
**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

11 DÉCEMBRE 1996

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 103 de
la Constitution**

**PROPOSITION DE MM. Patrick DEWAEEL,
Geert VERSNICK ET Pierre LANO**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La responsabilité pénale et civile des ministres et des secrétaires d'Etat ⁽¹⁾ est soumise à un régime spécifique. Contrairement au Roi ⁽²⁾, les ministres ne sont pas inviolables ⁽³⁾. Le premier Constituant a cependant prévu une procédure spéciale de jugement pour le cas où ils seraient suspectés d'une infraction.

⁽¹⁾ Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres sont applicables aux secrétaires d'Etat fédéraux, à l'exception des articles 90, alinéa 2, 93 et 99 (article 104, dernier alinéa, de la Constitution).

⁽²⁾ La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables (article 88 de la Constitution).

⁽³⁾ Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants (article 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution).

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

11 DECEMBER 1996

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 103
van de Grondwet**

**VOORSTEL VAN DE HEREN Patrick DEWAEEL,
Geert VERSNICK EN Pierre LANO**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Met betrekking tot de strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid zijn de ministers en de staatssecretarissen ⁽¹⁾ aan een specifiek regime onderworpen. In tegenstelling tot de Koning ⁽²⁾ zijn ministers niet onschendbaar ⁽³⁾. Evenwel voorzag de primaire constituant in een speciale berechtigingsprocedure wanneer zij zouden worden verdacht van een misdrijf.

⁽¹⁾ De grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers zijn op de federale staatssecretarissen mede van toepassing met uitzondering van de artikelen 90, tweede lid, 93 en 99 (artikel 104, laatste lid van de Grondwet).

⁽²⁾ De persoons des Konings is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk (artikel 88 van de Grondwet).

⁽³⁾ De ministers zijn verantwoordelijk tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 101, eerste lid van de Grondwet).

En vertu de l'article 103 de la Constitution, la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation. Ils ne peuvent donc être poursuivis, comme des citoyens ordinaires, par le ministère public, étant donné que seule la Chambre des représentants peut exercer cette fonction à leur égard. Par dérogation également aux règles normales de procédure, ce ne sont pas les juridictions ordinaires qui sont habilitées à connaître de l'affaire, mais uniquement la Cour de cassation, qui statue, chambres réunies. Cet arrêt n'est pas susceptible d'appel, de sorte que, contrairement aux citoyens ordinaires, les ministres n'ont pas la possibilité de bénéficier d'un second degré de juridiction.

Avant la révision de la Constitution de 1993, la disposition transitoire inscrite à l'ancien article 134 disposait qu'à défaut de loi d'exécution, la Chambre des représentants avait un pouvoir discrétionnaire pour accuser les ministres, et la Cour de cassation pour les juger. Pratiquement tous les actes des ministres et des secrétaires d'Etat pouvaient par conséquent être définis comme punissables. Cette situation était non seulement difficilement conciliable avec la règle selon laquelle nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit (article 12, alinéa 2, de la Constitution), mais également avec l'article 14 de la Constitution, qui dispose que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi. C'est dans cette optique que l'ancien article 134 de la Constitution a été modifié et que la disposition transitoire de l'article 103 de la Constitution prévoit actuellement que la Chambre des représentants a un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, mais uniquement dans les cas visés par les lois pénales et par application des peines qu'elles prévoient. La poursuite et la condamnation des ministres ont donc désormais un fondement légal.

Reste cependant que la plupart des actes sont soustraits aux juridictions ordinaires. Cette règle a été conçue dans le but de protéger la fonction et non la personne du ministre. Il n'en demeure pas moins que la procédure actuelle à charge des ministres est particulièrement lourde. Bien que la Constitution prévoit uniquement que la mise en accusation des ministres doit être prononcée par la Chambre des représentants, dans la pratique on admet que les actes simples d'instruction, tels que les interrogatoires et les perquisitions chez un ministre, ne peuvent être exécutés sans l'autorisation préalable de la Chambre des représentants.

A la lumière de certains événements récents, on peut se demander si cette procédure spéciale, qui était conçue comme une protection, n'est finalement pas préjudiciable aux ministres. Alors qu'une information et une instruction à charge d'un citoyen ordinaire peuvent être menées en toute discrétion, il ne

Krachtens artikel 103 van de Grondwet heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van Cassatie. Zij kunnen dus niet, zoals gewone burgers, door het openbaar ministerie worden vervolgd daar deze functie te hunner aanzien enkel uitgeoefend kan worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Eveneens in afwijking van de normale procedureregels zijn niet de gewone rechtscolleges bevoegd kennis te nemen van de zaak, maar enkel het Hof van Cassatie, dat hierover in verenigde kamers beslist. Tegen deze beslissing staat geen beroep open, zodat ministers in tegenstelling tot gewone burgers, de mogelijkheid van een tweede aanleg ontberen.

Vóór de grondwetsherziening van 1993 voorzag de overgangsbepaling zoals voorkomend in het voormalig artikel 134 van de Grondwet, erin dat bij afwezigheid van een uitvoeringswet de Kamer van volksvertegenwoordigers een discretionaire macht had om ministers in beschuldiging te stellen, en het Hof van Cassatie om hen te berechten. Dit bracht mee dat nagenoeg alle handelingen van ministers en staatssecretarissen als strafbaar konden gedefinieerd worden. Dit gegeven was echter niet enkel moeilijk verzoenbaar met de regel dat niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft (artikel 12, tweede lid van de Grondwet) maar ook met artikel 14 van de Grondwet dat bepaalt dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. Het oude artikel 134 werd in die optiek gewijzigd en momenteel schrijft de overgangsbepaling bij artikel 103 van de Grondwet voor dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de discretionaire macht heeft om een minister in beschuldiging te stellen en het Hof van Cassatie om hem te berechten doch dit alles in de gevallen en met toepassing van de straffen die in de strafwetten zijn bepaald. Op die manier werd aan de vervolging en de bestraffing van ministers een wettelijke basis verleend.

Evenwel is er niets veranderd aan het feit dat de meeste handelingen aan de gewone rechter onttrokken blijven. Deze bijzondere regeling werd geconcipeerd om de functie te beschermen en niet de persoon van de minister. Blijft echter het feit dat de huidige procedure lastens de ministers bijzonder zwaar is. Hoewel de Grondwet enkel vereist dat de inbeschuldigingstelling van ministers door de Kamer voor volksvertegenwoordigers wordt uitgesproken, wordt in de praktijk ook aangenomen dat loutere onderzoeksdaden, zoals ondervragingen of huiszoekingen bij een minister, niet zonder voorafgaand verlov van de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen geschieden.

Naar aanleiding van recente gebeurtenissen is de vraag gesteld of deze speciale, als bescherming bedoelde procedure, uiteindelijk niet in het nadeel werkt van de ministers. Waar voor gewone burgers opsporings- en gerechtelijke onderzoeken in alle discretie kunnen worden gevoerd, dient een onderzoek

peut être procédé à de tels actes à charge d'un ministre que moyennant l'autorisation préalable de la Chambre. Eu égard à la publicité inhérente à cette procédure, les ministres sont souvent discrédités avant même que des indices concrets ne révèlent l'existence d'un fait punissable. On peut, à juste titre parler d'une stigmatisation qui, dans la pratique, se traduit en quelque sorte par une « condamnation d'office » dans les médias, la présomption d'innocence étant totalement absente.

Cette situation était et demeure possible en raison de l'interprétation trop large qui est encore donnée au mot « accuser », tel qu'il figure à l'article 103 de la Constitution.

Il est à noter cependant que le législateur se distancie quelque peu de cette interprétation.

La loi du 3 avril 1995 portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution prévoit en effet la possibilité d'accomplir des actes d'instruction concernant un ministre, certes après autorisation de la Chambre, mais sans mise en accusation préalable de l'intéressé par la Chambre. Le projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres (Doc. n° 61/1, 1995) allait encore plus loin et rompait même avec l'interprétation classique exposée ci-dessus. Selon l'exposé des motifs du projet précité, on devrait attribuer aux mots « mettre en accusation » une signification proche de leur acception ordinaire et conforme au droit commun. Autrement dit, l'instruction et les poursuites seraient possibles sans que la Chambre donne son autorisation.

Les auteurs estiment que les ministres et secrétaires d'Etat doivent être jugés par les juridictions ordinaires, et ce, sans autorisation préalable de la Chambre des représentants et sans distinction selon que les faits supposés auraient été commis dans ou hors de l'exercice de la fonction.

Cette conception ne peut être mise en œuvre que partiellement dans le contexte constitutionnel actuel.

L'article 111 de la Constitution dispose en effet que le Roi ne peut faire grâce à un ministre ou à un membre d'un gouvernement de communauté ou de région condamné par la Cour de cassation que sur demande de la Chambre des représentants ou du Conseil concerné. Autrement dit, la Cour de cassation est désignée en tant qu'instance de jugement en la matière, non seulement par l'article 103 de la Constitution, mais aussi par l'article 111. Or, ce dernier article ne figure pas parmi les dispositions de la Constitution qui sont soumises à révision en vertu de la déclaration du pouvoir législatif, publiée au *Moniteur belge* du 12 avril 1995.

Les auteurs proposent dès lors, à titre transitoire, de ne faire comparaître les ministres devant la chambre des mises en accusation que pour les crimes et

lastens een minister eerst het verlov te verkrijgen van de Kamer. De hiermee gepaard gaande openbaarheid brengt vaak ministers reeds in opspraak alvorens er concrete aanwijzingen van een strafbaar feit bestaan. Terecht kan dienaangaand gesproken gesproken worden van een onheuse stigmatisering die in de praktijk neerkomt op een soort « veroordeling » in de media, waardoor het vermoeden van onschuld totaal op de helling komt te staan.

Dit was en is nog mogelijk omdat er nog steeds een te ruime interpretatie wordt gegeven aan de woorden « in beschuldiging stellen », zoals voorkomend in het artikel 103 van de Grondwet.

Er dient weliswaar te worden opgemerkt dat deze interpretatie door de wetgever niet langer onverkort gehuldigd wordt.

Bij de wet van 3 april 1995 houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet was immers in de mogelijkheid voorzien om ten aanzien van een minister daden van onderzoek te verrichten, weliswaar na verlov van de Kamer, doch zonder dat de Kamer de betrokkene vooraf in beschuldiging had gesteld. Het door de regering ingediende wetsontwerp tot regeling van strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 61/1) ging nog een stap verder en hield zelfs een breuk in met de hierboven uiteengezette klassieke interpretatie. Luidens de memorie van toelichting bij vernoemd ontwerp zou men aan de woorden « in beschuldiging stellen » een betekenis moeten verlenen die aansluit bij het gewone taalgebruik en die overeenstemt met het gemeen recht. Met andere woorden, onderzoek en vervolging zouden mogelijk zijn zonder dat de Kamer daartoe verlov moet geven.

Volgens de indieners dient de berechtiging van ministers en staatssecretarissen te geschieden door de gewone rechtscolleges en dit zonder voorafgaand verlov van de Kamer van volksvertegenwoordigers en zonder het onderscheid of de vermeende feiten nu al dan niet binnen of buiten het ambt werden gepleegd.

In de huidige grondwettelijke constellatie kan slechts deels aan deze visie worden tegemoetgekomen.

Alzo bepaalt artikel 111 van de Grondwet dat de Koning aan een door het Hof van Cassatie veroordeeld minister of lid van een gemeenschaps- of gewestregering geen genade kan verlenen dan op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of de betrokken Raad. Met andere woorden, niet enkel artikel 103 van de Grondwet maar ook artikel 111 duidt het Hof van Cassatie in dezer aan als berechtigingsinstantie. Laatstgenoemd artikel is evenwel niet opgenomen in de bepalingen van de Grondwet die dienen te worden herzien, krachtens de verklaring van de wetgevende macht zoals verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995.

In die optiek stellen de indieners dan ook als overgangsregeling voor om enkel met betrekking tot misdaden en wanbedrijven die door de minister binnen

délits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions. La chambre des mises en accusation serait donc compétente, non seulement pour mettre les ministres en accusation, mais aussi pour les traduire devant la Cour de cassation, qui ne serait compétente que pour les juger en chambres réunies. Dans tous les autres cas, le droit commun serait applicable.

Lors de la prochaine sélection des articles de la Constitution soumis à révision, les auteurs feront inclure dans la liste concernée les articles 110 et 111 de la Constitution, de sorte que l'ensemble de la procédure de poursuite et de jugement incombe désormais aux juridictions de droit commun compétentes.

PROPOSITION

Article unique

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

« Art. 103. — La chambre des mises en accusation a le droit d'accuser un ministre quant aux crimes et délits qu'il aurait commis dans l'exercice de ses fonctions et de le traduire devant la Cour de cassation, qui le juge, chambres réunies.

La loi pénale détermine les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux. ».

5 décembre 1996.

uitoefening van zijn ambt mochten zijn gepleegd, deze minister te laten verschijnen voor de kamer van inbeschuldigingstelling, die niet enkel bevoegd is om de minister in beschuldiging te stellen maar ook om hem voor het Hof van Cassatie te brengen, dat alleen bevoegd is om hem in verenigde kamers te berechten. In alle andere gevallen is het gemeen recht van toepassing.

Bij de eerstvolgende opstelling van een lijst van te herziene grondwetsartikelen zullen de indieners de artikelen 110 en 111 van de Grondwet in de betrokken lijst laten opnemen, teneinde na de herziening van deze grondwetsartikelen de hele procedure van vervolging en berechtiging door het gemeenrechtelijk bevoegde rechtscollege te laten voeren.

P. DEWAEEL
G. VERSNICK
P. LANO

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 103 van de Grondwet wordt als volgt vervangen :

« Art. 103. — De kamer van inbeschuldigingstelling heeft het recht om een minister in beschuldiging te stellen betreffende misdaden en wanbedrijven binnen de uitoefening van zijn ambt gepleegd, en hem voor de Hof van Cassatie te brengen, dat hem berecht in verenigde kamers.

De strafwet bepaalt in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en de wijze waarop tegen hen in rechte wordt opgetreden. ».

5 december 1996.

P. DEWAEEL
G. VERSNICK
P. LANO