

## Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997-1998 (\*)

13 JANUARI 1998

### HERZIENING VAN DE GRONDWET

#### Herziening van artikel 103 van de Grondwet

#### AANVULLEND VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE  
HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER **Didier REYNDERS**

DAMES EN HEREN,

Tijdens haar vergadering van 9 december 1997 heeft de Kamer ingevolge de indiening van een

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : Mevr. de T'Serclaes.

**A. — Vaste leden :**

C.V.P. HH. Leterme, Tant, Vanpoucke, Verherstraeten.  
P.S. HH. Demotte, Giet, Meureau.  
V.L.D. HH. Dewael, Lano, Verwilt.  
S.P. HH. Delathouwer, Vanvelthoven.  
P.R.L.- HH. Maingain, Reynders.  
F.D.F.  
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.  
Vl. H. Lowie.  
Blok  
Agalev/H. Lozie.  
Ecolo

**B. — Plaatsvervangers :**

HH. Brouns, De Crem, Moors, Van Eetvelt, Van Parys.  
HH. Eerdekens, Henry, Janssens (Ch.), Moureaux.  
HH. Chevalier, Daems, De Croo, Verwilghen.  
HH. Landuyt, Vandenbossche, Van der Maelen.  
HH. Duquesne, Michel, Simonet.  
HH. Gehlen, Viseur (J.-J.).  
HH. Annemans, Laeremans.  
HH. Decroly, Viseur (J.-P.).

**C. — Niet-stemgerechtigd lid :**

V.U. H. Bourgeois.

Zie :

**- 1258 - 97 / 98 :**

- N° 1 : Voorstel van mevrouw de T'Serclaes.
- N° 2 tot 4 : Amendementen.
- N° 5 : Verslag.
- N° 6 : Tekst aangenomen door de commissie.
- N° 7 : Amendement na verslag.

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

## Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997-1998 (\*)

13 JANVIER 1998

### REVISION DE LA CONSTITUTION

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

#### RAPPORT COMPLEMENTAIRE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE  
REVISION DE LA CONSTITUTION ET DE LA  
REFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR  
M. **Didier REYNDERS**

MESDAMES, MESSIEURS,

A la suite de la présentation d'un amendement par le gouvernement et sur la demande du premier mi-

(1) Composition de la commission :

Présidente : Mme de T'Serclaes.

**A. — Membres titulaires :**

C.V.P. MM. Leterme, Tant, Vanpoucke, Verherstraeten.  
P.S. MM. Demotte, Giet, Meureau.  
V.L.D. MM. Dewael, Lano, Verwilt.  
S.P. MM. Delathouwer, Vanvelthoven.  
P.R.L.- MM. Maingain, Reynders.  
F.D.F.  
P.S.C. Mme de T'Serclaes.  
Vl. M. Lowie.  
Blok  
Agalev/M. Lozie.  
Ecolo

**B. — Membres suppléants :**

MM. Brouns, De Crem, Moors, Van Eetvelt, Van Parys.  
MM. Eerdekens, Henry, Janssens (Ch.), Moureaux.  
MM. Chevalier, Daems, De Croo, Verwilghen.  
MM. Landuyt, Vandenbossche, Van der Maelen.  
MM. Duquesne, Michel, Simonet.  
MM. Gehlen, Viseur (J.-J.).  
MM. Annemans, Laeremans.  
MM. Decroly, Viseur (J.-P.).

**C. — Membre sans voix délibérative :**

V.U. M. Bourgeois.

Voir :

**- 1258 - 97 / 98 :**

- N° 1 : Proposition de Mme de T'Serclaes.
- N° 2 à 4 : Amendements.
- N° 5 : Rapport.
- N° 6 : Texte adopté par la commission.
- N° 7 : Amendement après rapport.

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

amendement van de regering en op verzoek van de eerste minister beslist het geheel van het voorstel terug te zenden naar uw commissie.

Uw commissie heeft haar vergadering van dezelfde dag gewijd aan het onderzoek van dit amendement (amendement n° 25, Stuk n° 1258/7).

\*  
\* \*

*De eerste minister* verduidelijkt dat zijn amendement ertoe strekt in het artikel 103, zesde lid, tussen het woord « rechtsvordering » en het woord « kunnen », de woorden « wat ook de grondslag ervan is, » in te voegen. Uit het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers (Stuk n° 1274/6) blijkt dat het zesde lid, zoals het in commissie werd aangenomen, nog steeds niet volledig duidelijk maakt dat zowel de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voortvloeiend uit misdrijven als de gewone burgerrechtelijke aansprakelijkheid worden bedoeld. Door het amendement zou het moeten vaststaan dat de wetgever wordt opgedragen beide hypothesen te regelen. Dit sluit aan bij de bestaande rechtspraak die stelt dat voor de regeling van de zuiver burgerrechtelijke aansprakelijkheid een specifieke wet noodzakelijk is. De eerste minister herinnert eraan dat over deze aangelegenheid het advies van twee universiteitsprofessoren werd gevraagd. Een regeling is zeker noodzakelijk, niet alleen voor ministers maar ook voor de andere bestuursoverheden (zoals bijvoorbeeld voor de burgemeesters op het gemeentelijk niveau).

*Een lid* stelt vast dat artikel 103 traditioneel zo werd geïnterpreteerd dat het niet alleen sloeg op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers, met inbegrip van de eruit voortvloeiende burgerrechtelijke aansprakelijkheid, maar dat het ook de basis was voor de zuiver burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Er bestaat daarentegen ook een andere stelling luidens welke artikel 103 alleen slaat op de strafrechtelijke aansprakelijkheid, en voor de burger de mogelijkheid openstaat om zich gewoon tot de burgerlijke rechter te wenden, zonder toepassing van de specifieke procedure voor de ministers.

Het door de regering voorgestelde amendement is niet noodzakelijk, omdat artikel 103, zoals het in commissie werd aangenomen, volledig en uitdrukkelijk opgesteld is uit het oogpunt van de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De gemeenrechtelijke regels kunnen dan gelding vinden zowel voor de bepaling van de gevallen van aansprakelijkheid, als voor de procedure, zonder dat een specifieke regeling noodzakelijk is. Dit sluit niet uit dat deze aansprakelijkheid beperkt zou zijn tot bepaalde gevallen (er zou bijvoorbeeld geen persoonlijke aansprakelijkheid van een minister zijn wanneer hij optreedt als orgaan van de Staat en voor de lichtste fout).

nistre, la Chambre a décidé, au cours de sa séance du 9 décembre 1997, de renvoyer l'ensemble de la proposition à votre commission.

Le même jour, votre commission a consacré sa réunion à l'examen de cet amendement (amendement n° 25, Doc. n° 1258/7).

\*  
\* \*

*Le premier ministre* précise que son amendement tend à compléter l'article 103, alinéa 6 par les mots « quel qu'en soit le fondement ». Il ressort de l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi réglant la responsabilité pénale des ministres (Doc. n° 1274/6) que l'alinéa 6, tel qu'il a été adopté en commission, n'explicite pas toujours clairement que tant la responsabilité civile en cas d'infraction que la responsabilité civile de droit commun sont visées. L'amendement devrait établir qu'il appartient au législateur de régler ces deux hypothèses. Cette thèse est conforme à la jurisprudence existante qui considère qu'une loi spécifique est indispensable pour régler la responsabilité civile de droit commun. Le premier ministre rappelle que l'avis de deux professeurs d'université a été demandé à ce sujet. Des mesures devront en tout état de cause être prises non seulement pour les ministres mais également pour les autres autorités administratives (par exemple, pour les bourgmestres au niveau communal).

*Un membre* constate que l'article 103 était traditionnellement interprété comme portant non seulement sur la responsabilité pénale des ministres, y compris la responsabilité civile qui en découle, mais également comme étant le fondement de la responsabilité purement civile. Il existe par contre une autre interprétation, qui considère que l'article 103 ne vise que la responsabilité pénale et que le citoyen a la possibilité de s'adresser au juge civil, sans application de la procédure spécifique réservée aux ministres.

L'amendement présenté par le gouvernement n'est pas nécessaire, étant donné que l'article 103, tel qu'il a été adopté en commission, a été entièrement et expressément rédigé en fonction de la responsabilité pénale. Les règles de droit commun pourraient alors s'appliquer tant pour l'établissement des cas de responsabilité que pour la procédure sans qu'une réglementation spécifique soit nécessaire. Ceci n'exclut toutefois pas que cette responsabilité soit limitée à certains cas (par exemple, il n'y aurait pas de responsabilité personnelle d'un ministre lorsqu'il intervient en tant qu'organe de l'Etat et pour une faute très légère).

De spreker vindt dat door de toevoeging van amendement n° 25 de grondwettekst minder coherent zou worden en hij vreest dat wanneer de uitvoeringswet enkel de burgerrechtelijke gevolgen van misdrijven zal behandelen, de slachtoffers op het gebied van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid, die haar oorsprong niet in een misdrijf vindt, met nog grotere juridische problemen zullen worden geconfronteerd.

*Een ander lid* wijst erop dat het indienen van het amendement in feite een engagement van de regering inhoudt om op korte termijn een regeling bij wet voor te stellen. Hij stelt ook voor om het amendement van de regering naar het einde van het lid te verplaatsen om een taalkundig correctere tekst te verkrijgen.

*Uw rapporteur* is van oordeel dat de opmerking van de Raad van State eerder slaat op het feit dat het wetsvoorstel tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers niets bepaalt omtrent de zuiver burgerrechtelijke aansprakelijkheid, dan op de formulering van het artikel 103 zelf. Hij betwijfelt in elk geval of de formulering « wat ook de grondslag ervan is » noodzakelijk is, daar de zuiver burgerrechtelijke aansprakelijkheid op te splitsen is in contractuele en quasi-delictuele aansprakelijkheid (artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek). Een strafrechtelijke overtreding kan een essentieel bewijselement vormen om de burgerrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen, maar een quasi-delictuele aansprakelijkheid hoeft niet noodzakelijkerwijze gegrond te zijn op een vastgestelde overtreding van de strafwetten.

*De eerste minister* wijst erop dat in de commissie de bedoeling aanwezig was om een grondwettelijke basis vast te leggen waarop de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsregeling die niet voortvloeit uit misdrijven later kan worden gegrondvest. De Raad van State stelt enkel vast dat het bestaande wetsvoorstel tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers, terzake niets bepaalt. Het is misschien niet aangewezen noch noodzakelijk daarom de aangenomen tekst aan te passen, gelet op de voorafgaande besprekingen in de commissie, waarin duidelijk de bedoeling tot uiting is gekomen om in een tweede uitvoeringswet met betrekking tot de zuiver burgerrechtelijke aansprakelijkheid een regeling uit te werken.

\*  
\* \*

De eerste minister trekt in het licht van het voorgaande het amendement van de regering in. Bijgevolg blijft de eerder door de commissie aangenomen tekst ongewijzigd.

*De rapporteur,*

D. REYNDERS

*De voorzitter,*

N. de T'SERCLAES

L'intervenant estime que l'adoption de l'amendement n° 25 rendrait le texte constitutionnel moins cohérent et craint que si la loi d'exécution ne devait porter que sur les conséquences civiles des infractions, les victimes ne soient confrontées à des problèmes juridiques encore plus graves en ce qui concerne la responsabilité civile qui ne découle pas d'une infraction.

*Un autre membre* fait observer que par le dépôt de son amendement, le gouvernement s'engage en fait à légiférer prochainement en la matière. Il propose également de déplacer dans le texte néerlandais l'amendement du gouvernement en fin d'alinéa afin d'obtenir un texte plus correct sur le plan linguistique.

*Votre rapporteur* estime que l'observation du Conseil d'Etat porte davantage sur le fait que la proposition de loi réglant la responsabilité pénale des ministres reste muette quant à la responsabilité purement civile que sur le libellé proprement dit de l'article 103. Il a en tout cas des doutes quant à la nécessité d'insérer les mots « quel qu'en soit le fondement » vu que la responsabilité purement civile se divise en responsabilité contractuelle et en responsabilité quasi-délictuelle (article 1382 du Code civil). Si une infraction pénale peut constituer un élément de preuve essentiel pour établir la responsabilité civile, la responsabilité quasi-délictuelle ne requiert pas nécessairement la constatation d'une infraction aux lois pénales.

*Le premier ministre* fait observer que la commission souhaitait fixer le fondement constitutionnel du futur régime de la responsabilité civile du chef d'un fait non constitutif d'une infraction. Le Conseil d'Etat constate uniquement que, dans sa forme actuelle, la proposition de loi réglant la responsabilité pénale des ministres ne prévoit rien en la matière. Il n'est toutefois peut-être pas opportun ni nécessaire de modifier le texte adopté, dès lors que les discussions préalables qui ont eu lieu en commission ont manifestement fait apparaître que l'objectif était d'adopter un régime relatif à la responsabilité purement civile dans le cadre d'une seconde loi d'exécution.

\*  
\* \*

A la lumière de ce qui précède, le premier ministre retire l'amendement du gouvernement. Le texte adopté précédemment par la commission reste par conséquent inchangé.

*Le rapporteur,*

D. REYNDERS

*La présidente,*

N. de T'SERCLAES