consitution, qui n'énonce d'ailleurs que quelques règles très succinctes et confie au législateur le soin de les compléter.

Cet article est ainsi conçu :

"Article 90. La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

.../...

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées".

Ce texte ne règle pas la matière de la responsabilité politique des ministres, qui lui demeure entièrement étrangère. Il ne concerne formellement que leur responsabilité pénale, et leur responsabilité civile en raison des faits qui constituent des infractions.

I. En ce qui concerne la responsabilité pénale, l'analyse de l'article 90 doit se faire à un triple point de vue : celui de la détermination des faits qui consituent des infractions, celui de la compétence pour les juger et celui de la procédure tant de la mise en accusation que des poursuites proprement judiciaires. Mais cette analyse doit se faire également selon une distinction préalable qu'établit l'article 90 entre les faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et les faits commis en dehors des fonctions.

A. Quant aux faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions :

1. L'article 90, alinéa 2, abandonne au législateur le soin de déterminer les "cas de responsabilité", c'est-à-dire notamment de déterminer les faits qui constituent des infractions dans le chef des ministres et les circonstances qui rendront ces faits punissables.

2. Le même article attribue à la Chambre des représentants le pouvoir de mettre les ministres en accusation et à la Cour de cassation la compétence pour les juger. Malgré leur relative imprécision, ces termes sont très généralement interprêtés comme ayant pour objet de ne permettre des poursuites pénales contre les ministres que moyennant leur mise en accusation par la Chambre des représentants. Les ministres jouissent ainsi d'une sorte d'immunité que seule la Chambre des représentants peut lever. Ceci se rattache aussi à l'article 24 dont il sera question plus loin.

3. L'article 90 ne règle ni la procédure de la mise en accusation ni celle des poursuites judiciaires devant la Cour de cassation. La seule précision qu'apporte le texte constitutionnel est que la Cour de cassation juge les ministres, chambres réunies. Pour le surplus, le texte confie au législateur le soin de fixer le mode de procéder contre les ministres.

B. Quant aux crimes et délits que les ministres pourraient commettre hors l'exercice de leurs fonctions, au contraire, l'article 90 permet au législateur de régler cet objet sans lui imposer de normes particulières:

II. En ce qui concerne la responsabilité civile, l'article 90 ne s'occupe dans ses termes que de la responsabilité civile qui serait encourue par les ministres en raison des infractions commises par eux et il abandonne entièrement au législateur le soin de régler cette matière. La responsabilité découlant de la faute purement civile, c'est-à-dire du fait ayant causé un dommage tout en ne consituant pas une infraction, demeure entièrement en dehors des prévisions expresses de l'article 90.

Pour situer le projet dans le cadre de la Constitution, il ne suffit pas d'analyser l'article 90. Les ministres sont à la fois fonctionnaires publics en ce sens qu'ils exercent des fonctions publiques, membres du pouvoir exécutif et de la branche du pouvoir législatif dont le Roi est le chef, et le plus souvent en outre membres de l'une ou de l'autre Chambre législative.

Le fait que les ministres sont fonctionnaires publics n'a, du point de vue des dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité, qu'une portée négative : l'article 24 de la Constitution, qui exclut la nécessité d'une autorisation préalable pour pouvoir exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, n'édicte ce principe que "sauf ce qui sera statué à l'égard des ministres", c'est-à-dire de ce qui sera statué par l'article 90.

Le fait que les ministres sont, aux termes de l'article 65, ministres du Roi, n'est pas sans influence sur leur responsabilité : suivant l'article 63, le Roi est inviolable et ses ministres sont responsables : ceci entraîne la double conséquence que, d'une part, pour qu'un acte du Roi soit valable, il faut qu'un Ministre en accepte la responsabilité (article 64) et que d'autre part un ministre ne peut invoquer les ordres du Roi pour se soustraire à sa responsabilité (article 89). Ces dispositions, conçues en termes généraux s'appliquent tant à la responsabilité politique qu'à la responsabilité "juridique" des ministres.

.../...

Le fait, enfin, que les ministres sont généralement membres de l'une des Chambres législatives peut avoir une influence sur la mise en oeuvre de leur responsabilité. Les membres des Chambres jouissent, en effet, en matière pénale, des immunités établies par l'article 45. Ces immunités ne peuvent être levées que moyennant l'autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent et l'article 45 ne prévoit expressément qu'une seule exception -celle du flagrant délit- ; il ne réserve pas, comme le fait l'article 24, l'application de l'article 90. On devra donc se demander comment se concilient les deux systèmes d'immunité et d'autorisation préalable à des poursuites, spécialement dans le cas où le ministre intéressé serait sénateur. L'examen de cette question extrêmement délicate se fera ultérieurement.

*

L'article 91bis de la Constitution rend applicables aux secrétaires d'Etat les dispositions constitutionnelles relatives aux ministres, à l'exception des articles 79, 3ème alinéa, 82 et 86bis. Il se déduit de cet article que ne s'appliqueront de plein droit aux secrétaires d'Etat que les dispositions de l'avant-projet qui mettent en oeuvre l'article 90 de la Constitution ou qui y trouvent leur source.

L'intention du Gouvernement étant que toutes les dispositions de la future loi soient applicables tant aux secrétaires d'Etat qu'aux ministres, il importe que cette intention soit traduite dans le texte même de celle-ci.

Cette exigence pourrait être satisfaite par l'adjonction d'un article prévoyant : "les dispositions de la présente loi sont applicables aux ministres et secrétaires d'Etat".

Il ressort tant de l'exposé des motifs que du texte et de l'intitulé de l'avant-projet que celui-ci exclut de son champ d'application tout ce qui est relatif à la responsabilité politique des ministres.

Il règle la responsabilité pénale des ministres, tant pour les infractions qu'ils commettraient dans l'exercice de leurs fonctions que pour celles qu'ils commettraient en dehors de cet exercice, ainsi que la responsabilité civile que ces infractions entraîneraient.

Dans ces limites, l'avant-projet demeure dans les prévisions de l'article 90 de la Constitution et constitue la mise en oeuvre de cet article, sans préjudice, bien entendu, des observations que cette mise en oeuvre soulève, eu égard aux trois aspects qui ont été dégagés plus haut : détermination des infractions, compétence et procédure. L'on notera par ailleurs que, sous ce dernier vocable (procédure), le projet range des matières qui ne relèvent pas à proprement parler des règles de procédure, comme, par exemple, la compétence à l'égard des coauteurs et complices, la détention préventive, l'arrestation à bord des navires belges ou l'application de la loi de défense sociale. A cette occasion, l'on notera incidemment que le projet n'envisage ni l'extinction de

.../...

l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent, ni l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, ne fût-ce que pour en refuser le bénéfice aux ministres.

Mais l'avant-projet va plus loin en deux de ses articles (les articles 8 et 13), il règle une matière à laquelle aucun article de la Constitution, pas plus l'article 90 que nul autre, ne fait allusion. Ces articles de l'avant-projet créent à charge de l'Etat une responsabilité pour les fautes qu'un ministre commettrait dans l'exercice de ses fonctions, comme auteur, soit d'un fait érigé en infraction et qui a causé un dommage, soit d'un fait constitutif d'une faute purement civile.

*

L'article 90 de la Constitution nécéssite pour son exécution une loi, que le Constituant souhaita voir voter dans le plus court délai possible (article 139, 5°). Pour la période où il n'y aurait pas de loi d'exécution, le Consituant prit la précaution de prévoir une disposition transitoire qui fait l'objet de l'article 134.

Cette disposition est toujours d'application. En effet, à l'exception de la loi du 19 juin 1865 dont la durée de validité était limitée à une année, le législateur a omis de pourvoir à l'exécution de l'article 90.

.../...

L'article 134 est rédigé comme suit :

"Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales".

La survivance de cet article de la Constitution -auquel le Constituant n'avait pourtant donné qu'un caractère transitoire- crée une incertitude juridique dont il sera question plus loin.

Mais le régime de l'article 134 de la Constitution a en outre pour effet de placer les personnes lésées par un acte d'un membre du Gouvernement dans une situation difficile. Lorsque le dommage trouve son origine dans un fait punissable, celui-ci fût-il une simple contravention, les juridictions ordinairement compétentes, se refusent à connaître du litige. Ainsi, le 1er février 1950, la Cour d'appel de Bruxelles s'est déclarée incompétente pour connaître d'une demande en réparation du dommage causé par un ministre qui, le jour de Noël de l'an 1946, étant au volant d'une voiture de l'Etat, avait dérapé sur une plaque de verglas et avait occasionné des dégâts (voyez l'arrêt du 1er février 1950, et la note de M. le Professeur P. De Visscher, dans la Revue critique de jurisprudence belge, 1952, p. 46-53).

.../...

A la suite de cet arrêt la partie lésée saisit, par exploit d'huissier du 21 septembre 1950, la Chambre des représentants d'une requête afin d'être autorisée à citer directement l'ancien ministre devant la Cour de cassation.

La Commission spéciale de la Chambre des représentants qui fut chargée d'examiner la question, constata en premier lieu "qu'il n'y avait pas de proportion entre la nature réellement anodine des faits et la procédure exceptionnelle à laquelle il aurait fallu recourir" (Doc. Ch., 1950-1951, n° 27, p. 2).

Bien que la demande eût perdu son objet à la suite d'un accord amiable entre l'Etat et la partie lésée, la Commission spéciale de la Chambre estima devoir faire l'observation finale suivante :

"Il conviendrait en conséquence que le Gouvernement examinât la possibilité de déposer un projet de loi, réglant, dans le cadre de l'article 90 de la Constitution, les règles de fond et de procédure relatives au jugement des ministres. S'il n'estimait pas devoir le faire, il appartiendrait aux membres du Parlement de faire éventuellement usage de leur droit d'initiative" (Doc. Ch., 1950-1951, n° 27, p. 4).

Quelques années plus tard, lors de l'examen du projet de déclaration relatif à la révision de certains articles de la Constitution, M. J. Rey, qui fut rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre des représentants, présenta un amendement ayant pour but de soumettre à révision l'article 90 de la Constitution. Comme justification de son amendement,

.../...

il invoqua notamment que le maintien du régime actuel paraissait exagéré dans certaines hypothèses (Doc. Ch., 1952-1953, n° 595, p. 2-3).

La Commission chargée de faire rapport sur ce projet ne s'est toutefois pas ralliée à cet amendement (Doc. Ch. 1952-1953, n° 693, p. 50).

CHAPITRE II. - Problèmes d'interprétation de l'article 90.

L'analyse succincte qui a été faite de l'article 90 n'a pas épuisé les problèmes relatifs à son interprétation.

L'examen de l'avant-projet soulève notamment trois questions d'interprétation : 1° les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90; 2° quelles sont les dispositions de l'article 90 qui doivent s'appliquer aux infractions commises à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles; 3° comment la Chambre des représentants est-elle saisie?

I. Les contraventions sont-elles comprises dans le champ d'application de l'article 90?

L'article 1er de l'avant-projet ne fait aucune distinction quant à la nature des infractions commises par les ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions . Il en est de même de l'article 2 qui est relatif aux infractions commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, mais donnant lieu à des poursuites pendant la durée de ces fonctions.

.../...

Selon l'avant-projet, il importe peu que l'infraction soit qualifiée crime, délit ou contravention; la procédure de mise en accusation est la même, quel que soit le fait punissable et la juridiction compétente est, dans tous les cas, la Cour de cassation.

Une question de droit contitutionnel fort controversée se pose ici.

De nombreux auteurs soutiennent que, sous peine de méconnaître l'article 90 de la Constitution, la loi d'exécution de cet article ne peut établir de distinction entre les différentes catégories d'infractions; à leur avis, toutes les infractions, y compris les contraventions, sont visées par l'article 90 (voyez notamment A. Giron, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, II, 1895, v° Ministres, n° 20, p. 489; O. Orban, Le droit constitutionnel, II, 1908, p. 308, et parmi les auteurs plus récents : R.P.D.B., v° Pouvoir exécutif, n° 106; Les Novelles, Lois politiques et administratives, La Constitution, II, 1935, n° 723; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1972, n° 311).

Il convient de rappeler également un attendu de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juillet 1891 (Pas.,1891, I, 228) relatif à une affaire pénale dans laquelle était impliqué un ingénieur, chef de service aux chemins de fer de l'Etat, qui, à la suite d'un ordre de son Ministre, avait fait exécuter en transgressant le règlement sur les bâtisses de la ville de Gand, des travaux pour le compte de l'Etat.

.../...

L'infraction constituait une contravention. Statuant sur l'un des moyens qui invoquait l'absence de condamnation du Ministre, la Cour le rejeta au motif que les ministres ne sont justiciables que de la Cour de cassation et ne peuvent être mis en accusation que par la Chambre des représentants.

La thèse opposée, selon laquelle l'article 90 de la Constitution n'est pas applicable aux contraventions, connaît également des adeptes. Parmi ceux-ci, il y a lieu de mentionner le Centre d'études pour la réforme de l'Etat (La réforme de l'Etat, 1938, II, p. 98-99) qui se rallie à l'opinion exprimée par Nypels et Servais (Code pénal belge, 1938, I, p. 69), ainsi que Braas (Précis de procédure pénale, II, 1951, n° 1180).

Deux textes dont l'on aura à examiner plus loin différents aspects semblent avoir épousé la thèse qui exclut les contraventions du champ d'application de l'article 90 de la Constitution : la loi temporaire du 19 juin 1865 dite Loi Chazal et le projet de loi du 24 février 1870 relatif à la responsabilité ministérielle, déposé par le Ministre Bara sur le bureau de la Chambre le 24 février 1870.

Dans le rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Delcour, préalablement au vote de la loi temporaire du 19 juin 1865, il est dit :

"Les contraventions qu'un ministre pourrait commettre ne tomberont pas sous l'application de la présente loi : votre commission vous propose de les renvoyer aux tribunaux de simple police, qui jugeront selon les formes ordinaires" (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 672).

.../...

On lit dans l'exposé des motifs précédant le projet de loi du 24 février 1870:

"Quant aux contraventions commises par des ministres, elles sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (article 56 du projet). La raison est non que ces infractions sont de minime importance , mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police, par un fondé de pouvoirs spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne (article 152, combiné avec l'article 185 du Code d'instruction criminelle). Il résulte de là que la disposition de l'article 56 du projet est applicable aux délits que la loi du 1er mai 1849 et d'autres lois spéciales ont déférés à la juridiction de police. Si l'on était d'avis que les termes de l'article précité s'opposent à cette application commandée par son motif, il suffirait d'en changer la rédaction comme suit :

"Les ministres qui auront commis des infractions dont la connaissance est attribuée par la loi aux tribunaux de police, seront jugés par ces tribunaux et dans les formes ordinaires".

Il est évident que la seconde chambre de la Cour de cassation, fonctionnant comme juridiction d'instruction, n'a pas le pouvoir accordé à la chambre du conseil et à la chambre d'accusation par les articles 4 et 6 de la loi du 4 octobre 1867, de transformer un délit en contravention par la déclaration de circonstances atténuantes, et de soustraire ainsi

.../...

l'inculpé à la juridiction privilégiée qui lui est assignée par la loi" (Doc. Ch., 1869-1870, n° 100, p. 317).

La loi temporaire de 1865 et le projet de loi de 1870 avaient des buts différents.

Alors que la loi temporaire était relative seulement aux infractions commises en dehors des fonctions ministérielles, le projet de loi Bara, comme l'avant-projet de loi actuellement soumis au Conseil d'Etat, visait à régler la responsabilité ministérielle pour toutes les infractions commises par les ministres, qu'elles l'aient été en dehors des fonctions ou dans l'exercice de celles-ci.

L'article 90, alinéa 1er, de la Constitution comprend, en effet, deux parties : la première énonce le principe général, la seconde permet à la loi d'y déroger pour l'exercice de l'action civile par la partie lésée et pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions. Les termes "crimes et délits" apparaissent uniquement dans la seconde partie.

Dans le rapport Delcour précédant la loi du 19 juin 1865, on lit :

"... le Congrès, qui avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, a voulu laisser à la législature ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient

.../...

jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions" (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 671).

L'interprétation de l'article 90 présente sur ce point de sérieuses difficultés, comme devait le reconnaître le député Delcour dans son rapport. Les termes "crimes et délits" figurant dans la seconde partie de l'article 90, alinéa 1er, ont-ils le sens bien précis qu'ils avaient dans le Code pénal de 1810, en vigueur à cette époque et qui répartissait les infractions en trois classes : les crimes, les délits et les contraventions?

On ne peut soupçonner le Constituant d'avoir autorisé le législateur à déroger à la mise en accusation et au privilège de juridiction établis par la première partie de l'article 90, alinéa 1er, pour les crimes et délits commis en dehors des fonctions et non pour les contraventions commises dans les mêmes circonstances. A supposer que les contraventions commises en dehors des fonctions ministérielles ne rentrent pas dans les termes "crimes et délits", la poursuite des contrevenants serait soumise au droit commun .

Les contraventions sont-elles exclues du champ d'application de la première partie de l'article 90, alinéa 1er, relative aux infractions commises dans l'exercice des fonctions?

En faveur d'une réponse affirmative on peut invoquer :

.../...

1) Les termes "le droit d'accuser" employés par le Constituant dans l'article 90, alinéa 1er, sont empruntés à une terminologie en usage à l'époque de la révolution française. Ainsi, le chapitre V, article 9, de la Constitution française des 3-14 septembre 1791 (non publiée en Belgique) énonçait notamment qu'en matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reprise par des jurés, "ou décrétée par le Corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation". Le Corps législatif prenait un décret pour prononcer l'accusation des ministres.

L'accusation est un terme qui, dans le droit pénal, s'emploie pour désigner l'inculpation d'infractions graves. Les mots "accusé" et "acte d'accusation" sont réservés à la procédure devant la Cour d'assises. Devant les tribunaux, ces mots n'ont pas cours : le Code d'instruction criminelle emploie alors les mots "inculpé" et "prévenu" (voyez l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi établissant le texte néerlandais du Code d'instruction criminelle, Doc. Sénat, 1966-1967, n° 37, p. 24).

2) Le privilège de juridiction que l'article 483 du Code d'instruction criminelle de 1810 prévoyait en faveur des magistrats et que la loi du 20 avril 1810 étendait à certains hauts dignitaires, notamment aux préfets, n'était prévu que pour les seuls délits emportant une peine correctionnelle.

.../...

3) A supposer exclue l'application de la première partie de l'article 90, alinéa 1er, aux contraventions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ceux d'entre eux qui sont membres du Parlement bénéficieraient de la protection prévue par l'article 45 de la Constitution, suivant lequel aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté "en matière répressive" qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Le fait que les contraventions sortiraient du champ d'application de l'article 90 n'empêcherait toutefois pas le législateur de prévoir, en ce qui les concerne, un régime analogue à celui de l'article 90 ou tout autre qu'il jugerait plus indiqué.

Ainsi, même dans l'interprétation qui exclut les contraventions du champ d'application de l'article 90, les articles 1er et 2 de l'avant-projet ne prêtent pas à la critique au point de vue de leur conformité à la Constitution.

Pour le surplus il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur les inconvénients d'ordre pratique que le système retenu par l'avant-projet est susceptible d'entrainer notamment eu égard à la disproportion entre le fait puni d'une peine contraventionnelle et la procédure prévue.

II. <u>Infractions commises à l'occasion des fonctions ministérielles</u>.

Selon l'article 1er de l'avant-projet, la Cour de cassation, chambres réunies, connaît, sur la mise en accusation par la Chambre des représentants, des crimes, délits et contraventions commis par des ministres dans

Où faut-il situer les infractions commises "à l'occasion de l'exercice des fonctions" au regard de l'article 90 de la Constitution ?

C'est une notion qui n'est pas reprise du texte même de l'article 90. Celui-ci établit d'abord un principe général : "La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation". Immédiatement après avoir formulé ce principe, il autorise le législateur à y déroger pour une certaine catégorie de crimes et délits commis par les ministres : ceux qui auraient été commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Au départ de ce texte, l'on pourrait croire que le Constituant n'a envisagé que deux catégories possibles de crimes et délits commis par les ministres : ceux qui auraient été commis hors l'exercice des fonctions et qui sont expressément visés par le texte de l'article 90, et par opposition, ceux qui auraient été commis dans l'exercice des fonctions.

Dans cette hypothèse, on pourrait se demander dans laquelle de ces deux catégories il faudrait ranger les crimes et délits accomplis "à l'occasion" de l'exercice des fonctions.

Même si toutes ou certaines des infractions commises par les ministres "à l'occasion" de l'exercice de leurs fonctions devaient être considérées comme commises plutôt "hors" que "dans" l'exercice des fonctions, l'article 90 n'oblige nullement le législateur à les soustraire au principe général. La loi peut soumettre à un régime particulier toutes ou certaines des infractions

commises par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions et donc elle peut définir d'une façon restrictive l'exception qu'elle fait au principe général, par exemple en laissant sous le régime prévu par le principe général toutes les infractions qu'elle qualifie de commises "à l'occasion" de l'exercice des fonctions.

L'article 90 peut aussi être interprété en ce sens qu'il ne permettrait au législateur de faire une exception à la règle générale et impérative qu'il édicte, que pour les infractions commises par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions, cette exception devant être comme telle d'interprétation restrictive. Seraient alors soumises au principe général toutes les infractions qui n'entreraient pas strictement dans cette exception.

Dans cette interprétation la distinction opérée par l'avant-projet entre les infractions commises "dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de cette exercice" n'aurait d'autre intérêt que de préciser la pensée du législateur à l'intention de ceux qui auront à appliquer la loi.

Que l'on adopte l'une ou l'autre de ces interprétations, le système prévu par l'avant-projet pour les infractions commises à l'occasion de l'exercice des fonctions demeure conforme aux principes constitutionnels.

L'exposé des motifs donne un exemple de ce qu'il faut entendre par infraction commise à l'occasion de l'exercice des fonctions.

"Le cas type d'une infraction de ce genre sera celui d'une infraction de roulage commise par un ministre conduisant lui-même une voiture automobile pour se rendre

.../...

à un endroit où il est appelé par ses fonctions. N'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, l'infraction de roulage commise le dimanche par un ministre conduisant, en famille, la voiture mise à sa disposition par l'Etat".

L'on peut se demander si la notion qui se dégage de ces exemples donnera aux praticiens un critère d'une application toujours aussi aisée.

III. La manière de saisir la Chambre des représentants.

L'article 4, § 1er, de l'avant-projet dispose :

"La Chambre est saisie d'une procédure de mise en accusation par une demande formée par son président sur requête du procureur général près de la Cour de cassation".

Selon ce texte la Chambre ne pourra mettre un ministre en accusation que s'il y a eu d'abord une requête à cette fin introduite par le procureur général près la Cour de cassation et ensuite une demande du président de la Chambre tendant à ce qu'il soit procédé à cette mise en accusation. Il n'apparait pas que, sur requête du procureur général, le président serait tenu de faire la demande à la Chambre.

Il résulte, au contraire, de l'article 5 et du commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs, que le président a l'initiative de cette demande :

.../...

"Le président de la Chambre -dit l'exposé des motifs- peut prendre sur requête du procureur général près la Cour de cassation, l'initiative de soumettre à celle-ci une demande de mise en accusation.

Afin que le président de la Chambre puisse agir à bon escient, la loi lui donne la possibilité de demander au président du Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête dans le cadre de la mission de ce comité ...".

La possibilité pour la Chambre de mettre un ministre en accusation va donc dépendre de deux décisions successives prises l'une par le procureur général près la Cour de cassation l'autre par le président de la Chambre, et qui reposent sur leur seul pouvoir d'appréciation.

L'exposé des motifs n'explique pas la raison d'être de ces dispositions. Il se borne, dans l'examen de l'article 4, à une justification d'ordre général :

"La loi aurait pu laisser au règlement de la Chambre le soin d'arrêter la procédure de la mise en accusation. Comme en 1870, le Gouvernement a préféré inscrire dans la loi elle-même des dispositions qui garantissent les ministres contre l'arbitraire. Le projet s'inspire du projet déposé en 1870 par le Ministre Bara".

Mais imposer à la Chambre des règles de procédure pour l'exercice de son pouvoir de mise en accusation, ce que faisait en effet le projet du Ministre Bara, est tout différent de faire dépendre l'exercice de ce pouvoir de décisions préalables qui ne relèvent pas d'elle.

.../...

L'article 90 de la Constitution donne à la Chambre des représentants le pouvoir d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation. Ce pouvoir est absolu pour les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, il ne saurait dès lors être restreint par la loi.

Le projet déposé par le Ministre Bara le 24 février 1870 dispose en son article 14 que la Chambre ne pourra poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par un de ses membres. Mais l'article 17 ajoute que, pour que la discussion soit ouverte et que la Chambre puisse prendre la demande en considération, il faut que la demande soit appuyée par dix membres.

L'avant-proposition de loi relative à la responsabilité des ministres, élaborée en commun par les Centres d'études des partis nationaux et transmise au Ministre de la Justice le 20 janvier 1971, prévoit en son article 15: "La Chambre des représentants ne peut poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation formée par le président ou par cinq membres au moins ...".

L'un et l'autre projets tout en en réglementant les formes - ce qui peut, comme on le verra plus loin, soulever des problèmes en relation avec l'article 46 de la Constitution- laissent à la Chambre l'initiative de la demande de mise en accusation.

En séance du 19 janvier 1921, (Doc. Ch. 1920-1921, n° 76, p. 152 et 153), la Chambre a entendu le rapport d'une

.../...

commission spéciale qu'elle avait nommée sur proposition de son président après qu'il eut fait une communication au nom du Bureau. Le président s'était exprimé de la façon suivante :

"Un ancien ministre, M. de Broqueville, ayant, au cours de l'instruction, été entendu comme témoin et ayant produit certaines pièces, la chambre des mises en accusation, faisant droit aux réquisitions du Ministère public, a décidé qu'il serait sursis à statuer sur la procédure à charge des inculpés.

Un des motifs du réquisitoire et de l'arrêt est que la Cour ne pourrait ordonner des devoirs de preuve qu'en empiétant sur les prérogatives réservées à la Chambre des représentants par l'article 90 de la Constitution.

Comme vous le savez, la Chambre des représentants a, en cette matière, un pouvoir discrétionnaire.

Nul ne peut la déterminer à prendre à ce sujet une délibération quelconque. Nul ne peut provoquer la mise en mouvement d'une action répressive contre un ministre ou un ancien ministre.

La Chambre demeure souveraine.

Seul, un de ses membres a le droit de la saisir d'une demande de poursuites sur le pied des articles 90 et 134 de la Constitution.

C'est exclusivement en elle-même que réside la souveraineté dont l'exercice peut aboutir à la mise en accusation d'un ministre.

.../...

M. de Broqueville nous a fait savoir qu'il souhaitait de pouvoir s'expliquer devant une commission à constituer par la Chambre".

Et la Commission, examinant ses pouvoirs à la lumière des articles 90 et 134 de la Constitution, écrit notamment dans son rapport :

"... l'article 90 décide que c'est à la Chambre seule qu'il appartient de mettre en mouvement l'action répressive, de se porter accusatrice et de déférer la cause à la Cour de cassation, en spécifiant l'infraction qu'on relève contre l'inculpé, laquelle ne peut être qu'un fait prévu par une loi à intervenir".

L'on ne saurait soumettre ce droit à une mesure préalable émanant du ministère public, ni même le faire dépendre d'un pouvoir propre du président de la Chambre.

Rien n'empêche cependant, afin de définir le rôle du ministère public dans cette phase de la procédure, de prévoir que les procureurs généraux près les Cours d'appel pourront porter à la connaissance de la Chambre les faits qu'ils auraient été amenés à connaître et qui seraient susceptibles d'être reprochés au ministre.

Mais la Chambre pourra aussi être saisie des faits sur dénonciation de particuliers.

Le règlement de la Chambre prévoit en son article 5.3 que le président donne connaissance à la Chambre des messages, lettres et autres envois qui la concernent, à l'exception des écrits anonymes.

.../...

Sous le bénéfice de ce qui sera exposé au chapitre suivant (III-2) quant à la portée respective des articles 46 et 90 de la Constitution, l'on peut estimer préférable que la loi elle-même impose cette communication en disposant, par exemple, que les dénonciations adressées au président seront portées à la connaissance de la Chambre et que celle-ci décidera de la suite à y réserver.

Selon la procédure habituelle de la Chambre, elle pourrait être saisie d'une demande de mise en accusation sur proposition soit de son bureau, soit d'un ou plusieurs de ses membres. Indépendamment de son contenu, il n'est pas indifférent que la règle de procédure puisse, le cas échéant, être modifiée par la Chambre seule ou qu'elle soit, au contraire, fixée par la loi.

CHAPITRE III. L'article 90 dans ses rapports avec d'autres dispositions de la Constitution.

La loi d'application de l'article 90 de la Constitution ne peut éviter de mettre en jeu d'autres dispositions constitutionnelles. L'on est donc amené à se demander dans quelle mesure l'article 90 constitue un article autonome qui déroge ou permet de déroger à ces autres dispositions, ou dans quelle mesure il doit, au contraire, être interprété à la lumière de celles-ci.

Il y a lieu d'examiner cette question au regard notamment des articles 38, 45, 46 et 98 de la Constitution. On ne pourra non plus faire abstraction de l'article 7, alinéa 2, en tant qu'il dispose que nul ne pourra être poursuivi que selon les formes prescrites par la loi.

.../...

I. Le problème de l'application de l'article 45 de la Constitution.

Aux termes de l'article 45, alinéa 1er, de la Constitution, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf, le cas de flagrant délit.

Cette disposition est-elle applicable au membre de la Chambre ou du Sénat qui est ministre?

La réponse à cette question semble devoir être différente, d'une part, selon qu'il s'agit d'infractions commises dans l'exercice de la fonction ministérielle ou en dehors de cet exercice, d'autre part, selon que le ministre est membre de la Chambre ou du Sénat.

Dans l'hypothèse où le délit a été commis hors l'exercice des fonctions, le législateur dispose d'une certaine latitude, ainsi qu'il a été exposé plus haut (p. 3,B). Les auteurs de l'avant-projet ont décidé de réserver le jugement à la Cour de cassation; ils ont cependant prévu que les poursuites pénales auraient lieu suivant les règles du droit commun, sous la réserve que ces poursuites ne peuvent être commencées qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants. Sur ce dernier point, le système est analogue à celui que prévoit l'article 45 de la Constitution en faveur des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs, qui ne peuvent, sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis qu'avec l'autorisation de la Chambre dont ils font partie.

.../...

Mais dès lors que le législateur userait de la faculté que lui laisse l'article 90 de déroger au régime de la mise en accusation par la Chambre, une dérogation à l'article 45 ne pourrait plus s'autoriser d'aucune disposition constitutionnelle.

La loi temporaire du 19 juin 1865 qui - il convient de le souligner - ne concernait que des infractions commises hors de l'exercice des fonctions ministérielles, disposait en son article 2, alinéa 3, comme suit :

"Si le Ministre est membre du Sénat, la poursui-"te et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la du-"rée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assem-"blée".

Le rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre, M.E. Delcour, fit observer d'abors que la Chambre des représentants exprime la "souverainete nationale à laquelle le ministre doit rendre compte de ses actes" et qu'elle est seule juge, au point de vue de l'intérêt social, des nécessités qui pourraient exiger de suspendre le cours ordinaire de la justice". Il ajouta toutefois :

"Mais ces principes doivent se concilier avec la "prérogative constitutionnelle qui appartient au Sénat, en "vertu de l'article 45 de la Constitution" (Doc. Ch., 1864-1865, n° 161, p. 672).

La loi du 19 juin 1865 comprenait un article 4 qui disposait :

"La Chambre des représentants peut toujours d'of-"fice ordonner la poursuite".

A la suite d'une question du sénateur Malou, le Ministre de la Justice Tesch déclara :

"L'article 4 ne statue que sous le bénéfice de la disposition de l'article 2" (Ann. Sénat, 14 juin 1865, p. 450).

A l'exception du cas où la Chambre ordonne d'office des poursuites, il ne semble pas que sous le régime de la loi de 1865 le législateur ait voulu le cumul d'autorisations données par les deux Chambres. Lorsque le Ministre est membre du Sénat, la poursuite peut avoir lieu, pendant la durée de la session, avec la seule autorisation du Sénat. C'est ce qui résulte de la déclaration du Ministre Tesch, ainsi que de l'analyse du texte de l'article 1er de la loi de 1865. M. Tesch déclara :

"Le ministre membre du Sénat qui, en dehors de ses fonctions, a commis un fait qui le soumet à l'action judiciaire, ne peut être poursuivi, dans mon opinion, qu'avec l'autorisation du Sénat ; le ministre membre du Sénat se trouve donc dans la même position que le ministre membre de la Chambre des représentants qui ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de la Chambre" (Ann. Sénat, 14 juin 1865, p. 450).

Il serait souhaitable qu'un régime analogue soit prévu par l'avant-projet. Quant aux ministres qui ne sont membres d'aucune des deux Chambres, l'avant-projet pourrait prévoir qu'à leur égard aussi les poursuites ne pourraient être intentées qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

Au cas où l'infraction a été commise dans l'exercice de la fonction ministérielle, l'article 90 est applicable intégralement et dans toute sa rigueur. Si le ministre est en même temps membre de la Chambre des représentants, il faut raisonnablement admettre que la mise en accusation visée à l'article 90 implique l'autorisation dont il est question à l'article 45.

La question de savoir si l'article 90 exclut l'application de l'article 45 n'offre d'intérêt que dans le cas où le ministre est membre du Sénat.

Selon l'exposé des motifs, l'autorisation visée à l'article 45 de la Constitution n'est pas requise si le Ministre est membre de l'une ou de l'autre Chambre.

"Il n'y a en effet pas lieu de cumuler deux immunités distinctes qui sont accordées à raison de l'exercice de fonctions différentes. L'immunité liée à la fonction ministérielle l'emporte sur celle liée au mandat parlementaire et écarte l'application de celle-ci".

Cette argumentation appelle de nettes réserves. La prétendue "immunité liée à la fonction ministérielle" n'en est pas une. Elle s'apparente à un privilège de juridiction, alors que l'article 45 instaure dans l'intérêt des assemblées parlementaires une véritable immunité de leurs membres, quoique limitée à la durée des sessions. S'il est vrai que les deux mesures sont destinées à prévenir des manoeuvres nuisibles à l'exercice de chacun des

.../...

pouvoirs séparés, elles n'en demeurent pas moins distinctes par leur nature.

On a défendu l'opinion que l'article 90 se substitue à l'article 45 et rend celui-ci inapplicable aux ministres et secrétaires d'Etat (voy. notamment P. De Visscher, Rev. crit. jurispr. belge, 1952, p. 48).

Mais on doit reconnaître que cette opinion n'est pas unanimement partagée (de Kerchove de Denterghem, "De la responsabilité des ministres", 1867, p. 222; - Mast, "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 1972, n° 309).

Dans le projet Bara du 24 février 1870, l'article 12, alinéa 2, dispose :

"Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite "ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, "qu'avec l'autorisation de cette assemblée" (Doc. Ch., 1869-1870, n° 100, p. 319).

Il faut reconnaître cependant que l'interprétation de l'article 90 dans le sens qu'aucune poursuite ne peut être commencée qu'avec l'autorisation du Sénat contre un ministre ou secrétaire d'Etat, membre du Sénat, qui a commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions, soulève des difficultés.

1° Les sessions des Chambres se succédant pratiquement sans interruption, il serait théoriquement possible au Sénat d'empêcher la Chambre d'exercer la prérogative dont le Constituant l'a investie et le pouvoir de décision qui appartient constitutionnellement à la Chambre des représentants se trouverait ainsi déplacé en fait.

2° Le ministre-sénateur bénéficierait d'une protection en quelque sorte à deux degrés puisqu'il ne pourrait être traduit devant la Cour de cassation que sur la mise en accusation de la Chambre et avec l'autorisation du Sénat, alors que le ministre membre de la Chambre des représentants et le ministre non parlementaire ne disposeraient que d'une garantie à un degré. Hormis l'argument de texte déduit de l'article 45 lui-même, aucune justification ne peut être avancée d'une telle différence de traitement.

3° Dans cette même interprétation, se pose la question de savoir à quel moment l'autorisation du Sénat doit être demandée.

Suivant l'article 45, cette autorisation doit précéder tout acte de poursuite. Si la décision que prend la Chambre d'entamer la procédure de mise en accusation d'un ministre sur base de l'article 90 de la Constitution constitue le premier acte de poursuites, la demande d'autorisation devra précéder cette décision. Cela risque de rendre la demande inefficace puisque le Sénat n'accordera évidemment pas son autorisation sans que des éléments sérieux de culpabilité du ministre lui soient communiqués.

Tout en reconnaissant que chacune des deux solutions en présence peut se réclamer d'arguments juridiques sérieux et qu'aucune n'est inconciliable avec les textes constitutionnels; tout en apercevant qu'en conséquence, l'option à faire aura des motifs politiques autant que juridiques, le Conseil d'Etat ne peut se défendre de voir à la solution préconisée par le Gouvernement l'avantage d'empêcher que surgisse entre les deux Chambres législatives, à propos de la mise en accusation d'un ministre, membre du

Sénat, un conflit qui risquerait non seulement de retarder des poursuites que l'efficacité de celles-ci et l'intérêt du pays peuvent rendre urgentes, mais de mettre le crédit de l'institution parlementaire à l'épreuve.

L'on notera incidemment que dans l'opinion où l'article 45 de la Constitution ne s'appliquerait pas au cas du ministre membre du Sénat, la logique commanderait que cette même interprétation soit adoptée après la cessation des fonctions du ministre, lorsque l'ancien ministre, demeuré ou devenu sénateur, est poursuivi pour des infractions commises dans l'exercice de ses anciennes fonctions.

II. Réglementation par la loi du mode de procéder de la Chambre des représentants (articles 46 et 38 de la Constitution).

La détermination par l'avant-projet de règles de procédure imposées à la Chambre pour la mise en accusation d'un ministre soulève elle aussi un problème de constitutionnalité. L'on pourrait se demander, en effet, si ces dispositions ne violent pas l'article 46 de la Constitution, aux termes duquel chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, et l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'Etat examine si des dispositions légales en projet sont compatibles avec ces articles de la Constitution.

En particulier dans l'avis relatif au projet de loi organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, devenu la loi du 18 mai 1960, il a procédé à l'examen des précédents législatifs pour en déduire certains principes directeurs. L'avis s'exprime de la façon suivante :

"A première vue, les dispositions du projet qui déterminent le mode de nomination des membres du conseil d'administration paraissent contraires au sens littéral de l'article 46 et de l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution.

.../...

En effet, le projet règle la manière dont s'exercera le pouvoir de nomination attribué aux Chambres par une loi, alors que l'article 46 dispose qu'il appartient à chaque Chambre de déterminer librement et souverainement, par voie réglementaire, "le mode suivant lequel elle exerce ses attributions". D'autre part, en prescrivant que sont nommés les huit candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, le projet inscrit, dans la loi elle-même, une dérogation au principe que toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, alors que l'article 38, alinéa 1er, ne prévoit pareille dérogation, en matière d'élections et de présentations, que dans les règlements des Chambres.

Force est de constater que le législateur n'a pas toujours adopté cette interprétation rigoureuse.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne certaines attributions confiées aux Chambres par une loi spéciale, et non par la Constitution, la loi a réglé directement elle-même le mode suivant lequel ces attributions seraient exercées.

A cet égard, en effet, l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908, modifiée par la loi du 5 mars 1912 sur le Gouvernement du Congo belge, l'article 18 de la loi du 19 juillet 1930, modifiée par la loi du 23 décembre 1937 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, l'article 6 de la loi du 11 juillet 1935 instituant l'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi, et l'article 27 de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la Régie des voies aérienne prévoient que l'assentiment des Chambres législatives sur des projets qui leur sont soumis est acquis tacitement par l'expiration de délais déterminés.

La loi du 18 avril 1898 relative a l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles a été plus loin, et il en est de même de la loi du 3 mai 1880 sur les

La loi du 18 avril 1898 règle, en effet, des matières qui relèvent des attributions constitutionnelles de chaque Chambre législative. Après avoir disposé en son article 1er que "... les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue flamande", la loi détermine le mode suivant lequel chaque Chambre examinera et adoptera les projets et les propositions de loi.

L'article 2 prévoit, en effet, que "les projets de loi émanant du Gouvernement sont présentés aux Chambres en double texte. Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites soit en double texte, soit dans la langue choisie par leurs auteurs. Dans ce dernier cas, le bureau les fait traduire avant leur mise en délibération. Le vote des amendements, produits au cours de la discussion, peut avoir lieu sur un texte unique. S'ils sont admis, le bureau fait traduire, avant le second vote, les articles ainsi amendés. Si lors du second vote des modifications sont apportées aux articles adoptés au premier vote, les Chambres peuvent décider que le vote définitif sera ajourné à une séance ultérieure. Dans tous les cas, il est procédé par un vote unique sur un texte complet formulé dans les deux langues.

Après avoir fixé ainsi la procédure à suivre pour l'adoption des projets et des propositions de loi, l'article 2 ajoute que "les Chambre arrêtent par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer chacune, en ce qui la concerne, l'exécution de la présente loi."

Cette dernière disposition fut justifiée comme suit dans le rapport déposé par M. Van Vreckem au nom de la Commission du Sénat (Sénat, 1896-1897, rapport du 8 décembre 1896,

.../...

n° 26): "L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur". Le rapporteur rappelle ensuite la disposition de l'article 46 de la Constitution.

On aperçoit tout de suite la nécessité pratique évidente où le législateur de 1898 se trouvait de ne pas faire dépendre des règlements des Chambres -règlements toujours susceptibles de modifications et qui peuvent être différents pour chaque Chambre- une matière où l'uniformité de procédure s'imposait de manière impérative.

Le problème de l'article 46 de la Constitution a été également soulevé dans une autre loi qui, de même que la loi précitée du 18 avril 1898, règle le mode d'exercice d'attributions constitutionnelles conférées aux Chambres: il s'agit de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, mettant en oeuvre le droit d'enquête reconnu aux Chambres par l'article 40 de la Constitution.

L'exposé des motifs d'un projet adopté par la Chambre en 1865 et auquel se réfère l'exposé des motifs de la loi du 3 mai 1880 s'exprime comme suit :

"En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des représentants, lors de la discussion d'un projet

.../...

de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout à fait décisives.

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs : les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux Chambres

les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter"(Ch. session 1879-1880, Doc. n° 39, annexe 1).

...

"Des travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1880 on peut tirer les enseignements suivants :

1° même s'il s'agit d'attributions constitutionnelles des Chambres, le législateur s'est considéré comme compétent pour régler leur mode d'exercice, dans la mesure où cet exercice concerne le droit des tiers et ne saurait faire l'objet de simples mesures d'ordre intérieur, relevant d'un règlement d'assemblée;

2° le législateur de 1880, tout comme celui de 1898, dispose sur un certain nombre de points, mais il laisse subsister un"résidu" plus ou moins important -les mesures d'exécution de la loi- qui pourra faire l'objet de dispositions réglementaires d'ordre intérieur à édicter par chaque Chambre;

3° il vaut mieux parfois que ce qui pourrait figurer dans le règlement des Chambres -le droit pour chaque membre d'assister à l'enquête- se trouve expressément inscrit dans la loi, afin de recevoir par là "une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté",ne saurait lui donner.

Il résulte des développements qui précèdent que le législateur ordinaire est intervenu pour régler le mode d'exercice d'une attribution des Chambres, lorsqu'étaient en cause

.../...

les droits des citoyens, et qu'il est intervenu également lorsqu'il s'agissait de créer une uniformité de situation qui eût été irréalisable par la voie du règlement des Chambres.

En l'espèce, on peut considérer, d'une part, qu'il y a une nécessité pratique certaine de réaliser l'uniformité dans la manière dont chacune des deux Chambres nommera les administrateurs effectifs et suppléants d'un établissement public créé par la loi et, d'autre part, que cette unif[illegible]té nécessaire et la permanence de cette uniformité ne p[illegible] être obtenues que par une loi et non par les règlements Chambres, toujours susceptibles de modifications"(Doc. 1958-1959, n° 317).

Le législateur a adopté la loi du 18 mai 196[illegible] discussion sur ce point.

Dans le cas présent, l'argument tiré de la nécessité de créer une uniformité dans la manière de procéder des deux Chambres est sans pertinence puisque la mise en accusation d'un ministre est le fait de la seule Chambre des représentants. En revanche, l'argument tiré de la protection des droits individuels garde toute sa force.

Suivant l'article 90 de la Constitution, la Chambre accuse et traduit le ministre devant la Cour de cassation; elle exerce donc l'action publique.

L'avant-projet rend applicables aux travaux de la commission de la Chambre les règles des articles 4, alinéa 1er, et 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Il résulte de cet article 4, alinéa 1er, que la commission et son président exerceront les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle.

En outre, l'avant-projet rend applicable l'article 458 du Code pénal en cas de violation du secret et punit la reproduction des débats et des pièces de l'instruction. L'exercice des pouvoirs de la Chambre met incontestablement en cause les droits du ministre non seulement en tant que tel, mais en tant que citoyen; plusieurs des dispositions prévues concernent aussi les droits des tiers. L'exercice de ces pouvoirs ne saurait donc faire l'objet d'un règlement d'assemblée.

Si la nécessité d'avoir recours à une loi peut être mise en doute à l'égard de certaines des dispositions du chapitre III de l'avant-projet, l'on peut admettre que ces dispositions font partie d'un ensemble qu'il ne paraît pas opportun de dissocier.

L'on notera surtout que selon le voeu du Constituant, les formes des poursuites sont réglées par la loi ainsi que le prescrit l'article 7, alinéa 2, de la Constitution.

Ces considérations justifient que l'avant-projet dispose dans des matières que l'article 38, alinéa 1er, in fine, et l'article 46 de la Constitution confient en principe au règlement des Chambres.

Quant au mode de votation que la Chambre devra suivre pour la mise en accusation d'un ministre, il s'agit d'un autre problème qui sera examiné ci-après.

.../...

III. Règles de vote pour la décision de mise en accusation (article 38 de la Constitution).

Le dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article 4 de l'avant-projet dispose que toute résolution de mise en accusation sera prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre des représentants.

Il exige une majorité plus sévère que celle qu'impose dans les termes suivants l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution :

"Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations".

Lorsqu'il s'agit d'une résolution de mise en accusation, le mode de votation est imposé par la disposition impérative de l'article 38.

Certes, étant donné la gravité de la décision, on peut concevoir que le projet ait envisagé une majorité exceptionnelle. L'on se rappellera que le projet déposé par le Ministre Bara énonçait d'ailleurs en son article 32 :

"Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix. La Chambre ne pourra prendre de résolution que lorsque les deux tiers de ses membres se trouvent réunis".

.../...

Il ne faut pas moins se demander si une telle dérogation est conforme à la Constitution.

L'on n'invoquera pas ici que la protection des droits individuels ne peut dépendre du règlement d'une seule Chambre, puisque la Chambre n'a pas le pouvoir de s'écarter quant à cet objet de la règle de la majorité des suffrages imposée par la Constitution même.

Peut-on soutenir que l'article 38, qui impose un mode de votation aux Chambres, ne viserait que les résolutions qui doivent normalement être prises par les deux Chambres, comme le vote des lois, et serait, dès lors, étranger au cas de l'article 90, qui est une exception et concerne une décision prise par une seule Chambre ?

L'analyse du texte de l'article 38 n'autorise pas cette interprétation. Il est général et semble concerner toute espèce de résolution. En particulier, la rédaction du troisième alinéa :

"Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie".

vise expressément toute résolution de chacune des deux Chambres.

L'article 90, d'autre part, permet-il une dérogation à l'article 38 ? Le texte ne le prévoit pas. Le deuxième alinéa de l'article confie au législateur le pouvoir de déterminer le mode de procéder contre les ministres, mais non celui de déroger dans cette loi aux autres dispositions constitutionnelles.

N'y a-t-il pas lieu, par ailleurs, d'invoquer comme on l'a fait pour l'article 46, l'article 7, alinéa 2, de la Constitution :

"Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit" ?

Si la forme des poursuites doit être prévue par une loi, cette loi ne peut-elle pas, dans le cas exceptionnel où les poursuites sont exercées par la Chambre, déroger au mode de votation imposé à celle-ci par l'article 38 ?

Il convient cependant de ne pas perdre de vue l'importance particulière de l'article 38 de la Constitution qui, au contraire de l'article 46, impose un quorum ainsi qu'un mode de calcul de la majorité et établit par là une des règles fondamentales du fonctionnement du Parlement, et donc de la démocratie.

Chaque fois que le Constituant a jugé que des règles différentes de votation pouvaient être justifiées, il les a fixées lui-même.

Lorsqu'il a estimé que la règle générale ne devait pas s'imposer aux Chambres pour les élections et présentations, il a expressément prévu cette exception.

L'on ne peut donc admettre qu'il aurait implicitement laissé à la loi le pouvoir de déroger, en quelque matière que ce soit, à la règle de l'article 38.

.../...

IV. Compétence du jury en matière de crimes et de délits politiques et de presse (article 98 de la Constitution).

Suivant l'article 10, paragraphe 2, de l'avant-projet, les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et les auteurs d'infractions connexes sont poursuivis conjointement.

Il en résultera sans doute qu'ils seront distraits du juge que le droit commun leur assigne normalement, mais ils le seront en vertu d'une loi; il n'y a pas là de dérogation à l'article 8 de la Constitution, selon lequel nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

En revanche, le texte déroge à l'article 98 de la Constitution :

"Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse".

Pour les ministres, la dérogation est prévue par l'article 90 de la Constitution et ne pose donc pas de problème. Il n'en est pas de même pour les coauteurs et complices ou les auteurs d'infractions connexes.

Coauteurs et complices participent à un même délit, dont l'unité justifie l'indivisibilité de la procédure.

.../...

C'est précisément à la notion d'indivisibilité que se réfère en ces termes l'arrêt de la Cour de cassation, chambres réunies, du 12 juillet 1865, jugeant le lieutenant-général baron Chazal, ministre de la guerre, et Jean-Jacques Delaet, membre de la chambre des représentants :

"Considérant que, nonobstant la différence des peines que les coupables peuvent encourir, le duel est un fait complexe indivisible; que le délit commis par l'un des combattants est inséparable du délit commis en même temps par l'autre;

Considérant que le délit de provocation en duel, ayant pour objet de consommer l'exécution d'un autre délit, est connexe à ce dernier, aux termes de l'article 227 du Code d'instruction criminelle;

Considérant que l'indivisibilité de la procédure est une conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit et qu'elle emporte l'attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus élevé, compétent à l'égard de l'un des prévenus;

Considérant que ce principe d'ordre public, universellement admis en jurisprudence, avait été consacré par une loi publiée en Belgique, celle du 24 messidor an IV, réglant le mode de procéder contre les complices, soit d'un représentant du peuple, soit d'un membre du directoire exécutif, accusé par le pouvoir législatif et traduit devant la haute Cour de justice; que depuis il a été de nouveau

.../...

confirmé législativement par l'application que le Code d'instruction criminelle en a faite en son article 501;

Considérant que le lieutenant-général baron Chazal, Ministre de la Guerre, devant, en exécution de la loi du 19 juin dernier, être jugé par la Cour de cassation, celle-ci se trouve, d'après ce qui est reconnu ci-dessus, légalement saisie de la poursuite dirigée simultanément contre le représentant Delaet, coprévenu".

Certes, dans le cas ainsi jugé, la question de l'application de l'article 98 ne se posait pas puisque de toute façon l'infraction ne relevait pas de la compétence de la Cour d'assises.

Cependant, l'arrêt montre bien que le caractère d'indivisibilité tient à la nature des choses. Ce caractère requiert la compétence d'une seule juridiction et justifie qu'il soit dérogé à l'article 98 de la Constitution en faveur de l'article 90.

Quant à la connexité, elle suppose une pluralité d'infractions. Il peut se faire que celles-ci présentent un caractère d'indivisibilité comme dans le cas jugé par l'arrêt précité du 12 juillet 1865, mais il n'en ira pas nécessairement ainsi.

L'article 227 du Code d'instruction criminelle détermine des cas de connexité; il est cependant admis qu'il ne les détermine pas de façon limitative (cfr. Novelles. Procédure pénale. Les mises en accusation, n°s 102 et 103). La notion de connexité est susceptible d'une interprétation large car c'est le juge qui en décide dans l'intérêt d'une bonne justice.

.../...

Etendre par la loi la compétence de la Cour de cassation aux auteurs d'infractions simplement connexes à celles des ministres, c'est déroger à l'article 98 de la Constitution sans que cette dérogation soit imposée par la nature des choses ou trouve un appui dans l'article 90 de la Constitution.

CHAPITRE IV. L'infraction propre à l'exercice des fonctions ministérielles.

Un autre problème important soulevé par l'avant-projet est celui de la qualification d'une nouvelle infraction propre aux ministres.

L'article 134 de la Constitution a réglé transitoirement ce problème en conférant à la Chambre "un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et (à) la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine".

Dans la mesure où cette disposition permet à la Chambre des représentants et à la Cour de cassation de retenir comme délictueux, à charge d'un ministre, un fait qui, lorsqu'il a été commis, n'était pas qualifié de délit par la loi, son application se heurterait actuellement à l'article 7.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite "Convention européenne des droits de l'homme", aux termes duquel :

.../...

"Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international".

L'exécution que le législateur entend donner à l'article 90 de la Constitution doit, quant à elle, répondre au prescrit de l'article 7 précité, puisque la loi d'exécution ne trouve un fondement constitutionnel que dans l'article 90 et non dans l'article 134 de la Constitution.

L'infraction nouvelle est qualifiée comme suit par l'article 3, § 3, de l'avant-projet :

"Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés aux 1°, 2° et 3° de l'article 31 du Code pénal.

Les dispositions du livre I du Code pénal sans exception des articles 66, 67, 69 et 85 sont applicables".

L'exposé des motifs reconnaît la difficulté qu'il y a de prévoir les délits spécifiques que pourrait commettre un ministre.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées à ce problème .

.../...

1. Une des solutions consisterait à ne pas instituer un régime de responsabilité spécifique pour les ministres. Il ne serait donc pas question d'ériger en infractions des faits qui ne tombent pas sous la loi pénale ordinaire. Pour de tels faits, la responsabilité politique du ministre jouerait; le ministre pourrait être contraint à présenter sa démission.

L'on notera que cette sanction purement politique ne pourrait être appliquée efficacement dans le cas où les faits auraient été commis entre le moment où le ministre aurait offert sa démission et celui où celle-ci aurait été acceptée. Dans cette hypothèse, la seule sanction encore possible serait la révocation immédiate du ministre par le Roi.

On peut se demander si l'absence d'un régime spécifique correspond à la conception que le Constituant de 1831 se faisait de la responsabilité des ministres.

Il ressort de la rédaction des articles 90 et 134 de la Constitution, ainsi que des travaux préparatoires, que le Congrès national n'a pas eu l'intention de limiter la responsabilité des ministres aux seuls faits prévus par les lois pénales ordinaires.

Toutefois, puisque le système organisé par l'article 134 est en partie contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il ne peut subsister à côté du système organisé par la loi nouvelle, il se recommande en toute hypothèse que le législateur manifeste clairement son intention de mettre fin, par l'adoption de la loi en projet, à toute possibilité d'application de l'article 134 .

2. Une deuxième solution consisterait dans une énumération exhaustive des délits spécifiques aux ministres. Cette solution, qui est celle du projet Bara, présente l'inconvénient de toute énumération qui se veut exhaustive, savoir le danger d'être incomplète.

3. Une troisième solution consiste dans une énumération des délits spécifiques assortie d'une disposition générale.

L'exposé des motifs de l'avant-projet actuel fait remarquer que l'avant-proposition des centres d'études des partis nationaux recourt à la méthode de l'énumération des délits spécifiques à la fonction ministérielle mais y ajoute une disposition plus générale destinée à permettre encore une mise en accusation discrétionnaire. L'article 12 du texte rédigé par les centres d'études dispose, en effet :

"La présente loi n'épuise pas le pouvoir de la Chambre des représentants d'accuser un ministre et de la Cour de cassation de le juger, en caractérisant d'autres délits et en déterminant les peines applicables dans les limites prévues à l'article 134, alinéa 2, de la Constitution".

.../...

Cette dernière solution, qui a pour but de pallier les lacunes que toute énumération présente inévitablement, crée l'incertitude juridique et est contraire, comme on l'a vu, à l'article 7 de la Convention des droits de l'homme.

4. La quatrième solution, adoptée par l'avant-projet dans l'article 3, § 3, a pour but de viser tous les délits spécifiques aux ministres par un texte général.

L'exposé des motifs déclare :

"Ils (les délits spécifiques que pourrait commettre un ministre) se ramènent à une notion commune : l'abus de la fonction ou de la qualité, l'abus pouvant résider aussi bien dans une abstention d'agir que dans un acte positif. L'un ou l'autre ne seront poursuivis que s'ils ont été commis avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire".

.../...

L'article 3, § 3, présente-t-il un degré de précision suffisant pour satisfaire au prescrit de l'article 9 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

A. D'après les explications fournies par les délégués du Gouvernement, le délit, qui est qualifié d'abus de la qualité par l'avant-projet, recoupe largement celui que le droit français qualifie de trafic d'influence.

Le "trafic d'influence", comme tel, n'est pas punissable en Belgique (voyez Les Novelles, Droit pénal, III, 1972, n° 4326).

Certes, la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, comprend une disposition inspirée par un souci analogue, mais son champ d'application est très restreint. Selon l'article 2 de cette loi, il est interdit aux ministres, anciens ministres et ministres d'Etat de faire mention de leur qualité dans les actes ou publications se rapportant à des sociétés à but lucratif.

Cette prescription est toutefois dépourvue de sanction pénale, sauf en ce qui concerne les notaires, greffiers et tous autres officiers ministériels, de même que les éditeurs, qui auront rédigé, transcrit ou publié un acte établi en contravention à cette disposition.

.../...

En France, l'infraction dite délit de trafic d'influence a été prévue par la loi du 4 juillet 1889, qui a inséré dans le Code pénal un article 178. Cet article, tel qu'il a été modifié par l'ordonnance du 8 février 1945, est conçu comme suit :

"Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au § 1er du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus".

L'article 178 du Code pénal français s'applique aussi bien aux particuliers qu'aux fonctionnaires et aux mandataires publics. En ce qui concerne les fonctionnaires et mandataires publics, l'alinéa 2 aggrave les peines.

Il y a lieu de se demander si la qualification pénale de l'abus de qualité ne serait pas mieux à sa place dans une disposition du Code pénal qui s'appliquerait à tous les titulaires de fonctions et de mandats publics, et qui ainsi serait rendue applicable aux ministres en vertu de l'article 3, §§ 1er et 2, de l'avant-projet.

B. Il est plus difficile de déterminer avec précision le délit qui apparaît dans l'avant-projet sous les termes "abus de ses fonctions".

La législation française a fait appel à certaines époques à la notion de "prévarication", qui signifie, d'après le dictionnaire de l'Académie française, "trahir les intérêts qu'on est obligé à soutenir" ou "manquer au devoir de sa charge, aux obligations de son ministère". D'après certains anciens auteurs, le mot prévarication signifie simplement tout délit commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et s'apparente ainsi au mot "forfaiture" (voyez Répertoire de la législation, de doctrine et de jurisprudence, par D. Dalloz, Paris, T. XXXVI, 1856, v° Prévarication).

L'article 71 de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 disposait :

"Les membres du conseil (exécutif), en cas de prévarication, sont accusés par le corps législatif".

.../...

Le 12 décembre 1832, le Garde des Sceaux déposa un projet de loi sur la responsabilité des ministres, qui ajoutait une incrimination nouvelle aux deux cas spécifiés par la charte de 1814. Les ministres pouvaient être accusés désormais pour faits de trahison, de concussion et de prévarication. Etait passible des peines contre la prévarication : "le ministre qui compromettait sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou l'inexécution des lois ou par l'abus du pouvoir qui lui était légalement conféré" (L. Delabrousse, De la responsabilité criminelle des ministres, Belgique judiciaire, XXXVI, p. 1007).

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat commine des peines contre le ministre qui "avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire" commet "un abus de ses fonctions".

Le mot "abus" peut être considéré comme une tautologie. L'infraction se commet lorsque le ministre exerce ses fonctions avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Par le fait même de la turpitude qui entache l'exercice des fonctions, cet exercice devient abusif. "Fraus omnia corrumpit".

L'on peut admettre que l'intention frauduleuse et le dessein de nuire sont des notions suffisamment précises pour servir d'éléments constitutifs d'une infraction. La difficulté surgira du côté de la preuve, mais ceci quelle qesoit la forme dans laquelle les intentions du Gouvernement seront traduites.

.../...

Enfin, selon l'exposé des motifs, l'article 3, § 3, présente le caractère d'une disposition supplétive qui ne s'appliquera que "dans le cas où le fait incriminé n'est rendu punissable par aucune autre disposition légale". "Ceci implique, déclare l'exposé des motifs, que la disposition reprise au paragraphe 3 ne pourra jamais donner lieu à application de l'article 65 du Code pénal, aux termes duquel "lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée".

Le caractère supplétif que l'exposé des motifs veut attribuer à l'article 3, § 3, doit résulter du texte même de l'article.

Celui-ci pourrait être rédigé de la manière suivante, sous réserve de ce qui a été exposé au sujet de l'abus de qualité ou du trafic d'influence :

"Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le ministre qui, en dehors des cas prévus aux §§ 1er et 2, use de ses fonctions ou s'abstient d'en user, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, ou fait état de sa qualité dans une même intention ou dans un même dessein. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés à l'article 31, 1°, 2° et 3°, du Code pénal.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, mais à l'exception de l'article 68, sont applicables".

*

.../...

CHAPITRE V. L'exercice de ses attributions par la Chambre des représentants.

Le chapitre III de l'avant-projet est relatif à la mise en accusation par la Chambre des représentants.

I. Du mode de procéder de la Chambre des représentants.

Cette matière fait l'objet de l'article 4 de l'avant-projet.

Cet article soulève plusieurs problèmes d'ordre constitutionnel qui ont été examinés plus haut (chapitre II, 3, et chapitre III, 2 et 3). Il appelle en outre diverses observations particulières.

L'article 4, § 2, dispose : "La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre concerné.

Le président consultera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Le ministre sera entendu préalablement alors même qu'il aura cessé ses fonctions".

Si le Gouvernement se rallie à l'opinion du Conseil d'Etat et supprime l'exigence d'une demande émanant du président de la Chambre, ce paragraphe pourra néanmoins être maintenu en ce qui concerne les demandes de mise en accusation émanant de membres de la

Chambre, mais il conviendrait de préciser par qui le ministre sera entendu.

L'article 4, § 3, dispose :

"§ 3. Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de onze membres élus au scrutin proportionnel.

La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Les membres de la commission prêtent le serment de garder le secret de l'instruction. En cas de violation de secret, ils sont punis des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Les règles de l'article 4, alinéa 1, ainsi que des articles 5 à 13, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires seront d'application aux travaux de la commission.

La reproduction des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse est interdite.

Elle est punie des peines prévues à l'article 1270 du Code judiciaire.

La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

.../...

Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins, de l'interrogatoire subi par le ministre concerné et présentera des conclusions motivées".

Au premier alinéa, pour faire apparaître que les onze membres de la commission doivent faire partie de la Chambre, il est préférable de dire :

"Celle-ci sera renvoyée à une commission composée de onze membres élus dans son sein au srcutin proportionnel".

L'alinéa suivant devient alors :

"La commission nomme parmi ses membres un président et un rapporteur".

Il faudrait prévoir ensuite, entre les mains de qui les membres de la commission prêtent serment. Cela pourrait être entre les mains du président de la Chambre.

.../...

Le § 3, alinéa 4, rend applicable aux travaux de la commission les règles de l'article 4, alinéa 1er, et des articles 5 à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Certains articles de cette loi ne sont donc pas repris.

L'article 2 de la loi du 3 mai 1880 selon lequel "chaque chambre exerce ce droit par elle-même ou par une commission formée en son sein" et l'article 3, alinéa 2, qui prévoit que la commission procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister réservé à chacun des membres de la Chambre, sont omis parce que, suivant l'avant-projet, l'instruction sera faite par la commission et sera secrète.

Cet article 3, alinéa 2, avait été commenté comme suit dans le rapport de M. Alph. Nothomb :

"Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête?

Le texte proposé l'accorde formellement.

.../...

Le texte voté en 1865 également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi, qu'il en recevra par là une consécration nouvelle et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'un majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

.../...

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi" (Pasinomie 1880, p. 185).

L'on voit que, dans l'avant-projet, ce droit qui, suivant certains, ne pourrait être contesté aux membres des Chambres lors de l'exécution de l'article 40 de la Constitution, a été supprimé en faveur du secret. C'est en réalité ici le caractère d'instruction pénale qui l'emporte. Une telle disposition peut se concevoir eu égard au prescrit de l'article 7, alinéa 2, de la Constitution et à la mission qualifiée de la Commission qui est de rechercher les éléments sur base desquels la Chambre sera appelée à se prononcer sur la demande de mise en accusation, mission qui n'est pas de l'essence du droit d'enquête visé à l'article 40 de la Constitution.

Quant à l'alinéa 1er de l'article 3 de la loi du 3 mai 1880, son omission est justifiée en tant qu'il prévoit la composition de la commission que la loi en projet règle de façon différente. Mais il dispose aussi que la commission délibère conformément aux règles établies par la Chambre. Comme l'avant-projet ne prévoit pas un mode de délibération différent, il serait souhaitable, pour éviter toute hésitation sur ce point, de reprendre cette disposition dans l'énumération des articles de la loi du 3 mai 1880 qui sont rendus applicables.

En revanche, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 3 mai 1880 relatif à la publicité des séances ne pourrait s'appliquer puisque l'on impose le secret. Il va de soi que l'on ne peut laisser à la Chambre le droit de restreindre les pouvoirs de la commission sans risquer de paralyser l'instruction que la commission exerce seule; c'est pourquoi l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi de 1880 n'a pas été rendu applicable. L'on comprend moins, par contre, pourquoi l'avant-projet n'a pas prévu l'application de l'alinéa 3 de l'article 4, en tant qu'il prévoit le droit pour la commission de faire, en cas de nécessité, procéder, par voie rogatoire, à des devoirs d'instruction spécialement déterminés.

Il ne faut pas se dissimuler que le système de l'avant-projet qui consiste à confier les pouvoirs d'instruction à une commission de la Chambre pourra se heurter dans la pratique à bien des difficultés et que cette commission risque d'être mal armée pour l'exercice de son rôle. Il ne paraît pas opportun de la priver d'un pouvoir qu'il avait été jugé utile d'accorder explicitement aux commissions d'enquête par la loi de 1880.

Les dispositions pénales étant d'interprétation restrictive, il serait préférable de ne pas limiter à la presse l'interdiction prévue à l'article 4, § 3, alinéa 5, et de dire, par exemple, "La divulgation des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse ou par tout autre moyen, est interdite".

.../...

D'autre part, la référence à l'article 1270 du Code judiciaire qui concerne la procédure en divorce est surprenante; mieux vaudrait reprendre l'énumération des peines.

La commission - dit ensuite le texte - fera son rapport dans le mois à compter du jour de son "installation". Mais rien n'est prévu ni dans l'avant-projet, ni dans le règlement de la Chambre en ce qui concerne l'installation des commissions.

Pour donner à ce délai un point de départ certain, il pourrait courir du jour de l'élection des membres.

L'article 4, § 4, prévoit la discussion "en séance plénière". Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, ce dernier employant les termes "openbare vergadering" (séance publique).

D'autre part, il résulte des renseignements donnés par les représentants du Gouvernement, que l'avant-projet n'entend pas exclure la possibilité pour la Chambre de siéger en comité secret, comme l'y autorise l'article 33 de la Constitution.

Il vaut donc mieux éviter d'employer les qualificatifs "plénière" ou "publique".

Pour le surplus, le texte des trois premiers alinéas du § 4 serait mieux rédigé comme suit :

"Immédiatement après la lecture et l'adoption du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces qui y sont annexées seront déposés au greffe où chaque membre de la Chambre et le ministre pourront en prendre connaissance.

Le ministre peut prendre copie du dossier.

Le rapport sera imprimé, communiqué au ministre et distribué huit jours au moins avant la discussion en séance de la Chambre".

La disposition du dernier alinéa du § 4 relative à la majorité requise pour prendre une résolution, à déjà été examinée.

.../...

II. De l'intervention du comité supérieur de contrôle.

Dans ses articles 5 et 6, l'avant-projet prévoit la possibilité de recourir à l'intervention du président du Comité supérieur de contrôle antérieurement à la mise en accusation.

Ces dispositions sont libellées comme suit :

"Article 5.

Avant de saisir la Chambre d'une demande de mise en accusation, le président de la Chambre peut communiquer au président du comité supérieur de contrôle les faits imputés à un ministre qui auraient été portés à sa connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle.

Le président du Comité supérieur de contrôle peut entendre le ministre à la demande du président de la Chambre".

"Article 6.

Aussi longtemps que la Chambre des représentants n'est pas saisie des faits qui lui sont imputés, un ministre peut demander à être entendu par le président du Comité supérieur de contrôle. Il en informe le Premier Ministre.

Le président actera la déclaration et procédera à une enquête.

Si l'enquête ne fait pas apparaître de charges, le président fait rapport au Premier Ministre".

.../...

Elles appellent deux observations générales :

1. Il est pratiquement indispensable que la Chambre ou la Commission puissent avoir recours à des autorités spécialisées pour les assister dans l'instruction de la cause et qu'elles puissent notamment leur confier des devoirs par voie rogatoire comme on l'a rappelé ci-dessus.

Il convient cependant que les compétences de l'organisme en question soient nettement définies afin que le pouvoir d'instruction de la Chambre et de la Commission n'apparaisse pas comme réparti par la loi entre la Chambre et l'autorité susceptible de se voir confier les devoirs d'instruction; qu'en d'autres termes, sous quelque dénomination que se soit, la Chambre ne soit pas dessaisie des responsabilités que l'article 90 de la Constitution lui réserve.

2. Le Comité supérieur de contrôle est un organisme fonctionnant au sein de l'exécutif et dont le statut n'est établi que par un arrêté royal, l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle.

S'il peut être admis à la rigueur que son existence soit reconnue dans une loi, encore faut-il apercevoir clairement que les mécanismes dans lesquels le Comité supérieur de contrôle sera appelé à jouer un rôle dépendront, pour leur bon fonctionnement, d'un statut que le Roi pourra modifier aussi bien pour ce qui est de la compétence matérielle du Comité que du point de vue de sa composition. S'il résulte, par exemple, de l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 que "sont membres effectifs du Comité "et forment le collège : 1° quatre magistrats appartenant "à la Cour de cassation ou à l'une des cours d'appel, par- "mi lesquels est nommé le président du Comité; ..." le Roi,

.../...

encore que se soit peu probable, pourrait décider que le président ne sera plus nécessairement un magistrat appartenant à la Cour de cassation ou à l'une des cours d'appel.

Or, c'est au président du Comité supérieur de contrôle que l'avant-projet confie d'importantes missions liées ou non à l'instruction des poursuites à charge du ministre.

Dans le système de l'avant-projet, les faits imputés à un ministre ne peuvent être examinés par le président de la Chambre que sur requête du Procureur général près la Cour de cassation. C'est donc après avoir reçu cette requête et avant de décider s'il y donnera suite que le président pourra exercer le pouvoir que lui donne l'article 5 pour éclairer sa décision.

Si, en raison de leur inconstitutionalité, l'on n'impose plus ces deux interventions avant que la Chambre ne soit saisie, l'article 5 n'a plus de raison d'être.

La justification de l'article 6 est donnée dans l'exposé des motifs. Des allégations sont parfois lancées à charge des ministres. Dans l'état actuel de la législation, ceux-ci peuvent mal se défendre; ils ne peuvent être entendus, même à leur demande, par aucune autorité judiciaire ou administrative. C'est pourquoi l'avant-projet offre la possibilité au ministre d'être entendu, à sa demande, par le président du Comité supérieur de contrôle. "Celui-ci - dit l'exposé des motifs - est l'autorité la "mieux indiquée pour recevoir les déclarations du minis[illegible] "En effet, il s'agit d'un magistrat appartenant à la [illegible] "diction la plus élevée du pays et du président d'[illegible] "nisme qui est spécialisé dans les enquêtes admi[illegible] "ves et dont la bonne foi ne pourra être aisé[illegible]

Outre les observations générales qui ont été faites ci-dessus, il convient de constater qu'entendre un Ministre à sa demande n'est pas une mesure d'application de l'article 90 de la Consitution. C'est uniquement parce que les faits sur lesquels le ministre souhaiterait être entendu pourraient faire l'objet de poursuite ultérieure que cette disposition a été insérée dans l'avant-projet d'une loi d'exécution de l'article 90.

Suivant l'alinéa 2 de l'article 6, le président "actera la déclaration et procédera à une enquête". A la lecture de ce texte, on voit mal quelle sera la portée de cette audition du ministre et la nature de l'enquête nécessairement secrète à laquelle le président du Comité supérieur de contrôle pourra procéder.

Si le président du Comité supérieur de contrôle devait se borner à acter les déclarations du ministre, on peut se demander quelle serait l'utilité de ce procédé et si une déclaration du ministre faite aux Chambres, par exemple, n'aurait pas un effet correspondant à l'intention de permettre à la personnalité mise en cause de présenter les faits propres à la disculper.

Si, au contraire, le président du Comité supérieur de contrôle peut interroger le ministre à la suite de ses déclarations, faire procéder à une enquête pour vérifier celles-ci, interroger des témoins, etc., cette enquête consistera presque nécessairement en des actes d'instruction ou de poursuites.

.../...

Or, dans l'économie de la Constitution et de l'avant-projet, la Chambre seule décide de l'instruction sans préjudice des devoirs qu'elle pourrait prescrire par voie rogatoire si l'avis exprimé ci-dessus était suivi.

Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux prévoir qu'un ministre pourra s'adresser au président de la Chambre pour qu'il demande à celle-ci de l'autoriser à le faire entendre sur tel ou tel fait qui serait allégué contre lui ?

L'on retomberait ainsi dans la procédure qui résulterait de l'article 5 s'il était modifié ainsi qu'il a été suggéré. Dans la mesure où l'information prévue, si elle permet l'interrogatoire du ministre, et donne au président du Comité supérieur de contrôle un certain pouvoir d'enquête, empiète sur la notion d'instruction, à tout le moins elle aurait été formellement autorisée par la Chambre.

Le texte ne prévoit pas ce qu'il y aura lieu de faire si le président du Comité supérieur de contrôle découvre des indices d'infraction. Il conviendrait, semble-t-il, de prévoir qu'il les dénoncera à la Chambre.

.../...

CHAPITRE VI. Compétence de la Cour de cassation.

L'article 2 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

"§ 1er. Pendant le temps de leurs fonctions, les ministres sont poursuivis devant la Cour de cassation, chambres réunies, pour les crimes, délits et contraventions commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 2. La Cour de cassation reste saisie des poursuites intentées devant elle si les fonctions ministérielles prennent fin".

Tel que cet article est rédigé, on peut se demander s'il s'applique aux infractions commises antérieurement à la prestation de serment du ministre.

Il y a lieu de distinguer deux cas.

Dans le premier cas, l'infraction remonte à une date antérieure à la prestation de serment, mais les poursuites sont exercées pendant la durée des fonctions ministérielles. Il résulte des articles 2, § 1er, et 7 de l'avant-projet que le ministère public ne pourra exercer les poursuites qu'après avoir obtenu l'autorisation de la Chambre des représentants, et que le ministre sera justiciable de la Cour de cassation siégeant chambres réunies.

Le second cas est celui où les poursuites ont été entamées à une date qui est antérieure à la prestation de serment. L'exposé des motifs de l'avant-projet s'exprime à ce sujet d'une manière qui peut donner lieu à des difficultés d'interprétation. Il déclare :

.../...

"Les poursuites qui seraient entamées à charge d'une personne qui deviendrait ministre seront également poursuivies devant la juridiction qui a déjà été saisie".

Pour que les intentions du législateur apparaissent clairement du texte de la loi, il s'indiquerait de rédiger l'article 2 comme suit :

"Article 2.-

La Cour de cassation, chambres réunies, connaît des infractions commises par les ministres hors de leurs fonctions mais pendant la durée de celles-ci.

La Cour de cassation, chambres réunies, connaît de même des infractions commises par les ministres antérieurement à leur prestation de serment en cette qualité, lorsqu'au moment de celle-ci l'infraction n'a pas été déférée soit par citation directe, soit par décision de renvoi à la juridiction compétente pour en connaître selon le droit commun.

La Cour de cassation demeure saisie des infractions qui lui ont été déférées alors que le ministre était en fonctions, même s'il est mis fin à celles-ci".

CHAPITRE VII. Procédure devant la Cour de cassation.

L'on a déjà vu que lorsqu'il s'agit d'infractions commises par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'article 90 de la Constitution n'impose ni la mise

.../...

en accusation par la Chambre, ni la juridiction de la Cour de cassation; il permet au législateur de déterminer les règles de compétence et de procédure qu'il estimera préférables.

L'avant-projet maintient pour ces infractions la compétence de la Cour de cassation, mais remplace la procédure de mise en accusation par un système d'autorisation. C'est l'objet de l'article 7.

L'autorisation requise devra être donnée par la Chambre.

Ni l'article 7, ni l'article 10, qui traite de la procédure devant la Cour de cassation, ne prévoient qui exercera les poursuites devant la Cour de cassation.

L'exposé des motifs, dans le commentaire de l'article 10, s'en explique néanmoins. Tout en relevant que la question a donné lieu à une controverse importante, il considère que "Lorsque la Constitution dit que la Chambre a le droit ... de traduire les ministres devant la Cour de cassation, qui a seule le droit de les juger", cela doit raisonnablement vouloir dire que le parquet général près la Cour de cassation peut intervenir. L'exercice de la juridiction par cette Cour suppose normalement cette intervention, comme le montre l'article 141 du Code judiciaire, aux termes duquel "Le procureur général près la Cour de cassation n'exerce pas l'action publique, sauf lorsqu'il intente une action dont le jugement est attribué à la Cour de cassation". L'exposé des motifs relève, en outre, que "L'organe qui met en accusation, renvoie simplement l'inculpé devant la juridiction pénale compétente. Il n'est nullement compétent

.../...

pour requérir devant cette juridiction. Cette compétence est donnée au ministère public auprès de cette juridiction".

Si ce sont là, en effet, les règles normales de l'instruction pénale, leur application au cas de mise en accusation des ministres est moins certaine.

La Chambre accomplit des actes de poursuite ainsi que l'exposé des motifs le reconnaît lui-même lorsqu'il dit, à la page 14 : "L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre".

C'est, en réalité, la Chambre qui intente l'action publique; dès lors l'article 141 du Code judiciaire n'est pas applicable en l'espèce et si l'on veut, sans doute à juste titre, que ce soit le procureur général qui poursuive l'action devant la Cour de cassation, il paraît nécesaire que la loi lui donne expressément ce pouvoir.

Lorsque la Chambre n'intervient que pour autoriser des poursuites, elle n'intente ni n'exerce l'action publique, et, dès lors, l'article 141 du Code judiciaire justifie que ce soit le procureur général près la Cour de cassation qui exerce cette action. Peut-être une disposition expresse de la loi en projet aurait-elle l'avantage d'éviter toute controverse à ce sujet.

La disposition fondamentale déterminant la procédure devant la Cour de cassation se trouve à l'article 10, § 3, de l'avant-projet. Selon ce paragraphe, la Cour de

.../...

cassation "observe les dispositions du Code d'instruction criminelle et celles de la loi du 20 avril 1874 à l'exception des articles 10 à 16, 19 et 20 et celles des lois du 30 mars 1891 et du 9 avril 1930, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la présente loi ou aux lois de procédure devant la Cour de cassation".

La loi du 20 avril 1874 est la loi relative à la détention préventive. Le projet exclut l'application des articles 10 à 16 qui concernent le cautionnement et l'élection de domicile au lieu où siège le juge préalablement à la mise en liberté (article 12), ainsi que des articles 19 et 20 relatifs à l'appel contre les ordonnances de la chambre du conseil.

Il y a eu deux lois du 30 mars 1891 : la loi apportant des modifications à la loi du 17 avril 1878 concernant la prescription de l'action civile et la loi concernant l'arrestation, à bord de navires belges, des individus poursuivis ou condamnés par la justice belge.

La première de ces lois a été abrogée implicitement par la loi du 30 mai 1961 qui a remplacé entièrement l'article 26 de la loi du 17 avril 1878 qu'elle modifiait.

Si c'est la seconde loi que l'avant-projet entend viser il conviendrait d'en donner l'intitulé.

La loi du 9 avril 1930 est la loi de défense sociale à l'égard des anormaux et délinquants d'habitude.

.../...

L'on a déjà relevé que l'avant-projet n'envisage ni l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent, ni l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Comme l'avant-projet ne comprend qu'un petit nombre de dispositions concernant la procédure, reprises aux articles 10, 11 et 12, et que les textes qui règlent la procédure devant la Cour de cassation paraissent d'application difficile au cas du jugement des ministres, le système proposé consiste en fait à laisser la Cour de cassation régler elle-même la procédure qu'elle suivra, en s'inspirant des principes du Code d'instruction criminelle et des lois citées.

L'on notera qu'à l'article 7 de la loi temporaire du 19 juin 1865, il était dit : "La Cour de cassation observe les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle".

Une telle formule est extrêmement imprécise. La Cour de cassation par exemple ne pourrait suivre à la fois les formes prescrites à la Cour d'assises et au Tribunal correctionnel.

Si l'on estime cependant qu'il serait difficile d'imposer par la loi une procédure déterminée à la Cour de cassation, mieux vaudrait soit s'en référer aux principes généraux du Code d'instruction criminelle et de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de

.../...

procédure pénale - qui doit être citée séparément - ainsi que des autres lois visées à l'article 10, § 3, de l'avant-projet et sous les réserves prévues par celui-ci, soit s'en référer purement et simplement aux principes de la procédure pénale.

L'article 10, § 5, prévoit : "L'instruction terminée, la Cour statue, chambres réunies, siégeant en nombre impair et composée de dix-sept membres au moins".

Cette disposition pourrait faire l'objet d'un article séparé rédigé de la façon suivante :

"Lorsque la Cour de cassation connaît des accusations portées contre les ministres, elle siège en nombre impair et doit être composée de dix-sept membres au moins".

L'article 11 concerne l'arrestation préventive des ministres.

Le § 1er dispose :

"Hors le cas de flagrant délit il ne peut être procédé à l'arrestation préventive d'un ministre qu'après sa mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre".

Le § 2 confie la délivrance des mandats d'arrêts au conseiller-rapporteur désigné par le premier président de la Cour de cassation et leur confirmation à la seconde chambre de cette cour.

.../...

L'exposé des motifs s'en explique :

"L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre.

D'autre part, il paraît difficilement défendable de permettre à la Chambre d'ordonner l'arrestation et la prolongation de celle-ci.

En effet, une mesure de privation de liberté doit, en vertu de l'article 7 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, être soumise au contrôle d'un juge".

Il en résulte, évidemment, que la Chambre, quoique ayant les pouvoirs d'un juge d'instruction, ne pourra délivrer de mandat d'arrêt.

"La seule solution satisfaisante -selon l'exposé des motifs- paraît donc être que si la Chambre estime souhaitable l'arrestation d'un ministre, elle le mettrait immédiatemment en accusation".

Le texte ne vise que les ministres (parmi lesquels il faut, bien entendu, comprendre les secrétaires d'Etat)mais la règle doit valoir également pour les anciens ministres poursuivis pour faits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, puisqu'ils doivent aussi être mis en accusation par la Chambre des représentants. Il conviendrait que le texte l'exprime clairement.

.../...

L'article 11, § 1er, de l'avant-projet exclut expressément de son application le cas du flagrant délit. Cette matière n'est pas autrement réglée, à moins qu'il ne faille considérer que le § 2 du même article est d'une application générale, ce que ni le texte ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer.

*

L'article 12 règle la procédure d'application de la mise en observation prévue par la loi du 9 avril 1930.

Il n'est pas précisé si ses dispositions s'appliquent aussi aux coauteurs et complices. Comme ceux-ci seront jugés par la Cour de cassation, il paraît nécesaire de le prévoir.

CHAPITRE VIII. La responsabilité civile.

Les chapitres V (article 8), VI (article 9) et VIII (articles 13 et 14) concernent la réparation des dommages que causeraient soit des infractions commises par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions (article 8) ou en dehors de cet exercice (article 9), soit des fautes (non constitutives d'infractions) commises dans l'exercice des fonctions (article 13) ou étrangères aux fonctions ministérielles (article 14).

Ces articles sont libellés comme suit :

"Article 8.-

Les infractions commises par le ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat. L'action est portée devant les juridictions ordinaires. Elle peut être intentée même en l'absence de poursuites contre le ministre.

L'Etat a un recours contre le ministre s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Le recours est porté devant la juridiction ordinaire, après autorisation de la Chambre des représentants, même si l'intéressé n'est plus ministre.

Article 9.-

L'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de cassation.

L'action en réparation intentée, après que les fonctions ministérielles ont pris fin, se fait conformément aux lois ordinaires.

Article 13.-

Les fautes commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous sa direction.

Si le ministre a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat ou l'administration personnalisée peut, après délibération en Conseil des ministres, exercer un recours contre lui, moyennant l'autorisation de la Chambre des représentants même si l'intéressé n'est plus ministre.

Article 14.-

Les actions en réparation de dommages causés par un ministre par des fautes étrangères aux fonctions ministérielles sont portées devant les juridictions ordinaires".

Les questions traitées par ces divers articles sont étroitement liées. Contrairement à ce que l'intitulé du seul chapitre VIII pourrait faire croire, l'ensemble de la matière de la responsabilité civile déborde largement ce chapitre, ce qui justifiera l'une des observations finales ci-après.

Enfin, l'article 10, § 6, dispose :

"§ 6. En cours d'instance, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées aux §§ 1er et 2, doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

Lors de l'instruction d'audience, la partie jointe n'intervient pas sur les mérites de l'action publique, mais elle peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à cette action qui sont de nature à fonder l'action civile.

Elle peut prendre connaissance et copie du dossier. Après avoir rendu son arrêt sur l'action publique, la Cour statue, chambres réunies, sur les dommages, intérêts et restitutions.

Il ne peut être plaidé que sur le droit aux dommages et leur montant, sauf si l'action publique avait été

.../....

déclarée éteinte, auquel cas, et pour autant que l'action civile ait été intentée en temps utile, il serait également plaidé sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte".

Cet article, relatif à la procédure à suivre dans certains cas, éclaire également les solutions de l'avant-projet, qui peuvent se résumer de la manière suivante, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs et des explications des délégués du Gouvernement.

I. Portée de l'avant-projet.

A. Action de la partie lésée contre le ministre.

1. La partie lésée par une infraction commise par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ne peut, pour obtenir réparation du ministre, que "se joindre" à l'action pénale sans pouvoir d'ailleurs plaider sur l'existence des faits délictueux devant la Cour de cassation saisie par la mise en accusation de la Chambre.

Toute action propre en responsabilité contre le ministre, susceptible d'être formée par la partie lésée devant les juridictions civiles, lui est ainsi pratiquement enlevée.

Cela résulte de l'application combinée des alinéas 2 et 4 de l'article 10, § 6, ainsi que de l'exposé des motifs (page 5, dernier alinéa) et des déclarations des délégués du Gouvernement.

.../...

2. La partie lésée se trouve dans la même situation si le dommage lui a été causé par une infraction commise en dehors des fonctions (articles 9 et 10, § 6) du moins tant que le ministre reste en fonction ou que la Cour de cassation reste saisie de l'action pénale en vertu d'une autorisation de la Chambre.

3. Si le dommage a été causé par une faute du ministre (non constitutive d'infraction), commise dans l'exercice de ses fonctions (article 13) ou à l'occasion de cet exercice, la partie lésée, dans la volonté du Gouvernement, ne disposera d'aucune action contre le ministre. L'article 13 ne le dit pas formellement, mais cela résulte de l'exposé des motifs (page 6, alinéas 2 et 3) et des déclarations des délégués du Gouvernement.

4. Le droit commun sera, en revanche, applicable pour les fautes "étrangères" aux fonctions (article 14).

B. Action de la partie lésée en réparation contre l'Etat.

La victime pourra sans autorisation agir devant les tribunaux ordinaires contre l'Etat en cas de dommage causé par une infraction (article 8) ou par une faute (article 13) du ministre commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, mais non s'il s'agit d'une infraction ou d'une faute commise en dehors des fonctions. L'Etat n'aura de recours contre le ministre que si celui-ci "a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire".

.../...

II. Examen de l'avant-projet.

A. L'action de la partie lésée contre le ministre.

Il a été précisé en tête du présent avis que l'article 90 de la Constitution ne concerne formellement que la responsabilité pénale des ministres et leur responsabilité civile en raison de faits qui constituent des infractions. La responsabilité des ministres découlant d'une faute purement civile reste donc en dehors des prévisions de l'article 90 et le législateur pourra statuer "quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée" ce qui semble présumer du moins l'existence et la possibilité d'exercice de cette action civile quant aux crimes et délits commis en dehors des fonctions.

Il n'impose donc au législateur aucune règle, sauf la mise en accusation par la Chambre et la compétence de la Cour de cassation, pour la responsabilité pénale des ministres en raison d'infractions qui n'ont pas été commises hors l'exercice des fonctions.

S'ensuit-il qu'il soit entré dans la pensée du Constituant que la loi pourrait priver dans certains cas la victime, de toute action en réparation contre les ministres?

Lorsqu'il prévoit qu'"une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger ...", l'article 90, alinéa 2, a en vue la détermination des infractions pénales, non celle des cas de responsabilité civile. Au surplus, la suppression de cette responsabilité des ministres n'est pas conciliable avec l'exercice de l'action civile par la partie lésée qu'envisage expressément l'alinéa 1er de l'article 90.

D'autre part, "l'article 24 de la Constitution présuppose le droit pour les citoyens d'exercer des poursuites contre les fonctionnaires pour faits de leur administration" (Cass. 14 avril 1921, Pas. 1921, I, 136, spéc. 143, col. 2), en ce compris des actions civiles, et la réserve de "ce qui sera statué au sujet des ministres" n'a pas pour objet de supprimer, pour eux, l'exercice de ce droit, mais de renvoyer aux autorisations requises dans certains cas (mise en accusation par la Chambre).

L'article 139, enfin, prévoyait la nécessité de légiférer sur : "5° la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir". Il s'agissait assurément de leur responsabilité en raison de l'exercice de leurs fonctions sans distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

L'avant-projet supprime toute responsabilité civile du ministre envers la victime pour les fautes dommageables non constitutives d'infractions, commises "dans l'exercice de ses fonctions", selon les termes de l'article 13 qu'il y a lieu d'étendre aux fautes commises à l'occasion de cet exercice, par application des catégories établies par l'article 8. Pour ces fautes, seraient-elles graves ou même dolosives, la victime n'a plus de droit à réparation contre le ministre, qui bénéficiera d'une irresponsabilité totale envers elle. Sans doute la victime disposera-t-elle contre l'Etat d'un droit à réparation, dont il sera question plus loin, mais il peut ne pas lui être indifférent d'avoir comme adversaire une personne physique soumise au point de vue civil au droit commun, plutôt que l'Etat, plaideur qui se doit d'être persévérant et qui dispose au surplus de larges immunités d'exécution.

.../...

Pour les fautes constitutives d'infractions (même de crimes) commises dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de cet exercice, la victime ne peut que "se joindre", en cours d'instance, à l'action pénale (article 10, § 6, alinéa 1er, et article 9, alinéa 1er); mais sans pouvoir faire valoir ses moyens propres sur la réalité de l'infraction qui constitue le fondement même de ce que l'article 10, § 6, alinéa 4, qualifie pourtant de droit aux dommages.

En tant qu'il attache une telle immunité à la fonction ministérielle,ce système ne satisfait pas à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu duquel"toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement ... par un tribunal ... qui décidera ... des contestations sur ses droits et ses obligations de caractère civil ...". - Un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 février 1975, en cause Golder contre le Royaume-Uni, a précisé que ce droit comprend nécessairement le droit d'accès à un tribunal. (Cour européenne des droits de l'homme, 21 février 1975).

La victime retrouverait, il est vrai, la possibilité de faire valoir devant la Cour de cassation une véritable action civile, si l'action publique était déclarée éteinte (par exemple, par le décès ou la prescription), auquel cas elle pourrait plaider "sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte" (article 10, § 6, alinéa 4) (il faudrait lire : "les faits constituant le fondement de l'action publique déclarée éteinte"). Mais cette "renaissance" conditionnelle, dans un cas exceptionnel, ne supprime pas le grief formulé.

Dans la logique de ce système, l'avant-projet devrait d'ailleurs admettre la victime à agir par voie d'action civile devant les juridictions ordinaires après le décès du ministre, ou après la condamnation de celui-ci sur l'action pénale.

Les mêmes observations valent pour l'action en réparation ouverte par l'article 9 en raison des infractions commises en dehors des fonctions et dont la Cour est ou reste saisie. La rédaction de l'alinéa 2 est critiquable tant pour la forme que pour le fond: le droit commun de l'intentement de l'action civile ne s'applique, en effet, après la cessation des fonctions ministérielles, que si la Cour de cassation n'est plus saisie de l'action pénale.

B. L'action de la partie lésée contre l'Etat et le recours de l'Etat.

L'avant-projet établit la règle que les infractions commises par le ministre "dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions" (article 8) ou les fautes commises "dans l'exercice de ses fonctions" (article 13, à compléter par les termes "ou à l'occasion de cet exercice") engagent la responsabilité de l'Etat, l'action étant portée devant les juridictions ordinaires, même en l'absence de poursuites contre le ministre (article 8).

Si le ministre a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat disposera contre lui d'un recours devant la juridiction ordinaire dans l'hypothèse de l'article 8, après autorisation de la Chambre dans les hypothèses des articles 8 et 13 et après délibération en Conseil des ministres dans l'hypothèse de l'article 13.

Il s'agit dans l'hypothèse de l'article 8 comme dans celle de l'article 13, de régler la responsabilité civile de l'Etat, en remplacement d'une responsabilité civile

des ministres qui est supprimée (sauf "jonction" de l'action en réparation à l'action pénale). Dans la mesure où la responsabilité du ministre se trouverait engagée par une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, ce remplacement serait d'ailleurs nécessaire en vertu de l'article 13 de cette convention qui impose "l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles".

Bien que cette matière sorte des limites de l'article 90 de la Constitution, il est sans aucun doute au pouvoir du législateur de régler la responsabilité de l'Etat, en l'espèce la responsabilité de l'Etat pour fait personnel du ministre et son recours contre ce dernier.

L'Etat n'est actuellement responsable que du chef de fautes ou d'infractions commises par un de ses organes agissant dans l'exercice de ses fonctions, pour l'accomplissement, même défectueux, d'un acte qu'il avait le pouvoir ou le devoir d'accomplir; il n'est pas responsable dans l'hypothèse de l'abus de fonction (cf. De Page, II, n° 1065, B, petit texte et note avec les références à la jurisprudence de la Cour de cassation).

En visant spécialement le cas d'un acte accompli dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire (article 3, § 3, articles 8 et 13) et "à l'occasion des fonctions", l'avant-projet paraît bien vouloir étendre cette

.../...

responsabilité au-delà de celle qui résulte d'une application stricte de la théorie de l'organe. Le Gouvernement devrait se prononcer clairement sur la portée exacte de la règle en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat et celle des administrations personnalisées.

Ces dernières sont en effet rendues responsables par l'article 13 des fautes commises par le ministre qui les dirige, alors que l'article 8 ne prévoit aucune responsabilité homologue en cas d'infraction.

On ajoutera que cette organisation nouvelle de la responsabilité des ministres d'une part, de l'Etat ou des "administrations personnalisées" d'autre part, pourrait être invoquée par identité de motifs, pour les actes d'autres organes de l'Etat et des organismes d'intérêt public. Comment justifiera-t-on encore, ne serait-ce qu'en équité, le maintien, envers les victimes, de la responsabilité personnelle des autres organes de l'Etat, notamment celle des fonctionnaires, à côté de celle de l'Etat? Les solutions retenues auront sans doute des répercussions en matière de responsabilité de la puissance publique.

L'avant-projet risque aussi de manquer en partie le but qu'il a poursuivi.

La victime d'une infraction pourra en effet, même si l'infraction a été commise dans l'exercice des fonctions, être encline à agir en réparation contre l'Etat devant le tribunal civil où l'on débattra pratiquement de toutes les question qui auraient fait l'objet du procès pénal.

.../..

Le ministre perd ainsi la garantie spéciale qui lui était assurée contre des actions éventuellement vexatoires par l'exigence d'une autorisation de la Chambre et par la qualité de la juridiction compétente.

Dans l'état actuel de la législation, les tribunaux civils se déclarent incompétents pour connaître d'actions formées contre un ministre sur le fondement de faits constitutifs d'infractions. Ils invoquent, que leur décision devrait juger l'existence d'une infraction (ou d'une faute) que seule la Cour de cassation pourrait apprécier après mise en accusation par la Chambre.

Le système de l'avant-projet ôte toute justification à cet argument. L'on relèvera que l'avant-projet apporte encore une dérogation au droit commun du recours de l'Etat jugé responsable en raison de l'infraction ou de la faute de son organe, ou du ministre. En principe, et à s'en tenir à l'enseignement de la Cour de cassation, ce recours existe dès que la faute de l'organe a été constatée (cf. Cass., 3 octobre 1955, Pas.1956, I, 79; Rev. crit. 1958, 38, spécialement 44 à 48 et 55 à 57, note Goossens; De Page, II, n° 1066, 4°). Encore en pratique, semble-t-il rarement exercé (cf. Flamme, Rev. adm. 1968, 11 et 112).

A l'égard des ministres, le législateur fixe une règle nouvelle en exigeant une intention frauduleuse ou le dessein de nuire. Il en a le pouvoir.

.../...

Le recours est porté, avec autorisation de la Chambre, devant la juridiction ordinaire. L'action récursoire pourrait-elle prendre la forme d'un appel en garantie de l'Etat assigné par la victime contre le ministre? L'on abordera de toute façon, au cours de cette procédure, toutes les questions que la partie lésée aurait pu soulever s'il lui avait été permis de se constituer partie civile dans l'instance pénale.

Pour les infractions commises par un ministre en dehors de ses fonctions, l'action civile ne pourra être qu'une action jointe à l'action pénale s'il y a des poursuites; s'il n'y en a pas,la partie lésée devra attendre que le ministre soit sorti de charge.

S'il s'agit de fautes commises en dehors des fonctions, l'article 14 (où le terme "étrangères" devrait dans un souci de concordance être remplacé par "commises hors des fonctions ministérielles") prévoit l'application du droit commun à l'action civile dirigée contre le ministre. Cette disposition ne paraît pas inutile, puisque l'application de l'article 90 en cas de quasi-délit commis hors l'exercice des fonctions est controversée en doctrine.

En revanche, on n'aperçoit pas l'utilité de l'article 15.

C. Cas du dommage causé à l'Etat.

L'avant-projet n'a pas envisagé la réparation du dommage causé directement à l'Etat lui-même.

CHAPITRE IX. Observations quant au plan de l'avant-projet.

Sous réserve des observations qui précèdent, il serait souhaitable de grouper les différentes dispositions de l'avant- projet dans un ordre plus logique qui pourrait être le suivant :

Une première partie comprendrait la matière pénale. Dans cette partie, il y aurait lieu de régler successivement les objets suivants :

- infractions;
- mise en accusation par la Chambre des représentants;
- poursuite des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions;
- compétence de la Cour de cassation pour juger les infractions;
- procédure pénale devant la Cour de cassation;
- détention préventive.

La seconde partie serait relative à la responsabilité civile.

Il y serait successivement réglé : la réparation des dommages résultant des infractions et la réparation des dommages résultant des fautes.

TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI "REGLANT LA RESPONSABILITE JURIDIQUE DES MINISTRES" SOUMIS POUR AVIS AU CONSEIL D'ETAT.

1. Exposé des motifs.

2. Texte du projet.

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 90 de la Constitution prévoit :

"Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux Ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants soit sur la poursuite des parties lésées".

Dans le même temps, le Congrès National a inscrit dans la Constitution, une disposition transitoire - l'art. I34 qui donne à la Chambre des Représentants, jusqu'à ce que cette loi intervienne, un pouvoir discrétionnaire pour accuser un Ministre.

Dans la pensée du Congrès National, cette disposition transitoire ne devait pas subsister longtemps.

A l'art. I39. "Le Congrès National déclare qu'il est nécessaire de pourvoir par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

.....

5°) La responsabilité des Ministres et autres agents du pouvoir."

Mais la matière s'est avérée extrêmement difficile et en ce début de l'année I975, soit I44 ans après l'adoption de la Constitution, cette loi n'a pas encore été votée par le pouvoir législatif.

A vrai dire, le prolongement du régime transitoire n'a pas présenté, pendant longtemps, de graves inconvénients. Mais la situation s'est modifiée ces dernières années pour deux motifs.
Le premier a été exprimé clairement en I953 par Monsieur Jean Rey, à l'époque, membre de la Chambre des Représentants.

" Le problème de la responsabilité pénale des ministres, qui
" paraissait sans grand intérêt pratique, revêt une actualité
" nouvelle depuis que les membres du gouvernement ont pris
" l'habitude de piloter eux-mêmes leur voiture privée ou celle
" que l'Etat met à leur disposition et que les occasions d'infr
" fractions à la police du roulage deviennent plus fréquents.
" La Chambre a eu connaissance récemment de circonstances
" dans lesquelles des tiers lésés ont eu beaucoup de peine
" à obtenir justice, aucune juridiction ordinaire n'ayant
" compétence pour constater l'existence d'une infraction, même
" bénigne, dans le chef d'un membre du gouvernement.
(Ch. Session I952-53, Doc. 595 p 2-3).

Le deuxième motif est la ratification par la Belgique de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En vertu de celle-ci, il est interdit de condamner un homme à raison des faits qui n'étaient pas constitutifs d'un délit au moment où ils ont été commis.

La mise en accusation discrétionnaire prévue par la disposition transitoire de l'art. I34 de la Constitution n'est pas conforme aux dispositions de cette convention.

Si certains faits sont répréhensibles, il faut les ériger en délit dès à présent.

HISTORIQUE.

On a déjà tenté à plusieurs reprises d'élaborer la législation prévue par l'art. 90 de la Constitution.

En I863, MM. de Gottal et Goflet ont déposé une proposition de loi sur le bureau de la Chambre qui se bornait à organiser l'action civile introduite contre un ministre pour faits de son administration.

Le rapport de la section centrale déposé par M. de Fré le 8 mai I863 (Ch. Session I862-I863 Doc. n° I59) concluait au rejet de la proposition, dont l'objet lui paraissait trop limité.

Après le duel du Baron Chazal, Ministre de la Guerre, avec le député Delaet, une proposition de loi fut déposée par M. Delbroeck.

Le pouvoir législatif adopta le I9 juin I865 une loi relative aux délits commis par les ministres hors l'exercice de leurs fonctions. Cette loi ne valait que pour un an. Les poursuites contre le Baron Chazal et le député Delaet se firent conformément aux règles qu'elle prévoyait.

Le ministre de la Justice, Monsieur Bara déposa le 24 février I870 un projet complet sur la responsabilité des ministres (Ch. Session I869-I870 Doc. n° I00).
Ce projet devint caduc par la dissolution des Chambres.

A plusieurs reprises, des demandes de mise en accusation de ministres, ont été introduites. Elles ont toutes été repoussées.

Outre le projet et la proposition de loi dont il a été fait état, deux études importantes ont été consacrées à la matière.
La première est l'oeuvre du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, en I938. La seconde, menée par le centre Paul Hymans, le C.E.P.E.S. et l'Institut Emile Vandervelde a été transmise pour examen au ministre de la Justice le 20 janvier I97I.

./...

Le gouvernement Leburton a chargé le Président du Comité Supérieur de Contrôle de lui proposer un avant-projet de loi.

Le Président du Comité Supérieur a soumis au gouvernement le 30 août 1974 une longue étude et un avant-projet de loi.

La déclaration lue par le gouvernement devant la Chambre et le Sénat annonçait :

"La responsabilité ministérielle sera organisée en exécution de l'art. 90 de la Constitution".

Le projet que le gouvernement dépose aujourd'hui s'inspire en grande partie du projet préparé par le Président du Comité Supérieur de Contrôle.

LES GRANDES LIGNES DU PROJET.

L'art. 90 al. 1 formule sur certains points des règles qui s'imposent au législateur et laisse à celui-ci, sur d'autres points, une grande latitude.

Les infractions commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont nécessairement de la compétence de la Cour de Cassation, Chambres réunies. Elles ne peuvent être poursuivies que sur la mise en accusation de la Chambre des Représentants.

Serait subordonnée à une mise en accusation de la Chambre des Représentants, la poursuite des infractions commises par un ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

La poursuite des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions est soumise à autorisation de la Chambre des Représentants.

La Cour de Cassation, Chambres réunies connaît des infractions commises par un Ministre dans l'exercice de ses fonctions et à l'occasion de ses fonctions comme de celles commises en dehors de l'exercice de ses fonctions. Dans le premier cas, la Cour de Cassation connaît de l'infraction même si le Ministre n'est plus en fonctions. Il s'agit en effet de le juger pour une infraction qui a un lien avec la fonction ministérielle.

Dans le second cas, la juridiction de la Cour de Cassatio n'existe que pendant le temps des fonctions ministérielles. Il s'agit d'un privilège de juridiction lié au rang de l'incul

La partie lésée pourra se joindre à l'action dirigée contre le Ministre afin d'obtenir la réparation du dommage qu'elle aurait subie. Mais elle ne peut plaider que sur le droit aux dommages et leur montant. Seul, le Ministre public soutiendra l'accusation.

La partie lésée a évidemment intérêt à ce que la preuve de l'infraction soit rapportée.
Elle pourra demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction de nature à établir l'existence de l'infraction et la relation de cause à effet entre celle-ci et le dommage.

Si le dommage est causé par une infraction commise dans l'exercice des fonctions, la réparation ne peut être demandée au Ministre que concurremment à l'action publique.
Mais l'acte du Ministre engage la responsabilité de l'Etat, de telle sorte que la partie lésée pourra demander réparation du dommage à l'Etat devant la juridiction ordinaire.
L'Etat dispose d'un recours contre le Ministre s'il a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Cette action est subordonnée à l'autorisation de la Chambre des Représentan

Si le dommage a été causé par une infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions, la partie lésée peut également en demander réparation devant la Cour de Cassation en se joignant à l'action publique.
Tant que le ministre reste en fonctions, l'action en réparation du dommage causé par une telle infraction ne peut être introduite devant les juridictions ordinaires. Elle pourra l'être lorsque les fonctions du Ministre auront pris fin. Si la Cour de Cassation n'a pas été déjà saisie de l'action pénale, celle-ci sera de la compétence des tribunaux ordinaires.

Le dommage causé par un Ministre, sans infraction pénale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, engage la responsabilité de l'Etat ou de l'administration personnalisée placée sous la direction du Ministre.

L'action ne peut être dirigée que contre l'Etat ou l'administration personnalisée. Celles-ci ont un recours contre le Ministre, s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.
Etant donné qu'il s'agit de dommages causés par un fait du Ministre en relation avec ses fonctions, l'autorisation de la Chambre est requise. Cette autorisation a pour but de protéger anciens ministres contre des actions vexatoires intentées par un nouveau gouvernement.

Le Ministre supporte bien entendu les conséquences des fautes étrangères à ses fonctions.

Comme le dit Thonissen (la Constitution commentée p. 203 n° 273) :

"Il est évident que le Ministre, auteur d'un fait dommageable étranger à ses fonctions officielles, est obligé, comme tout autre citoyen, de réparer le préjudice qui est son oeuvre. Sous ce rapport, les dépositaires du pouvoir se trouvent, à tous égards, soumis aux règles du droit commun. La seule question qui puisse soulever ici, au point de vue du droit constitutionnel, est celle de savoir à quel degré la responsabilité civile peut résulter d'actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles".

EXAMEN DES ARTICLES

Article Ier.- Les infractions dont la nature est liée notamment à la fonction ministérielle ne peuvent constitutionnellement être poursuivies que sur une mise en accusation de la Chambre des Représentants. La même règle sera appliquée aux infractions commises à l'occasion des fonctions. Le cas type d'une infraction de ce genre sera celui d'une infraction de roulage commise par un Ministre conduisant lui-même une voiture automobile pour se rendre à un endroit où il est appelé par ses fonctions.

N'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, l'infraction de roulage commise le dimanche par un Ministre conduisant, en famille, la voiture mise à sa disposition par l'Etat.

Si le Ministre est membre d'une des deux Chambres, l'autorisation exigée par l'art. 45 de la Constitution n'est pas requise ici. Il n'y a en effet pas lieu de cumuler deux immunités distinctes qui sont accordées à raison de l'exercice de fonctions différentes. L'immunité liée à la fonction ministérielle l'emporte sur celle liée au mandat parlementaire et écarte l'application de celle-ci.

Article 2.- Les Ministres bénéficient d'un privilège de juridiction. Pendant leurs fonctions, la connaissance de toutes les infractions qu'ils auront commises même en dehors de leurs fonctions, seront soumises à la Cour de Cassation, Chambres réunies.

Si les fonctions du Ministre poursuivi prennent fin, la Cour de Cassation restera saisie des poursuites intentées devant elle. Les poursuites qui seraient déjà entamées à charge d'une personne qui deviendrait Ministre seront également poursuivies devant la juridiction qui a déjà été saisie.

Article 3.- Au paragraphe Ier, le terme loi dans l'expression "infractions au Code pénal et aux lois particulière doit être compris dans le sens matériel et partant il comprend aussi les décrets et les règlements généraux et locaux.

Le paragraphe 2 prévoit que sont applicables aux Ministres les dispositions des lois pénales relativ aux infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique.

On ne pourrait déduire de cette disposition que ces infractions ne sont pas déjà applicables aux Minist La disposition a été insérée pour éviter toute controverse. Un des problèmes les plus délicats est de définir les infractions dont peuvent se rendre coupables les Ministres.
Le projet déposé en I870 par Monsieur Bara, Ministr de la Justive en énumérait une longue liste. L'étud transmise au Ministre de la Justice en I97I par les centres d'études des partis traditionnels recourait également à la méthode de l'énumération des délits spécifiques à la fonction ministérielle mais y ajoutait une disposition plus générale destinée à permettre encore une mise en accusation discrétionn re.
Ceci témoigne de la difficulté de prévoir les délits spécifiques que pourrait commettre un Ministre. Ils se ramènent à une notion commune : l'abus de la fonction ou de la qualité, l'abus pouvant résider aussi bien dans une abstention d'agir que dans un acte positif. L'un ou l'autre ne seront poursuivis que s'ils ont été commis avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire.
Il va de soi que la charge de la preuve incombe à l'accusation. Les appréciations successives de la Chambre des Représentants et de la Cour de Cassatio qui sont nécessaires pour aboutir à une condamnatio paraissent constituer une garantie sérieuse contre toute application à la légère ou arbitraire de la disposition générale.
On peut raisonnablement croire en effet que la Chambre ne voudra pas encourir le risque d'être suspectée d'avoir accusé un Ministre d'une manière partisane, ce qu'un acquittement par la Cour de Cassation pourrait révéler.
Il doit être souligné également que le délit génér formulé au paragraphe 3 sera d'application suppléti c'est-à-dire qu'il n'y aura lieu d'avoir recours à cette disposition que dans le cas où le fait incri

Ceci implique que la disposition reprise au paragraphe 3 ne pourra jamais donner lieu à application de l'art. 65 du Code pénal, aux termes duquel "lorsque le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte sera seule prononcée.

Article 4.- La loi aurait pu laisser au règlement de la Chambre le soin d'arrêter la procédure de la mise en accusation. Comme en 1870, le Gouvernement a préféré inscrire dans la loi elle-même des dispositions qui garantissent les Ministres contre l'arbitraire. Le projet s'inspire du projet déposé en 1870 par le Ministre Bara.

L'exposé des motifs de ce projet s'exprimait comme suit :

"La Société ne peut, sans danger, abandonner au pouvoir discrétionnaire des autorités appelées, à concourir à l'application des lois pénales, le mode de procéder dans les opérations qu'elle leur a confiées; les considérations les plus graves commandent au législateur de règler la manière dont ces autorités, quelque élevées qu'elles soient, doivent agir et fonctionner.
Destinées à garantir contre tout acte arbitraire l'honneur, la liberté, la fortune des Ministres, les formes de procédure sont d'une trop haute importance pour être déterminées par un simple règlement, aussi mobile que les majorités parlementaires."

Article 5.- Le Président de la Chambre peut prendre sur requête du Procureur Général près de la Cour de Cassation, l'initiative de soumettre à celle-ci une demande de mise en accusation.

Afin que le Président de la Chambre puisse agir à bon escient, la loi lui donne la possibilité de demander au Président du Comité Supérieur de Contrôle de procéder à une enquête dans le cadre de la mission de ce Comité.

Ainsi par exemple, si le Président de la Chambre suspectait un Ministre de comploter contre la sûreté de l'Etat, il ne pourrait confier une enquête de ce genre au Président du Comité

Par contre, le service d'enquête de ce Comité recherche les fraudes et infractions commises par les préposés de l'Administration ou par les tiers à l'occasion du fonctionnement des services ministériels et de certaines autres personnes de droit public. Il effectue des contrôles à l'occasio de l'exécution des marchés de travaux et de fournitures. Il procède à certaines vérifications quant à l'octroi des subventions.

Article 6.- Des allégations sont parfois lancées à charge des Ministres, parfois dans des formes vagues qui ne permettent pas aux Ministres de se défendre contre elles, parfois d'une manière plus précise.

Dans l'état actuel de la législation, le Ministre concerné ne pourra être entendu, même pas à sa demande, par aucune autorité judiciaire ou administrative.

Cet état de choses ne sert ni l'intérêt général, ni celui du Ministre concerné.
C'est pourquoi le projet offre la possibilité au Ministre d'être entendu, à sa demande, par le Président du Comité Supérieur de Contrôle.
Celui-ci est l'autorité la mieux indiquée pour recevoir les déclarations du Ministre.

En effet, il s'agit à la fois d'un magistrat appartenant à la juridiction la plus élevée du pays et du Président d'un organisme qui est spécialisé dans les enquêtes administratives et dont la bonne foi ne pourra être aisément surprise.

Article 7.- Le Constituant a laissé au législateur le choix de la procédure en ce qui concerne les infractions commises par les Ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Si le principe de la juridiction de la Cour de Cassation a été maintenu parce que la fonction ministérielle paraît l'exiger, il a paru cependant souhaitable de remplacer la procédure de mise en accusation par la Chambre des Représentants par une procédure d'autorisation.
C'est ce qu'a fait antérieurement la loi temporaire du I9 juin I865. Dans cette dernière procédure , la Chambre n'aura pas à porter un jugement sur le fondement de l'action; la Chambre doit seulement

vérifier si la poursuite ne met pas l'intérêt public en péril en empêchant par exemple le bon fonctionnement des institutions.
Si l'autorisation est accordée, la poursuite pén peut être intentée normalement.
Si elle est refusée, aucune mesure d'instruction ne peut être accomplie.
Le refus n'est pas définitif. Les circonstances qui l'ont motivé peuvent changer. Une nouvelle demande d'autorisation peut alors être introduite et accordée malgré le refus précédent.
Si les fonctions du Ministre prennent fin avant que les poursuites n'aient été intentées, l'affa poursuivra son cours suivant le droit commun et sans autorisation.

Article 8.- Conformément aux suggestions d'éminents juristes et du Président du Comité Supérieur de Contrôle, une action directe contre l'Etat est ouverte à la partie qui a subi un dommage à la suite d'une infraction commise par un Ministre.

De cette façon, la partie lésée pourra recevoir satisfaction par une procédure judiciaire même dans le cas où la Chambre ne met pas le Ministre en accusation.
Il serait choquant que le Ministre soit soustrai dans tous les cas aux conséquences civiles de ses agissements répréhensibles.
C'est pourquoi, il est prévu que l'Etat aura contre lui un recours s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

Il ne paraît pas indiqué, en ce qui concerne la compétence, de s'écarter du droit commun pour l'exercice de l'action de l'Etat, qui est purement civile. Mais comme on l'a déjà expliqué ci-dessus, l'intentement de cette action est subordonnée à l'autorisation d'une des deux Chambres afin de protéger le Ministre dont les fonctions ont pris fin contre d'éventuelles manoeuvres vexatoires d'un nouveau Gouvernement.

Article 9.-Lorsque un dommage a été causé par un fait punissable commis par un Ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'action en réparation ne peut être intentée par la partie lésée que contre le Ministre lui-même.
Une bonne administration de la justice exige que l'action en réparation ne soit pas intentée séparément de l'action pénale. L'action civile peut par conséquent être portée devant la Cour de Cassation.
La partie lésée ne peut pas déclencher l'action pénale elle-même. Elle n'est pas une partie civile au sens du droit commun ; elle ne peut pas plaider sur le bien fondé de l'action pénale.
Elle n'est qu'une partie jointe, ce qui signifie qu'elle doit limiter sa démonstration à l'existence du dommage, à son montant et au lien de cause à effet entre l'infraction et le dommage.
Dans de nombreux cas, le montant du dommage subi par la partie lésée pourra difficilement être fixé au moment du jugement sur l'action pénale.

Article IO.-Comme il a déjà été dit, le jugement du Ministre par la Cour de Cassation est conçu, dans le projet, comme une protection qui est liée à la fonction ministérielle même, de sorte qu'il n'est pas fait usage de la possibilité que laisse l'article 90, § 2 de la Constitution de faire juger selon les règles de compétence du droit commun les infractions qu'un Ministre aurait commises en dehors de l'exercice de ses fonctions.
La question de savoir par qui l'action publique sera poursuivie devant la Cour de Cassation a donné lieu à une controverse importante.
La proposition des centres d'études la confie à un ou plusieurs commissaires du Parlement.
Cette solution est commentée brièvement dans l'exposé qui est joint à la proposition.
"Le caractère politique - puis au sens large du terme - des crimes ou délits retenus à charge du Ministre, personnalité politique par excellence, et les répercussions politiques que peut avoir la mise en accusation d'un Ministre, justifient cette proposition. Ce sont ces considérations qui ont prévalu pour ne pas charger de cette mission, un magistrat du parquet".
Ces raisons ne sont pas convaincantes.
Lorsque la Constitution dit que la Chambre a le droit... de conduire les Ministres devant la Cour de Cassation qui a seule le droit de les juger.." cela doit raisonnablement vouloir dire que le Parquet Général près de la Cour de Cassation peut intervenir. L'exercice de la juridiction par cette Cour suppose normalement cette intervention, comme le montre l'article I4I du Code judiciaire aux termes duquel "Le Procureur Général près la Cour de Cassation n'exerce pas l'action publique, sauf

lorsqu'il intente une action dont le jugement est attribué à la Cour de Cassation".
Ensuite, il est important de ne pas confondre le pouvoir de mettre en accusation avec l'exercice de l'action pénale.
L'organe qui met en accusation, renvoie simplement l'inculpé devant la juridiction pénale compétente. Il n'est nullement compétent pour requérir devant cette juridiction.
Cette compétence est donnée au Ministère public auprès de cette juridiction.
Enfin, la considération que toute poursuite contre un Ministre a un aspect politique, doit précisément amener à ne pas confier la poursuite de l'action publique à des commissaires du Parlement qui, inévitablement seront des adversaires ou des amis politiques mais bien à des magistrats qui offrent des garanties d'impartialité et d'objectivité.
Les règles de la procédure sont très souples. La Cour de Cassation s'inspirera des principes généraux qui forment la base du Code de procédure pénal.
La Cour ne pourra pas toujours observer les règles de ce Code car certaines ne se concilient pas avec les lois qui règlent la procédure devant la Cour de Cassation.
L'indivisibilité de la procédure va de paire avec l'indivisibilité des faits punissables. C'est pourquoi, la Cour de Cassation jugera aussi les coauteurs et les complices.
Pas plus qu'un autre juge pénal, la Cour de Cassati n'est pas liée par la qualification que la Chambre a donné aux faits.
Elle ne peut cependant prendre en considération les faits que la Chambre n'a pas retenus.
En ce qui concerne les "nouveaux faits" qui dans l'opinion de la Cour devraient être jugés en même temps, la Cour doit éclairer la Chambre afin d'obtenir une extension de la mise en accusation primitive ou de l'autorisation.
En ce qui concerne l'action civile, la partie lésée ne peut intervenir devant la Cour que pour la fixation du dommage, comme on l'a déjà dit plus haut.
Il n'y a d'exception à cela que lorsque l'action publique est éteinte, par exemple à la suite du décès de l'inculpé ou par la prescription.
Dans ce cas, la partie lésée pourra également prouv le fondement de son action, c'est-à-dire démontrer qu'une infraction a été commise.

Article II -En ce qui concerne l'arrestation d'un Ministre, il faut distinguer trois cas.
L'arrestation peut se produire pour trouble apporté à l'action publique par une simple mesure administrative temporaire.
Il n'y a pas de raisons pour admettre qu'une telle mesure ne pourrait pas être prise à l'égard d'un Ministre.
En cas de flagrant délit, l'art. 7 de la Constitution permet l'arrestation de manière générale. En surplus, l'article 45 de la Constitution permet dans ce cas, l'arrestation des membres des Chambre

La même règle doit valoir pour les Ministres.

L'arrestation à la suite d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt suppose des faits d'instruction ou de poursuite qui sont compris dans la mise en accusation. Elle exige donc l'intervention de la Chambre.

D'autre part, il paraît difficilement défendable de permettre à la Chambre d'ordonner l'arrestation et la prolongation de celle-ci.

En effet, une mesure de privation de liberté doit, en vertu de l'article 7 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, être soumise au contrôle d'un juge.

La seule solution satisfaisante paraît donc être que, si la Chambre estime souhaitable l'arrestation d'un Ministre, elle le mettrait immédiatement en accusation.

Article 12 -La loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, du 9 avril 1930, modifiée par l'article 1 de la loi du 1er juillet 1964 doit également être appliquée à ceux qui, comme les Ministres, jouissent d'un privilège de juridiction.

Non seulement la mise en observation mais aussi l'internement, qui met fin à l'action pénale, peuvent être prononcés par les juridictions d'instruction.

Il n'est cependant pas souhaitable qu'une telle compétence soit attribuée à la Chambre.
La mission de la Chambre est de nature politique.

En outre, comme l'internement, dans sa substance, ne s'écarte guère d'une mesure judiciaire, on devrait se demander si confier à la Chambre le pouvoir d'ordonner l'internement ne violerait pas l'article 90 de la Constitution.

Pour ces motifs, l'application de la loi de défense sociale devra être confiée à la Cour de Cassation. L'application de cette loi ne pourra donc avoir lieu qu'au cours de la procédure judiciaire.

Lorsque la Chambre se prononce sur une demande de mise en accusation, elle doit dans tous les cas considérer l'intéressé comme normal.

./...

Article I3.- Les actions en réparation du dommage causé par des fautes commises par un Ministre dans l'exercic de ses fonctions seront, comme les actions civiles en réparation du dommage causé par des infractions commises dans les mêmes circonstances intentées contre l'Etat ou éventuellement contre l'administr tion personnalisée au nom de laquelle le Ministre a agi, selon la procédure de droit commun.

L'Etat ou l'administration rendue responsable a le droit, après délibération en Conseil des Ministres, de se retourner contre le Ministre dans les mêmes conditions que lorsque le dommage a été causé par une infraction, c'est-à-dire lorsque le Ministre a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

Article I4.- Les actions tendant à la réparation des dommages causés par des fautes commises par un Ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, ne peuvent être dirigées que contre le Ministre qui est seul responsable de ses fautes.

Il ressort de l'article 24 de la Constitution, au termes duquel "Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur adminis tration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres" que l'introduction des actions de cette nature ne peut être soumise à l'autorisation de la Chambre.

L'article I5 n'appelle pas de commentaire.

ROYAUME DE BELGIQUE

BAUDOUIN, ROI DES BELGES,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

Sur la proposition de nos Ministres de la Réforme des Institutions et de l'avis de nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Nos Ministres de la Réforme des Institutions sont chargés de présenter en Notre Nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

PROJET DE LOI REGLANT LA RESPONSABILITE ---- JURIDIQUE DES MINISTRES --------

CHAPITRE I - DE LA COMPETENCE EN MATIERE PENALE.

Article 1. La Cour de Cassation, Chambres réunies connaît, sur la mise en accusation par la Chambre des Représentants, des crimes, délits et contraventions commis par des Ministres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Article 2. § 1. Pendant le temps de leurs fonctions, les Ministres sont poursuivis devant la Cour de Cassation, Chambres réunies, pour les crimes, délits et contraventions commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

§ 2. La Cour de Cassation reste saisie des poursuites intentées devant elle si les fonctions ministérielles prennent fin.

CHAPITRE II - DES INFRACTIONS.

Article 3. § 1. Les infractions au Code pénal et aux lois particulières commises par les Ministres sont soumises aux dispositions dudit code et desdites lois.

§ 2. Les dispositions des lois pénales relatives aux infractions propres aux fonctionnaires et aux personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, sont applicables aux Ministres.

§ 3. Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, le Ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité. Il pourra, en outre, être condamné à l'interdiction des droits énumérés aux 1°, 2° et 3° de l'article 31 du Code pénal.
Les dispositions du livre I du Code pénal sans exception des articles 66, 67 et 69 et 85 sont applicables.

CHAPITRE III - DE LA MISE EN ACCUSATION PAR LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS.

Article 4

§ I. La Chambre est saisie d'une procédure de mise en accusation par une demande formée par son Président sur requête du Procureur Général près la Cour de Cassation.

§ 2. La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels elle est fondée; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au Ministre concerné.

Le président consultera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

Le Ministre sera entendu préalablement alors même qu'il aura cessé ses fonctions.

§ 3. Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une Commission composée de onze membres élus au scrutin proportionnel.

La Commission nommera dans son sein un Président et un Rapporteur.

Les membres de la Commission prêtent le serment de garder le secret de l'instruction. En cas de violation de secret, ils sont punis des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Les règles de l'article 4, alinéa I, 5 à 13 de la loi du 3 mai I880 sur les enquêtes parlementaires seront d'application aux travaux de la Commission.

La reproduction des débats et des pièces de l'instruction par la voie de la presse est interdite.
Elle est punie des peines prévues à l'article 1270 du Code judiciaire.

La Commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits des dépositions faites par les témoins, de l'interrogatoire subi par le Ministre concerné et présentera des conclusions motivées.

§ 4. Le rapport sera imprimé, distribué et communiqué au Ministre concerné, huit jours au moins avant la discussion en séance plénière.

Immédiatement après la lecture du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la Commission et les pièces y annexées seront déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre et le Ministre concerné pourront en prendre connaissance.

Le Ministre peut prendre copie du dossier.

Dans chaque discussion, le Ministre concerné aura la parole le dernier.

Il pourra choisir un conseil pour l'aider dans sa défense. Tout résolution sera prise à la majorité absolue des membres qui composent la Chambre des Représentants.

Article 5. § I. Avant de saisir la Chambre d'une demande de mise en accusation, le Président de la Chambre peut communiquer au Président du Comité Supérieur de Contrôle, les faits imputés à un Ministre qui auraient été portés à sa connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête conformément aux articles 34 à 43 de l'A.R. du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité Supérieur de Contrôle.

Le Président du Comité Supérieur de Contrôle peut entendre le Ministre à la demande du Président de la Chambre.

Article 6. Aussi longtemps que la Chambre des Représentants n'est pas saisie des faits qui lui sont imputés, un Ministre peut demander à être entendu par le Président du Comité Supérieur de Contrôle. Il en informe le Premier Ministre.

Le Président actera la déclaration et procédera à une enquête.

Si l'enquête ne fait pas apparaître de charges, le Président fait rapport au Premier Ministre.

CHAPITRE IV - DE LA POURSUITE DES INFRACTIONS COMMISES PAR UN MINISTRE EN DEHORS DE L'EXERCICE DE SES FONCTIONS.

Article 7. Un Ministre ne peut être poursuivi pendant le temps de ses fonctions pour une infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions qu'avec l'autorisation de la Chambre des Représentants.

CHAPITRE V - DE LA REPARATION DES DOMMAGES RESULTANT D'INFRACTIONS COMMISES DANS L'EXERCICE DES FONCTIONS OU A L'OCCASION DE L'EXERCICE DES FONCTIONS.

Article 8. Les infractions commises par le Ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat. L'action est portée devant les juridictions ordinaires. Elle peut être intentée même en l'absence de poursuites contre le Ministre.

L'Etat a un recours contre le Ministre s'il a agi avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Le recours est porté devant la juridiction ordinaire, après autorisation de la Chambre des Représentants, même si l'intéressé n'est plus Ministre.

CHAPITRE VI - DE LA REPARATION DES DOMMAGES RESULTANT D'INFRACTIONS COMMISES EN DEHORS DE L'EXERCICE DES FONCTIONS.

Article 9. L'action en réparation de dommages résultant d'une infraction commise par un Ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions peut être jointe à l'action pénale intentée devant la Cour de Cassation.

L'action en réparation intentée, après que les fonctions ministérielles les ont pris fin, se fait conformément aux lois ordinaires.

CHAPITRE VII - DE LA PROCEDURE DEVANT LA COUR DE CASSATION.

Article IO § I. La Cour de Cassation juge les Ministres pour les faits dont elle est saisie.

§ 2. Les coauteurs et complices d'un crime ou d'un délit et les auteurs d'infractions connexes sont poursuivis conjointement, sur la citation du ministère public.

§ 3. Elle observe les dispositions du Code d'instruction criminelle et celles de la loi du 20 avril 1874 à l'exception des articles IO à I6, I9 et 20 et/celle des lois du 30 mars 1891 et du 9 avril 1930, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la présente loi ou aux lois de procédure devant la Cour de Cassation.

§ 4. Lorsque l'instruction fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, le ministère public communique le dossier au Président de la Chambre des Représentants.

Si une motion étendant la mise en accusation ou l'autorisation n'a pas été prise dans les 15 jours suivants, la Cour reprend l'instruction sur les derniers errements de la procédure.

§ 5. L'instruction terminée, la Cour statue, Chambres réunies siègeant en nombre impair et composée de dix-sept membres au moins.

§ 6. En cours d'instance, mais avant le jugement, la partie lésée par les infractions imputables aux personnes visées aux §§ Ier et 2, doit, si elle veut obtenir la réparation de son dommage, se joindre au procès, par la remise d'une requête qui aura été préalablement signifiée au ministère public et aux inculpés.

Lors de l'instruction d'audience, la partie jointe n'intervient pas sur les mérites de l'action publique, mais elle peut demander par écrit au ministère public les mesures d'instruction relatives à cette action qui sont de nature à fonder l'action civile.

Elle peut prendre connaissance et copie du dossier.
Après avoir rendu son arrêt sur l'action publique, la Cour statue, Chambres réunies, sur les dommages, intérêts et restitutions.

Il ne peut être plaidé que sur le droit aux dommages et leur montant, sauf si l'action publique avait été déclarée éteinte auquel cas, et pour autant que l'action civile ait été intentée en temps utile, il serait également plaidé sur les faits constituant l'infraction déclarée éteinte.

Article II § 1. Hors le cas de flagrant délit, il ne peut être procédé à l'arrestation préventive d'un Ministre qu'après sa mise en accusation ou l'autorisation de le poursuivre.

§ 2. Les mandats d'arrêt sont délivrés par le Conseiller-rapporteur désigné par le Premier Président de la Cour de Cassation et leurs confirmations soumises à la Seconde Chambre de cette Cour.

Article 12. Les réquisitions et enquêtes tendant à la mise en observati prévue par la loi du 9 avril 1930 sont adressées à la Secon Chambre de la Cour de Cassation.

Il est statué sur l'internement, l'action civile et les confiscations, Chambres réunies.

L'article 10, § 6 de la présente loi est observé quant à l'action civile.

CHAPITRE VIII - DE LA RESPONSABILITE CIVILE.

Article 13. Les fautes commises par un Ministre dans l'exercice de ses fonctions engagent la responsabilité de l'Etat ou de l'Administration personnalisée, placée sous sa direction.

Si le Ministre a agi avec intention frauduleuse ou à dessein de nuire, l'Etat ou l'Administration personnalisée peut, après délibération en Conseil des Ministres, exercer un recours contre lui, moyennant l'autorisation de la Chambre des Représentants même si l'intéressé n'est plus Ministre.

Article 14. Les actions en réparation de dommages causés par un Ministre par des fautes étrangères aux fonctions ministéri les sont portées devant les juridictions ordinaires.

CHAPITRE IX - DES AUTRES ACTIONS.

Article 15. Il n'est pas dérogé aux règles ordinaires sur la compétenc en ce qui concerne l'exercice tant en demandant des action non prévues par la présente loi.

Donné à Bruxelles, le

PAR LE ROI :
Le Ministre de la Réforme des Institutions,

R. VANDEKERCKHOVE

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	eerste voorzitter, premier président,	voorzitter, président,
	J. MASQUELIN,	kamervoorzitter, président de chambre,	
	Ch. SMOLDERS, G. BAETEMAN, J. SAROT, P. TAPIE, H. ROUSSEAU, H. COREMANS, J. van den BOSSCHE,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, P. DE VISSCHER, J. DE MEYER, R. PIRSON, M. VERSCHELDEN, S. FREDERICQ, F. DE KEMPENEER, C. DESCHAMPS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier. greffier de section.	

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door een commissie samengesteld uit : de HH. F. LEPAGE, J. MASQUELIN, J. SAROT, R. PIRSON, W. VAN ASSCHE, adjunct-auditeur-generaal, Mej. M.T. BOURQUIN, eerste auditeur, en de HH. J. BIJVOET, eerste referendaris, en Ch. LAMBOTTE, referendaris.

Le rapport a été présenté par une commission composée de : MM. F. LEPAGE., J. MASQUELIN, J. SAROT, R. PIRSON, W. VAN ASSCHE, auditeur général adjoint, Melle M.T. BOURQUIN, premier auditeur, et MM. J. BIJVOET, premier référendaire, et Ch. LAMBOTTE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.