

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

24 JUILLET 1992

PROPOSITION DE LOI

déterminant, en exécution des articles 90 et 134 de la Constitution, les cas de responsabilité pénale des ministres du fait des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions

(Déposée par M. Duquesne)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. *Un problème qu'il faut régler sans retard*

Le contexte politique est défavorable à la classe politique. La multiplication d'affaires douteuses tant en Belgique qu'à l'étranger et notamment en France ont porté de rudes coups à l'image du monde politique et à la confiance de la population envers nos institutions. Un climat malsain de suspicion se développe qui, si on n'y prend garde, risque de se développer, et d'alimenter des formations politiques extrémistes qui se nourrissent des doutes de la population et amplifient le moindre manquement.

Pour réagir la classe politique ne peut se contenter de dénégations, d'appels vagues et généreux à plus de moralité et de responsabilité.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

24 JULI 1992

WETSVOORSTEL

streckende om, ter uitvoering van de artikelen 90 en 134 van de Grondwet, te bepalen in welke gevallen de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn voor handelingen in de uitoefening van hun ambt

(Ingediend door de heer Duquesne)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. *Een probleem dat onverwijld een regeling behoeft*

De huidige politieke context is ongunstig voor de politieke klasse. Het toenemend aantal dubieuze zaken, zowel in België als in het buitenland, inzonderheid in Frankrijk, hebben het imago van de politieke wereld en het vertrouwen van de bevolking in onze instellingen ernstig aangetast. Er komt een ongezond klimaat van wantrouwen tot ontwikkeling, dat, indien wij niet op onze hoede zijn, nog uitbreiding kan nemen en een voedingsbodemp kan worden voor extremistische politieke groeperingen die gedijen op de twijfels van de bevolking en de kleinste hapering overdrijven.

De politieke klasse kan haar reactie niet beperken tot ontkenningen en vage, vrijblijvende oproepen tot meer fatsoen en meer verantwoordelijkheidszin.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

Le problème non résolu de la responsabilité ministérielle donne l'impression — non justifiée d'ailleurs — que la classe politique fait tout pour échapper à d'éventuelles sanctions judiciaires. La meilleure réponse, c'est d'urgence mettre en oeuvre le prescrit constitutionnel de l'article 134. Il n'est en effet pas trop tôt même si la matière est complexe. Plus de 150 ans me paraît un délai suffisant de réflexion.

Le Ministre d'Etat Robert Henrion a déposé le 15 mai 1986 au Sénat une proposition de loi excellente (Doc. Sénat n° 266/1, 1985-1986) qui me paraît constituer une proposition raisonnable de mise en oeuvre de la responsabilité pénale des Ministres, susceptible de rallier une large majorité du Parlement, soucieux, j'en suis convaincu, de régler enfin ce problème. Ma proposition s'inscrit dans la ligne du texte qui avait été déposé par le Ministre d'Etat Henrion dont elle reprend la justification.

2. Historique

La responsabilité ministérielle revêt un double aspect.

Tout d'abord elle est politique.

Agissant dans les limites de son mandat, le ministre ou le secrétaire d'Etat répond de ses actes devant les Chambres et le pays.

Le principe de cette responsabilité est inscrit dans l'article 63 de la Constitution qui dispose : « La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables ».

Elle est générale et échappe à toute réglementation et même à toute définition.

Elle ne doit donc pas être organisée par une loi.

La responsabilité ministérielle est soumise à un contrôle des Chambres. Une sanction politique l'assure : le renversement des ministres et du gouvernement.

Ensuite, la responsabilité est judiciaire. Lorsqu'il agit en violation des lois, le ministre ou le secrétaire d'Etat répond devant la justice du délit qu'il aurait commis.

Historiquement, la responsabilité était d'abord pénale; en Angleterre, on poursuivait en justice les mauvais conseillers du Roi.

Le principe est inscrit dans l'article 90 de notre Charte fondamentale qui porte :

« 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.

Het onopgeloste probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid wekt de — niet gerechtvaardigde — indruk dat de politieke klasse alles doet om aan eventuele gerechtelijke bestraffing te ontkomen. De beste oplossing bestaat erin onverwijld het bepaalde in artikel 134 van de Grondwet ten uitvoer te leggen. Het is daartoe de hoogste tijd, zelfs al betreft het een complexe materie. Meer dan 150 jaar bedenktijd lijkt ons immers ruim voldoende.

Minister van Staat Robert Henrion heeft op 15 mei 1986 bij de Senaat een uitstekend wetsvoortel ingediend (Stuk Senaat n° 266/1, 1985-1986) dat een redelijke regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers invoert. Het voorstel kan een ruime meerderheid halen in het Parlement, dat, daarvan ben ik overtuigd, het probleem definitief wil regelen. Mijn voorstel sluit aan bij de tekst ingediend door Minister van Staat Henrion en neemt de toelichting ervan over.

2. Ontstaansgeschiedenis

De ministeriële verantwoordelijkheid vertoont twee aspecten.

Er is allereerst het politieke aspect.

Wanneer een minister of een staatssecretaris optreedt binnen de perken van zijn mandaat, moet hij voor het Parlement en voor het land verantwoording afleggen.

Het beginsel van die verantwoordelijkheid ligt besloten in artikel 63 van de Grondwet, dat bepaalt : « De persoon des Konings is onschendbaar, zijn ministers zijn verantwoordelijk. »

Die verantwoordelijkheid is algemeen en ze kan niet in regels worden gevat of worden gedefinieerd.

Ze moet derhalve niet bij wet worden geregeld.

De ministeriële verantwoordelijkheid is onderworpen aan het toezicht van het Parlement. Er is daarbij voorzien in een politieke sanctie : het ontslag van ministers en de omverwerping van de regering.

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft ook een gerechtelijk aspect. Wanneer een minister of staatssecretaris de wet overtreedt, dient hij zich voor de rechter te verantwoorden voor het misdrijf dat hij heeft begaan.

Historisch gezien was de verantwoordelijkheid eerst van strafrechtelijke aard; in Engeland werden slechte raadgevers van de Vorst gerechtelijk vervolgd.

Het beginsel ligt vervat in artikel 90 van de Grondwet dat luidt als volgt :

« 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.

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. »

En attendant la promulgation de pareille loi d'exécution, l'article 134 de la Constitution prévoit que :

« 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. »

Depuis les premières années de notre indépendance, de nombreux projets et propositions ont été élaborés tendant à définir, comme le souhaitait le Constituant, certains délits fonctionnels commis par les ministres ⁽¹⁾.

Aucun n'a pu aboutir mais il est vrai que c'est un sujet difficile.

Et comme l'observait M. Jean Rey en 1950, dans un rapport à la Chambre ⁽²⁾ :

« L'article 134 de la Constitution, de son côté, n'apporte aucune solution définitive à la mise en accusation des ministres.

Il n'a été fait application de ces textes qu'une seule fois dans notre histoire, à l'occasion du jugement du Ministre de la Guerre, le général Chazal, qui s'était battu en duel avec un membre de la Chambre. Une loi du 19 juin 1865 a institué des règles de procédure pour le jugement des ministres pour crimes et délits commis hors de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, cette loi n'avait qu'une validité d'une année, en sorte qu'elle n'est plus en vigueur.

Votre rapporteur reconnaît le caractère très délicat du problème. Légiférer en cette matière n'est pas facile.

Il conviendrait néanmoins de le faire. Tout d'abord, pour circonscrire la compétence exceptionnelle de la Cour de cassation dans les limites permi-

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. »

In afwachting van de uitvaardiging van zodanige uitvoeringswet bepaalt artikel 134 van de Grondwet :

« 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 gevallen door de strafwetten uitdrukkelijk bepaald. »

In overeenstemming met hetgeen de grondwetgever had bepaald, zijn sedert de eerste jaren van onze onafhankelijkheid een groot aantal wetsontwerpen en -voorstellen opgesteld waarin bepaalde misdrijven worden omschreven die door de ministers in de uitoefening van hun ambt worden begaan ⁽¹⁾.

Geen van die voorstellen of ontwerpen is ooit wet geworden. Het onderwerp ligt immers erg moeilijk.

De heer Jean Rey merkte in 1950, in een verslag aan de Kamer, het volgende op ⁽²⁾ :

« Bij artikel 134 der Grondwet wordt, anderzijds, geen beslissende oplossing gebracht voor de inbeschuldigingstelling der Ministers.

In de loop van onze geschiedenis werden deze teksten slechts eenmaal toegepast, namelijk ter gelegenheid van het vonnis inzake generaal Chazal, die geduëlleerd had met een lid van de Kamer. Bij een wet van 19 juni 1865, werd in een rechtspleging voorzien voor het berechten van de ministers inzake misdaden en wanbedrijven, door hen buiten de uitoefening van hun ambt gepleegd. Deze wet was echter slechts geldig voor één jaar, zodat zij thans niet meer van kracht is.

Uw verslaggever geeft toe dat het vraagstuk kies is. Wetten ter zake maken is geen makkelijke taak.

Het zou nochtans geboden zijn zulks te doen. Ten eerste, om de uitzonderlijke bevoegdheid van het Hof van Verbreking te omschrijven binnen de perken die

⁽¹⁾ On citera spécialement :

— Proposition de M. Forgeur et consorts du 7 février 1831 (*cf. Pandectes belges*, t. 65, 1900, V^o Ministres, n^o 170);

— Proposition de M. Ch. de Brouckère du 20 janvier 1831;

— Projet du Ministre Bara du 24 février 1870 (Doc. Ch. n^o 100, session 1869-1870);

— Voir aussi une proposition de résolution de M. V. Legros et consorts déposée le 7 juin 1938 à la Chambre, contenant certains principes;

— Enfin, une proposition de loi relative à la responsabilité des Ministres, élaborée en commun par les trois centres d'études des partis nationaux, transmise pour examen au Ministre de la Justice le 20 janvier 1971.

⁽²⁾ Doc. Chambre n^o 27, session 1950-1951, 21 novembre 1950, p. 3.

⁽¹⁾ In het bijzonder dient hier te worden verwezen naar :

— Het wetsvoorstel van de heer Forgeur c.s. van 7 februari 1831 (*zie Pandectes belges*, deel 65, 1900, V^o Ministres, n^o 170);

— Wetsvoorstel van de heer Ch. De Brouckère van 20 januari 1831;

— Wetsontwerp van Minister Bara van 24 februari 1870 (Gedr. Stuk Kamer 1869-1870, n^o 100);

— Zie ook het voorstel van resolutie van de heer V. Legros c.s. van 7 juni 1938, ingediend in de Kamer, waarin een aantal beginselen werden vermeld;

— En ten slotte het wetsvoorstel met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid, gezamenlijk uitgewerkt door de drie studiecentra van de nationale partijen en voor onderzoek voorgelegd aan de Minister van Justitie op 20 januari 1971.

⁽²⁾ Gedr. Stuk Kamer, 1950-1951 n^o 27, van 21 november 1950, blz. 3.

ses par le texte constitutionnel. En second lieu, pour permettre effectivement le jugement des ministres, notamment dans les cas semblables à celui dont la Chambre est saisie. »

Depuis lors, le sentiment généralement exprimé a été soit que la responsabilité politique était suffisante, soit que l'on pouvait simplement caractériser l'« abus de fonctions » et l'assortir de pénalités appropriées, soit enfin que l'on pouvait se borner à compléter certaines lacunes du Code pénal spécialement dans le domaine de la corruption et du trafic d'influence.

Tel fut, pour ce dernier point, l'objet d'un projet de loi insérant dans le Code pénal des articles 248*bis*, 248*ter* et 248*quater*, déposé au Sénat le 5 novembre 1976 par le Gouvernement Tindemans ⁽¹⁾ et qui est resté sans suite.

Ce même projet, dans l'exposé des motifs, indiquait qu'au premier stade des études, il avait été envisagé de punir « le ministre qui, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, commet un abus de ses fonctions ou de sa qualité » mais que le Gouvernement avait ensuite abandonné l'idée d'instaurer un délit spécifique.

3. Principe

Convient-il véritablement de raisonner autrement en ce domaine qu'on ne le faisait en 1950 ?

La démocratie est-elle bien servie par l'idée, aujourd'hui fort répandue, que les représentants de la puissance publique bénéficieraient d'une sorte d'impunité qui les mettrait à l'abri de toute responsabilité de gestion, quelles que soient les circonstances ?

Des trois pouvoirs de l'Etat, c'est aux membres du gouvernement que le reproche est le plus souvent adressé et ce d'autant plus que dans nos démocraties aujourd'hui, la prééminence de fait de l'exécutif est manifeste.

Comme l'a observé M. A. Chandernagor : « Pour la compréhension de la réalité de l'exercice du pouvoir, seule est éclairante la pratique quotidienne des faits. Or, la pratique quotidienne des faits tend à démontrer que le régime parlementaire de type occidental, dans sa pratique contemporaine, apparaît de plus en plus, sauf exception, comme un régime d'unité des pouvoirs dans lequel l'animateur, le meneur de jeu est le gouvernement, non le Parlement » ⁽²⁾.

Mais à cet accroissement d'influence doit nécessairement correspondre un accroissement de responsabilité de ceux qui assurent la gestion du pays et qui revendiquent d'ailleurs pour cela une plus grande marge de manoeuvre.

de grondwettelijke tekst toestaat. Ten tweede, om werkelijk toe te laten de ministers te berechten, inzonderheid in gevallen van dezelfde aard als het geval dat bij de Kamer werd aanhangig gemaakt. »

Sedertdien is men er algemeen van uitgegaan, ofwel dat de politieke verantwoordelijkheid volstaat, ofwel dat men eenvoudig de « misbruiken uit hoofde van het ambt » kan omschrijven en daarop passende strafrechtelijke sancties stellen, ofwel nog dat men kan volstaan met het aanvullen van een aantal leemten in het Strafwetboek, vooral inzake corruptie en omkoping.

Met dit laatste doel voor ogen heeft de Regering-Tindemans op 5 november 1976 bij de Senaat een wetsontwerp ingediend tot invoeging in het Strafwetboek van de artikelen 248*bis*, 248*ter* en 248*quater* ⁽¹⁾, maar dit ontwerp is zonder gevolg gebleven.

In de memorie van toelichting werd verduidelijkt dat de regering in de eerste fase van het voorafgaand onderzoek overwogen had strafbaar te stellen « de minister die, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden misbruik maakt van zijn ambt of van zijn hoedanigheid », maar dat zij nadien ervan had afgezien een specifiek misdrijf in te voeren.

3. Beginsel

Behoort men over dit vraagstuk werkelijk een ander standpunt in te nemen dan in 1950 ?

Kan de democratie wel baat vinden bij de momenteel wijdverbreide opvatting dat de vertegenwoordigers van de openbare macht een vorm van straffeloosheid genieten zodat zij boven elke bestuursverantwoordelijkheid staan, wat ook de omstandigheden mogen zijn ?

Van de drie staatsmachten krijgen de leden van de regering het vaakst die verwijten te horen, te meer omdat in onze huidige democratieën de uitvoerende macht onmiskenbaar het overwicht heeft.

A. Chandernagor heeft in dat verband overigens opgemerkt dat om te begrijpen hoe de macht werkelijk wordt uitgeoefend, alleen rekening moet worden gehouden met de gewone gang van zaken. Die schijnt er immers op te wijzen dat het hedendaags parlementair stelsel naar westers model, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, steeds meer weg heeft van een stelsel waarin de machten zijn samengebondeld en waarbij niet meer het Parlement, maar de regering aan de touwtjes trekt ⁽²⁾.

Die toenemende invloed moet evenwel gepaard gaan met een grotere verantwoordelijkheid van degenen die het land besturen en daartoe trouwens meer armslag eisen.

⁽¹⁾ Doc. Sénat n° 962, session 1976-1977.

⁽²⁾ *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1979, p. 27.

⁽¹⁾ Gedr. Stuk Senaat 1976-1977 n° 962.

⁽²⁾ *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1979, blz. 27.

Or, les dispositions ordinaires du Code pénal ne concernent guère les abus ou insuffisances graves dont pourraient se rendre coupables les détenteurs du pouvoir, dans l'exercice de celui-ci.

Ceci n'avait pas échappé au Constituant de 1830.

Mais les projets de loi d'exécution de l'article 90 de la Constitution, élaborés précédemment par les gouvernements, ont abandonné l'idée de délit spécifique pour s'attacher surtout à déterminer des règles de procédure ⁽¹⁾.

Aussi longtemps qu'une telle loi n'est pas intervenue, la Chambre des Représentants, aux termes de l'article 134 de la Constitution, dispose, nous l'avons vu, d'un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et la Cour de cassation pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Ce système extraordinaire qui, dans l'esprit de ses auteurs avait évidemment un caractère transitoire, est aujourd'hui, en tout cas, incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où il permet de condamner pour une action ou une omission qui, au moment des faits, n'était pas constituée en infraction.

Dès lors, la question se pose avec simplicité : faut-il, après avoir abrogé cette disposition constitutionnelle, créer des infractions spécifiques en relation avec l'exercice des fonctions ministérielles ou bien faut-il se contenter de la responsabilité politique nécessairement engendrée par certains comportements ?

Il n'est pas sans intérêt de mentionner ceux que les auteurs du XIX^e siècle considéraient avec sévérité.

Se référant à l'enseignement de Benjamin Constant, Giron cite comme exemples de tels actes : « Une guerre injuste ou une guerre mal dirigée, un traité de paix dont les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les circonstances, de mauvaises opérations de finances, l'introduction de formes défectueuses ou dangereuses dans l'administration de la justice, enfin tout emploi du pouvoir qui, bien qu'autorisé par la loi, serait funeste à la nation et vexatoire pour les citoyens sans être exigé par l'intérêt public. »

« La responsabilité », écrit Giron, « comprend les fautes que les Ministres commettent par omission : laisser les frontières sans défense, laisser se former l'émeute et la guerre civile sans les conjurer, laisser s'épuiser les approvisionnements des arsenaux sans les renouveler, s'abstenir quand il faut agir, se taire

De gewone bepalingen van het Strafwetboek handelen echter niet over misbruiken of ernstige tekortkomingen waaraan machthebbers zich bij het uitoefenen van de macht schuldig zouden kunnen maken.

Dat is de Grondwetgever van 1830 niet ontgaan.

Maar de wetsontwerpen tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet die door vorige regeringen werden uitgewerkt, zijn afgestapt van het begrip « specifiek misdrijf » en hebben vooral aandacht geschonken aan het vaststellen van procedure-regels ⁽¹⁾.

Zolang zulk een wet niet is goedgekeurd, heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers volgens artikel 134 van de Grondwet 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.

Die uitzonderlijke regeling, die door de ontwerpers uiteraard als een overgangsmaatregel was bedoeld, is in ieder geval op dit ogenblik onvereenigbaar met het bepaalde in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, voor zover iemand veroordeeld kan worden wegens een handelen of nalaten dat ten tijde van de feiten geen misdrijf was.

De vraag kan daarom gewoon als volgt worden gesteld : moet de bedoelde grondwetsbepaling worden opgeheven of moeten er daarna specifieke misdrijven worden ingevoerd die verband houden met de uitoefening van het ambt van minister, of moet men het houden bij de politieke verantwoordelijkheid die noodzakelijk voortvloeit uit bepaalde handelingen ?

Het kan interessant zijn de daden op te sommen waarover de auteurs van de XIX^e eeuw een gestreng oordeel velden.

Giron verwijst naar Benjamin Constant, wanneer hij de volgende handelingen als voorbeeld geeft : een ongerechtvaardigde oorlog of een slecht gevoerde oorlog, een vredesverdrag dat offers vergt die niet door de omstandigheden geboden worden, onverantwoorde financiële verrichtingen, het invoeren van gebrekkige en riskante vormvoorschriften in de rechtsbedeling en tot slot elke aanwending van macht die weliswaar naar de wet is toegestaan, doch schade berokkent aan het land en hinderlijk is voor de burgers zonder het algemeen belang te dienen.

Volgens Giron omvat die verantwoordelijkheid de fouten die de ministers uit nalatigheid begaan : bijvoorbeeld de grenzen onverdedigd laten, oproer en burgeroorlog laten uitbreken zonder die te bestrijden, de voorraden van de arsenalen laten opgebruiken zonder die aan te vullen, stilzitten als er gehan-

⁽¹⁾ Voir notamment le projet de loi relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution, déposé le 3 octobre 1975 (Doc. Chambre des Représentants, n° 651/1, 1974-1975) sous le Gouvernement de M. L. Tindemans. Cfr. le discours prononcé par M. Delange, procureur général, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 1^{er} septembre 1976, *J.T.*, 6, 13 et 20 novembre 1976.

⁽¹⁾ Cf. met name het wetsontwerp « tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet », ingediend op 3 oktober 1975 (Gedr. Stuk Kamer n° 651, 1974-1975) onder de Regering-Tindemans. Cf. eveneens de rede van de heer Delange, procureur-generaal, bij de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1976, in *J.T.*, 6, 13 en 20 november 1976.

quand il faut parler, toutes ces omissions peuvent donner ouverture à la responsabilité d'office ».

C'était évidemment une conception très large, mais aisément exprimable dans des dispositions répressives.

Plus près de nous, en 1971, une proposition de loi sur la responsabilité des Ministres et des Secrétaires d'Etat fut élaborée en commun par les trois centres d'études des partis, alors nationaux, et transmise au Ministre de la Justice.

On y suggère notamment d'instituer en infraction spécifique :

— Le fait, pour un Ministre ou un Secrétaire d'Etat, d'avoir pris une décision violant la Constitution ou une loi et refusé de la rapporter après le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des Chambres;

— Le fait de s'abstenir d'exécuter ou de faire exécuter les dispositions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal relevant de sa compétence, après une motion semblable;

— Le fait d'avoir emporté par des moyens frauduleux une décision du Gouvernement ou des Chambres.

Ainsi qu'on l'observera, il s'agit moins, dans cette proposition, de censurer les responsables d'un désastre que ceux qui auraient manqué de loyauté à l'égard des assemblées élues, ou encore ne se seraient pas soumis à la « primauté de droit » que la doctrine reconnaît à celles-ci ⁽¹⁾.

L'objection généralement formulée à l'égard d'une énumération d'infractions spécifiques est qu'elle ne peut, à l'évidence, être exhaustive en prévoyant toutes les hypothèses concevables.

C'est pourquoi nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, considèrent que la responsabilité politique est suffisante ⁽²⁾.

Celle-ci est mise en jeu spécialement par la procédure d'interpellation du ministre ou du secrétaire d'Etat devant l'Assemblée.

Mais pour que celui-ci, si la critique est grave et justifiée, soit politiquement mis en difficulté, encore faut-il que la majorité, par une solidarité systématique, ne clôturât pas l'incident quasi obligatoirement par une motion et un « ordre du jour pur et simple » impliquant la confiance.

Or, dans de nombreux pays et pas seulement dans le nôtre, on assiste à ce qu'on pourrait appeler « le conformisme » de certains groupes parlementaires sous l'influence des partis.

Dans de telles conditions, s'il est vrai que la répression pénale se veut un substitut de la responsabilité politique, c'est bien parce que cette dernière est le plus souvent illusoire.

⁽¹⁾ Sur cette primauté, voir P. Wigny, *Cours de droit constitutionnel*. Bruxelles, Bruylant, 1973, pp. 212 et suivantes.

⁽²⁾ Voir notamment R. Delange, discours cité plus haut.

deld dient te worden, zwijgen als er gesproken dient te worden; voor al die nalatigheden kunnen zij ambtshalve verantwoordelijk worden gesteld.

Het gaat hier uiteraard om een zeer ruime opvatting, die moeilijk neergelegd kan worden in strafbepalingen.

In een recenter verleden, in 1971, hebben de drie studiecentra van de toen nog nationale partijen gezamenlijk een wetsvoorstel opgesteld over de verantwoordelijkheid van de ministers en de staatssecretarissen en het aan de Minister van Justitie overgezonden.

Daarin wordt onder andere voorgesteld als specifieke misdrijf in te voeren :

— Het feit dat een minister of staatssecretaris een beslissing heeft genomen die indruist tegen de Grondwet of een wet, en geweigerd heeft die beslissing in te trekken na de goedkeuring van een bijzondere motie in een van beide Kamers;

— Het feit dat hij, na zodanige motie, geen uitvoering geeft of laat geven aan de bepalingen van de Grondwet, van een wet of een koninklijk besluit die tot zijn bevoegdheid behoren;

— Het feit dat hij een beslissing van de regering of van de Kamers door enig bedrieglijk middel afgedwongen heeft.

Blijkbaar beoogt dit voorstel niet zozeer degenen te bestraffen die schuld hebben aan een onheil als wel degenen die niet loyaal geweest zijn ten aanzien van de verkozen Kamers of zich niet onderworpen hebben aan het primaat dat, volgens de rechtsleer, aan de Kamers van rechtswege toekomt ⁽¹⁾.

Een vaak gehoord bezwaar tegen een opsomming van specifieke misdrijven is dat zij vanzelfsprekend niet alle mogelijke hypothesen kan voorzien en dus nooit volledig kan zijn.

Om die reden gaan velen er thans van uit dat de politieke verantwoordelijkheid volstaat ⁽²⁾.

Die verantwoordelijkheid staat vooral op het spel wanneer een minister of een staatssecretaris in het Parlement wordt geïnterpelleerd.

Maar een minister of staatssecretaris zal door zware en verantwoorde kritiek alleen dan in politieke moeilijkheden raken, wanneer de meerderheid afziet van haar eensgezindheid om dat incident bijna obligaaf te sluiten met een eenvoudige motie waarbij wordt « overgegaan tot de orde van de dag » en het vertrouwen in de regering impliciet wordt bevestigd.

In tal van landen, dus niet alleen in het onze, stellen sommige parlamentsfracties zich conformistisch op onder invloed van de partijen.

Wanneer men derhalve de politieke verantwoordelijkheid wil vervangen door strafvervolgning, dan is het wel omdat die verantwoordelijkheid meestal een illusie is.

⁽¹⁾ Zie hieromtrent : P. Wigny, *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1973, blz. 212 en volgende.

⁽²⁾ Cf. met name R. Delange, in de bovengenoemde openingsrede.

Un choix s'impose, cependant, dans la définition des délits spécifiques et fonctionnels.

Sanctionner par la loi pénale l'échec simple ou certaines défaillances peut paraître excessif car, après coup, il sera toujours tentant de démontrer combien il eût été logique de procéder autrement que le gouvernement ou certains ministres ou secrétaires d'Etat l'on fait.

On se souviendra de ce qu'écrivait Ernest Renan après un grand désastre survenu dans son pays : « On n'est pas obligé de réussir, on n'est pas obligé de faire concurrence aux procédés que se permet l'ambition vulgaire; on est obligé d'être sincère » (1).

Il s'agit plutôt de sanctionner certains comportements malicieux et obstinés contraires au bon fonctionnement du système démocratique. C'est ainsi que l'on a pu recommander la création d'un certain nombre de délits spécifiques pour faciliter « la défense des citoyens et du régime parlementaire » (2).

Ce dernier est mis en échec lorsque, par une volonté délibérée, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat prend une décision contraire à la Constitution ou à une loi, en refusant ensuite de la rapporter, ou quand il trompe sciemment le Parlement pour obtenir de lui une délibération ou une décision.

Le domaine des finances publiques peut fournir l'occasion de tels délits, à condition que la mauvaise foi puisse être démontrée.

C'est ainsi, par exemple, que le projet déposé en 1870 par le Ministre Bara punissait le Ministre coupable d'avoir contresigné un arrêté royal :

« 1° Qui établit, soit au profit de l'Etat un impôt non décrété par une loi, soit au profit d'une province ou d'une commune, une charge ou une imposition, sans le consentement du conseil provincial ou du conseil communal;

2° Qui accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie » (article 6).

4. Commentaire des articles

Le présent texte reprend les propositions des Centres d'études de 1971 à trois exceptions près :

- a) Elle prévoit expressément certains délits dans le domaine des finances publiques;
- b) Elle n'accorde plus à la Chambre le pouvoir d'accuser un ministre ou un secrétaire d'Etat, et à la Cour de cassation de les juger, en caractérisant d'autres délits (article 12) puisqu'aussi bien cela serait aujourd'hui contraire aux conventions internationales;

Bij het bepalen van specifieke ambtsmisdrijven moet evenwel gekozen worden.

Een strafsancie stellen op een gewone mislukking of op sommige tekortkomingen kan overdreven lijken, omdat de verleiding groot zal zijn om achteraf aan te tonen dat het logisch zou zijn geweest anders te handelen dan de regering, dan wel sommige ministers of staatssecretarissen gedaan hebben.

Nadat een groot onheil zijn land had getroffen, schreef Ernest Renan dat men niet moet slagen, dat men niet verplicht is methoden te gebruiken die bij platte ambitie gangbaar zijn, doch dat men wel oprecht behoort te zijn (1).

Men wil veeleer straffen stellen op kwaadwillige en volgehouden handelingen die een gedegen werking van het democratisch stelsel schaden. Zo leek het volgens sommigen raadzaam een aantal specifieke misdrijven in te voeren om de burger en het parlementaire stelsel beter te kunnen verdedigen (2).

Dat parlementaire stelsel komt in het gedrang wanneer een minister of een staatssecretaris, opzettelijk, een beslissing neemt die in strijd is met de Grondwet of met een wet, en vervolgens weigert die beslissing in te trekken, of wanneer hij bewust het Parlement bedriegt om een beraadslaging of een besluit af te dwingen.

De openbare financiën kunnen aanleiding geven tot zulke misdrijven, op voorwaarde dat de kwade trouw kan worden bewezen.

Zo bevatte het wetsontwerp in 1870 ingediend door Minister Bara een strafmaatregel voor de minister die zich schuldig maakt aan het medeondertekenen van een koninklijk besluit :

« 1° Waarbij, hetzij ten behoeve van de Staat een belasting wordt ingevoerd die niet bij wet bepaald is, hetzij ten behoeve van een provincie of een gemeente, een last of een belasting wordt ingevoerd zonder de toestemming van de provincieraad of de gemeenteraad;

2° Waarbij een vrijstelling of vermindering van belasting wordt toegekend die niet bij wet is ingevoerd » (artikel 6).

4. Toelichting bij de artikelen

De tekst neemt de voorstellen van de Studiecentra uit 1971 over, op drie uitzonderingen na :

- a) Het vermeldt uitdrukkelijk bepaalde misdrijven op het gebied van de openbare financiën;
- b) De Kamer is niet meer bevoegd een minister of een staatssecretaris in beschuldiging te stellen, en evenmin mag het Hof van Cassatie hen nog berechten, met karakterisering van andere misdrijven (artikel 12), omdat dit thans in strijd is met de internationale verdragen;

(1) *La réforme intellectuelle et morale.*

(2) Proposition de loi élaborée par le Centre P. Hymans, 1971, pp. 27 et 28.

(1) In *La réforme intellectuelle et morale.*

(2) Wetsvoorstel uitgewerkt door het Centrum P. Hymans, 1971, blz. 27 en 28.

c) Elle assimile, pour la répression, les secrétaires d'Etat aux ministres.

A. DUQUESNE

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Les dispositions du Code pénal et des lois particulières relatives aux infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions par les fonctionnaires et les personnes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, sont applicables aux ministres et aux secrétaires d'Etat.

Le maximum de la peine ou des peines attachées à l'infraction est porté au double, s'il s'agit de l'emprisonnement ou de l'amende et élevé de cinq ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

Art. 2

Est puni de détention de dix à quinze ans le ministre ou le secrétaire d'Etat qui, dans le but, soit de détruire, soit de changer la forme de gouvernement, soit de changer l'ordre de successibilité au trône, accomplit un acte ayant pour objet de suspendre en tout ou en partie la Constitution ou une loi ou de dispenser de l'exécution d'une loi.

Art. 3

Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui :

1° a pris une décision violant la Constitution ou une loi et qui, après la constatation de ce fait par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des Chambres législatives, refuse ou néglige de rapporter ou de modifier cette décision dans le délai imparti;

2° s'abstient d'exécuter ou de faire exécuter les dispositions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal relevant de sa compétence, et qui après l'invitation qui est faite par le vote d'une motion spéciale de l'une ou de l'autre des Chambres législatives, refuse ou néglige d'y déférer dans le délai imparti.

c) Inzake bestraffing worden staatssecretarissen gelijkgesteld met ministers.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten betreffende de misdrijven gepleegd in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van hun ambt door de ambtenaren en de personen die met enig openbaar gezag zijn bekleed, zijn mede van toepassing op de ministers en de staatssecretarissen.

Het maximum van de op deze misdrijven gestelde straf of straffen wordt verdubbeld indien het gevangenisstraf of geldboete betreft, en met vijf jaar verhoogd indien het opsluiting, tijdelijke hechtenis of tijdelijke dwangarbeid betreft.

Art. 2

Met hechtenis van tien jaar tot vijftien jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die, met het oogmerk de regeringsvorm te vernietigen of de veranderen, of de orde van troonopvolging te wijzigen, een handeling verricht die tot doel heeft de Grondwet geheel of ten dele te schorsen of vrijstelling te verlenen van de uitvoering van een wet.

Art. 3

Met gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die :

1° een beslissing heeft genomen waarbij de Grondwet of een wet wordt geschonden en die, na vaststelling van dat feit in een bijzondere motie aangenomen door een van beide Wetgevende Kamers, weigert of nalaat deze beslissing in te trekken of te wijzigen binnen de gestelde termijn;

2° nalaat uitvoering te geven of te laten geven aan de bepalingen van de Grondwet, een wet of een koninklijk besluit die tot zijn bevoegdheid behoren, en, na een verzoek daartoe in een bijzondere motie aangenomen door een van beide Wetgevende Kamers, weigert of nalaat daaraan te voldoen binnen de gestelde termijn.

Art. 4

Est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui, dans un but illicite, interdit, entrave ou s'immisce dans l'exercice de la poursuite des crimes ou des délits ou qui, par voie de dispositions générales ou réglementaires, abolit les condamnations prononcées pour crime ou délit.

Art. 5

Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui, hors les cas prévus au chapitre II du titre premier du livre II du Code pénal, a divulgué à des tiers des informations secrètes dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, si cette divulgation est de nature à porter atteinte à un intérêt national. La peine est portée à la réclusion, lorsque le ministre ou le secrétaire d'Etat a utilisé ces informations à des fins personnelles ou si elles lui ont procuré un avantage matériel quelconque.

Si l'infraction prévue à l'alinéa premier est commise dans le but d'attenter aux institutions ou à leur fonctionnement, la peine est la détention de 5 ans à 10 ans.

La peine est portée à la détention de 10 ans à 15 ans, si l'infraction est commise dans les circonstances prévues à l'alinéa 1^{er}.

Art. 6

Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui, par des moyens frauduleux, a emporté une décision du gouvernement ou des Chambres législatives. La peine est la réclusion si le ministre ou le secrétaire d'Etat a pris quelque intérêt que ce soit dans cette décision, soit directement, soit par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 7

Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui, en vue de favoriser de manière illicite soit une personne physique, soit une personne morale de droit public ou privé, a décidé ou fait décider l'attribution de subsides ou d'avantages matériels. La peine est la réclusion s'il a pris ou reçu quelque intérêt que ce soit directement, par interposition de personnes ou par acte simulé.

Art. 4

Met gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die, met een ongeoorloofd oogmerk, de vervolging van misdaden of wanbedrijven verbiedt, belemmert of zich daarin mengt, of die, bij algemene bepaling of bij verordening, de straffen uitgesproken wegens misdaden of wanbedrijven kwijtscheldt.

Art. 5

Met gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die, buiten de gevallen bepaald in hoofdstuk II van de eerste titel van boek II van het Strafwetboek, aan derden geheime informatie meedeelt waarvan hij kennis heeft gekregen in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt, indien daardoor 's lands belang wordt geschaad. De straf is opsluiting wanneer de minister of de staatssecretaris die informatie gebruikt heeft voor persoonlijke doeleinden of wanneer ze hem enig materieel voordeel heeft opgeleverd.

Indien het misdrijf bepaald in het eerste lid wordt gepleegd met het oogmerk de instellingen of hun werking te schaden, is de straf 5 jaar tot 10 jaar hechtenis.

De straf is hechtenis van 10 jaar tot 15 jaar, indien het misdrijf gepleegd wordt in de omstandigheden bepaald in het eerste lid.

Art. 6

Met gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die, door enig bedrieglijk middel, een beslissing van de regering of van de Wetgevende Kamers heeft afgedwongen. De straf is opsluiting indien de minister of de staatssecretaris, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenpersonen of door schijnhandelingen, enig voordeel, wat het ook zij, door die beslissing heeft verkregen.

Art. 7

Met gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die met het oog op het ongeoorloofd bevoordelen van, hetzij een natuurlijk persoon, hetzij een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, een besluit heeft genomen of laten nemen tot toekenning van subsidies of materiële voordelen. De straf is opsluiting indien hij, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenpersonen of door schijnhandelingen, enig voordeel, wat het ook zij, heeft verkregen of aanvaard.

Art. 8

Est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans, le ministre ou le secrétaire d'Etat qui :

1° établit au profit de l'Etat un impôt non décrété par une loi;

2° accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie.

Art. 9

Outre les peines prévues par les articles 1^{er} à 8, l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 31 du Code pénal peut être prononcée à perpétuité ou à temps contre le ministre ou le secrétaire d'Etat condamné.

Art. 10

Le livre premier du Code pénal est applicable aux infractions visées par la présente loi, sans exception du chapitre VII et de l'article 85 du même Code.

23 juin 1992.

A. DUQUESNE

Art. 8

Met gevangenisstraf van 6 maanden tot 5 jaar wordt gestraft de minister of de staatssecretaris die :

1° ten behoeve van de Staat een belasting invoert die niet bij wet is bepaald;

2° een vrijstelling of vermindering van belasting toekent die niet bij wet is ingevoerd.

Art. 9

Buiten de in artikel 1 tot 8 bepaalde straffen, kan de ontzetting van alle in artikel 31 van het Strafwetboek genoemde rechten of van een gedeelte daarvan, voor het leven of voor een bepaalde tijd worden uitgesproken tegen de veroordeelde minister of staatssecretaris.

Art. 10

Het eerste boek van het Strafwetboek is mede van toepassing op de misdrijven bedoeld in deze wet, hoofdstuk VII en artikel 85 van hetzelfde Wetboek niet uitgezonderd.

23 juni 1992.