

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

11 DECEMBER 1997

WETSONTWERP

tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 25 november 1997 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel «tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers (Gedr. St. Kamer, nr. 1274/1 - 97/98)», heeft op 1 december 1997 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Bij een brief van 25 november 1997 heeft de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de afdeling wetgeving van de Raad van State met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gevraagd hem binnen een termijn van ten hoogste drie dagen van advies te dienen over een wetsvoorstel «tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers».

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, heeft hij het aan hem voorgelegde belangrijke wetsvoorstel niet even grondig kunnen onderzoeken als hij had

Zie:

- 1274 - 97 / 98 :

- N° 1 : Wetsontwerp overgezonden door de Senaat.
- N°s 2 tot 5 : Amendementen.

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

11 DÉCEMBRE 1997

PROJET DE LOI

réglant la responsabilité pénale des ministres

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 25 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi «réglant la responsabilité pénale des ministres (Doc. Parl. Chambre, n° 1274/1 - 97/98)», a donné le 1er décembre 1997 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATION PREALABLE

Par une lettre du 25 novembre 1997, le Président de la Chambre des représentants a sollicité l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas les trois jours, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sur une proposition de loi «réglant la responsabilité pénale des ministres».

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été à même d'examiner aussi minutieusement qu'il l'eût voulu l'importante proposition de loi dont il est saisi.

Voir:

- 1274 - 97 / 98 :

- N° 1 : Projet de loi transmis par le Sénat.
- N°s 2 à 5 : Amendements.

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

gewild. De afdeling wetgeving gaat er dan ook niet van uit dat de opmerkingen die zij hierna formuleert exhaustief zijn. Wanneer de afdeling wetgeving over welke bepaling ook van dit voorstel niets zegt, mag daaruit geen enkele conclusie, in welke zin ook, worden getrokken.

Bovendien zal evenmin enige opmerking van wetgevingstechnische aard worden gemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I

De bevoegdheid van de afdeling wetgeving

1. In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat het om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde wetsvoorstel steunt op een tekst tot herziening van artikel 103 van de Grondwet dat in de toelichting bij dit voorstel wordt weergegeven. Dat voorstel van Grondwetsherziening, dat vervat zit in stuk nr. 1258/1 (van de Kamer van volksvertegenwoordigers), is onderzocht door de Commissie (voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen), die dat voorstel in een gewijzigde versie heeft aangenomen.

Blijkbaar moet dat voorstel tot herziening van artikel 103 van de Grondwet nog worden aangenomen in plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers en moet het nog aan de Senaat worden overgezonden.

De Raad van State brengt dit advies dan ook uit op de uitdrukkelijke voorwaarde dat de tekst van artikel 103 van de Grondwet die uiteindelijk zal worden aangenomen aan het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel de vereiste grondwettelijke basis verleent ¹.

Er wordt aan herinnerd dat de Raad van State in zijn advisering in geen dele uitspraak doet over het voorstel tot herziening van de Grondwet zelf, welke aangelegenheid immers geen deel uitmaakt van de door de wet aan de Raad van State toegekende adviesbevoegdheid.

Hij is echter wel bevoegd om de tegenstrijdigheden en de discrepanties vast te stellen die uit de vergelijking van de tekst van de laatste versie van het voorgestelde artikel 103 van de Grondwet met die van het onderzochte wetsvoorstel zouden blijken.

In het onderhavige geval onderstreept de indiener van het onderzochte wetsvoorstel in de toelichting dat «dit voorstel moet samengelezen worden met de voorgestelde herziening van artikel 103 van de Grondwet en de toelichting die daar werd verschaft».

Uit de aan de Raad van State bezorgde documenten blijkt dat de oorspronkelijke tekst van het voorstel tot herziening van artikel 103 van de Grondwet reeds herhaaldelijk geamendeerd is door de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

¹ Zie in die zin advies nr. 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet «tot vervollediging van de federale Staatsstructuur» (Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558/2, blz. 2).

Aussi, les observations qui seront formulées n'ont-elles pas la prétention d'être exhaustives. Aucun argument, dans un sens ou dans l'autre, ne pourrait être tiré du silence de la section de législation sur quelque disposition que ce soit de la présente proposition.

Au surplus, aucune observation d'ordre légistique ne sera faite.

OBSERVATIONS GENERALES

I

A propos de la compétence de la section de législation

1. La demande d'avis indique que la proposition de loi soumise pour avis à la section de législation est «basée sur un texte de révision de l'article 103 de la Constitution repris dans ses développements. Cette proposition de révision de la Constitution qui fait l'objet du doc. n° 1258/1 (de la Chambre des représentants), a été examinée par la Commission (de révision de la Constitution et de la réforme des institutions) et adoptée dans une version modifiée».

Il appert donc que cette proposition de révision de l'article 103 de la Constitution doit encore être adoptée en séance plénière à la Chambre des représentants et être soumise à l'examen du Sénat.

L'avis du Conseil d'Etat est, dès lors, émis sous la réserve expresse que le texte de l'article 103 qui sera finalement adopté procure le fondement constitutionnel requis à la proposition de loi soumise au Conseil d'Etat ¹.

Il est rappelé que le Conseil d'Etat ne se prononce aucunement dans son avis sur la proposition même de révision de la Constitution, cette matière n'entrant pas, en effet, dans la compétence d'avis qui lui est conférée par la loi.

Toutefois, le Conseil d'Etat est compétent pour relever des contradictions ou des incohérences qui résulteraient de la comparaison du texte constitutionnel proposé dans sa dernière version et du texte de la proposition de loi examinée.

Dans le cas d'espèce, l'auteur de la proposition de loi examinée souligne, dans ses développements, qu'elle «doit être lue conjointement avec le nouvel article 103 proposé de la Constitution et l'exposé qui y est joint».

Des documents transmis au Conseil d'Etat, il apparaît que le texte initial de la proposition de révision de l'article 103 de la Constitution a déjà été, à maints égards, amendé par la Commission de révision de la Constitution et de réforme des institutions de la Chambre des représentants.

¹ Voir en ce sens l'avis n° 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale «visant à achever la structure fédérale de l'Etat» (Doc. parl., Sénat, sess. 1992-1993, n° 558/2, p. 2).

Bij de huidige stand van zaken zijn de bepalingen van het wetsvoorstel en de commentaar erbij niet steeds in overeenstemming met het voorstel tot herziening van artikel 103 van de Grondwet, zoals dat door de voormelde Commissie is geamendeerd. Met dit gegeven dient verder in dit advies rekening te worden gehouden.

2. Voorts blijkt uit de commentaar bij artikel 35 van het voorstel dat het de bedoeling is «een oplossing (te) bieden voor het cumulatieprobleem dat kan rijzen bij de toepassing van artikel 103 en artikel 125 (te herzien) van de Grondwet.».

Uit de aan de Raad van State toegestuurde documenten blijkt echter niet dat in de voornoemde Commissie reeds een voorstel tot herziening van artikel 125 van de Grondwet is besproken.

Aangezien de Raad van State noch over dat nieuwe grondwetsartikel, noch over de tekst van een bijzondere wet tot uitvoering ervan beschikt, is hij niet in staat de belangrijke kwestie van de «cumulatie» te onderzoeken.

II

De rechten van de burgerlijke partij

1. Uit de commentaar bij artikel 5, dat betrekking heeft op de berechting van een gewezen minister die wordt vervolgd wegens strafbare feiten die hij buiten zijn ambtsuitoefening heeft begaan, blijkt dat, doordat het gemeen recht zal worden toegepast, «de rechtbanken van gemeen recht bevoegd (zullen) zijn en ... een burgerlijkepartijstelling bij de onderzoeksrechter mogelijk (zal) zijn. Gelet op het vierde lid, tweede zin, van het voorgestelde artikel 103 van de Grondwet, lijkt het noodzakelijk dit hier te expliciteren. Dit betekent eveneens dat de burgerlijke partij recht heeft op een schadevergoeding.» ¹.

Uit de commentaar bij artikel 6 van het voorstel blijkt dan weer duidelijk dat alleen de Procureur-Generaal bij het Hof van beroep te Brussel vervolgingen tegen een minister kan instellen. «Dit betekent ... dat de strafvordering niet op gang kan worden gebracht door de burgerlijke partij, zodat artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering in deze niet van toepassing is. A fortiori is geen rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep mogelijk.» ².

Het zesde lid van het ontworpen artikel 103 van de Grondwet bepaalt echter dat de wetgever moet bepalen «in welke gevallen en volgens welke regels de benadeelde partijen een burgerlijke rechtsvordering kunnen instellen.».

Het onderzochte voorstel regelt deze belangrijke kwestie niet. In het specifieke geval van artikel 5 verwijst het louter naar het gemeen recht, doch het zegt niets over alle in artikel 3 vermelde gevallen.

In het advies dat de afdeling wetgeving op 22 augustus 1995 heeft gegeven over een voorontwerp van wet «houdende uitvoering van artikel 103 van de Grondwet» ¹ heeft

Aussi, les dispositions de la proposition de loi et ses commentaires ne sont pas, en l'état actuel, toujours conformes à la proposition de révision de l'article 103 de la Constitution, telle qu'elle a été amendée par la Commission précitée. Il en sera tenu compte dans la suite du présent avis.

2. Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'article 35 de la proposition que celui-ci «entend résoudre la problématique du cumul pouvant surgir entre l'article 103 de la Constitution et l'article 125 de la Constitution (à réviser)».

Or, des documents transmis au Conseil d'Etat, il n'apparaît pas qu'une proposition de révision de l'article 125 de la Constitution ait été, à ce jour, discutée au sein de la Commission précitée.

Le Conseil d'Etat, ne disposant pas de ce nouvel article de la Constitution, ni de la loi spéciale qui devrait l'exécuter, n'est pas en mesure d'examiner la question importante du «cumul».

II

A propos des droits de la partie civile

1. Il ressort du commentaire de l'article 5 qui vise le jugement d'un ancien ministre poursuivi pour des infractions étrangères à ses fonctions, que, du fait qu'il sera fait application du droit commun, «les tribunaux de droit commun seront compétents et une constitution de partie civile auprès du juge d'instruction sera possible. En raison de l'alinéa 4, deuxième phrase, de la proposition d'article 103 de la Constitution, il s'avère nécessaire de l'explicitier ici. Cela signifie également que la partie civile a droit à des dommages et intérêts» ¹.

Par contre, le commentaire de l'article 6 de la proposition fait, quant à lui, clairement apparaître que la poursuite à charge d'un ministre peut uniquement être intentée par le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles. «Ceci signifie, ..., que la partie civile ne peut tenter l'action pénale de telle sorte que l'article 63 du Code d'instruction criminelle ne s'applique pas à cet égard. A fortiori, aucune citation directe devant la cour d'appel n'est possible.» ².

Or, l'article 103 de la Constitution en projet prévoit, en son alinéa 6, que le législateur doit déterminer «dans quels cas et selon quelles règles les parties lésées peuvent tenter une action civile».

La proposition examinée reste en défaut de régler cette importante question. Elle se borne dans l'hypothèse particulière de l'article 5 à renvoyer au droit commun et garde le silence sur toutes les hypothèses visées à l'article 3.

Dans son avis relatif à un avant-projet de loi «portant exécution de l'article 103 de la Constitution», donné le 22 août 1995 ¹, la section de législation a fait observer qu'il

¹ Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 7.

² Ibidem.

¹ Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 7.

² Ibid.

zij erop gewezen dat «de wetgever ... een regeling (dient) uit te werken die minstens van toepassing is op de burgerlijke aansprakelijkheid wegens een feit dat een misdrijf uitmaakt ... Opgemerkt moet worden dat, bij gebreke van een afzonderlijke regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid, deze uitsluiting tot gevolg kan hebben dat de benadeelde geen mogelijkheid heeft om zijn rechtsvordering aan een rechter voor te leggen ... Uit artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vloeit (echter) voort dat een ieder recht heeft om een geschil betreffende zijn burgerlijke rechten en verplichtingen aan een rechterlijke instantie voor te leggen. In zoverre het ontwerp de benadeelde dat recht ontzegt, geeft het blijk van een leemte die in strijd is met de genoemde verdragsbepaling.».

Op het onderhavige wetsvoorstel moet in dezelfde bewoordingen kritiek worden geuit.

2. Gelet op de nieuwe tekst die voor artikel 103 van de Grondwet, en inzonderheid voor het zesde lid ervan, is voorgesteld, kan men zich bovendien afvragen of de wetgever ook bepalingen tot regeling van de aansprakelijkheid van ministers voor tekortkomingen van louter burgerlijke aard kan uitvaardigen, dat wil zeggen voor tekortkomingen die schade hebben berokkend maar geen strafbaar feit vormen. Het huidige artikel 103 van de Grondwet heeft in dat opzicht tot een controverse geleid ².

Er zou dan ook duidelijk moeten worden aangegeven of de gemeenrechtelijke regels inzake de burgerlijke aansprakelijkheid wegens een tekortkoming die geen strafbaar feit vormt al dan niet als zodanig op de ministers van toepassing zijn.

III

De regeling die van toepassing is bij ontdekking op heterdaad

1. Op basis van de tekst van artikel 103, vijfde lid, van de Grondwet, zoals hij door de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen is goedgekeurd ³, zou bij ontdekking op heterdaad van een misdaad of wanbedrijf geen verlop van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist zijn voor de aanhouding, en evenmin voor de regeling van de rechtspleging en voor de rechtstreekse dagvaarding.

¹ Bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer, buitengewone zitting 1995, nr. 61/1.

² Zie in dit verband M. Verdussen «Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal», Bruylant, Brussel, 1995, blz. 538-539.

³ Dat lid luidt als volgt : «Behalve bij ontdekking op heterdaad is voor elke vordering tot regeling van de rechtspleging, voor iedere rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep en voor iedere aanhouding het verlop van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist.».

incombe ... au législateur d'élaborer des règles qui soient à tout le moins applicables à la responsabilité civile du chef d'un fait constitutif d'un délit ... Il convient d'observer que, faute d'une réglementation particulière de la responsabilité civile, cette exclusion pourra avoir pour effet que la partie lésée se trouvera dans l'impossibilité de saisir un juge de son action ... Or, il résulte de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que chacun a le droit de soumettre à une instance judiciaire une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil. Dans la mesure où le projet dénie ce droit à la partie lésée, il présente une lacune qui est contraire à la disposition précitée de la Convention».

Une critique, dans les mêmes termes, doit être formulée à propos de la présente proposition de loi.

2. En outre, compte tenu de la nouvelle formulation de l'article 103 de la Constitution proposé, et plus particulièrement de son alinéa 6, il est permis de se demander si le législateur pourra également prendre des dispositions tendant à régler la responsabilité des ministres pour des fautes purement civiles, c'est-à-dire pour des faits ayant causé un dommage mais ne constituant pas une infraction. L'actuel article 103 de la Constitution a, de ce point de vue, donné lieu à une controverse ².

Aussi conviendrait-il d'indiquer clairement si les règles de droit commun de la responsabilité civile du fait d'une faute non constitutive d'infraction, sont ou non applicables en tant que telles aux ministres.

III

A propos du régime applicable en cas de flagrance

1. A lire le texte de l'article 103, alinéa 5, de la Constitution tel qu'il a été adopté par la Commission de révision de la Constitution et de réforme des institutions ³, l'autorisation de la Chambre des représentants ne serait pas requise en cas de flagrant crime ou de flagrant délit non seulement pour l'arrestation mais pas davantage pour le règlement de la procédure et la citation directe.

¹ publié dans Doc. Parl. Ch., sess. ext. 1995, n° 61/1.

² Voir à ce propos M. Verdussen, «Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal», Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 538-539.

³ Cet alinéa est rédigé comme suit : «Sauf le cas de flagrant délit, toutes requisitions en vue du règlement de la procédure, toute citation directe devant la cour d'appel et toute arrestation nécessitent l'autorisation de la Chambre des représentants.».

Als dat inderdaad de draagwijdte van de voorgestelde grondwetsbepaling is, zouden de artikelen 13 en 14 van het onderzochte wetsvoorstel aan het geval van ontdekking op heterdaad moeten worden aangepast ¹.

2. Het onderzochte voorstel zou duidelijk moeten aangeven dat de procureur des Konings of de onderzoeksrechter bij wie de zaak op basis van een op heterdaad vastgestelde misdaad of wanbedrijf aanhangig is gemaakt, de stukken onverwijld aan de procureur-generaal moet bezorgen opdat deze de door het voorstel ingestelde procedure kan inzetten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Bepalend gedeelte

Artikel 2

Deze bepaling strekt ertoe de werkingssfeer van het wetsvoorstel vast te stellen door ze te beperken tot de leden van de federale Regering.

Het is de Raad niet helemaal duidelijk wat het nut van die bepaling is, aangezien artikel 125 van de Grondwet voor de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen voorziet in een afzonderlijke wet, die met een bijzondere meerderheid wordt goedgekeurd.

Bovendien bepaalt artikel 104 van de Grondwet dat de grondwetsbepalingen die betrekking hebben op de ministers van toepassing zijn op de federale staatssecretarissen.

¹ In de gewone strafrechtspleging leidt de ontdekking op heterdaad van een misdaad of wanbedrijf in het stadium van de opsporing en de vaststelling van het strafbaar feit en in dat van de dwangmaatregelen betreffende de verdachten tot een tijdelijk samenvallen van de vervolging en het onderzoek door de kortstondige uitbreiding van de bevoegdheden van hetzij de procureur des Konings en zijn hulpofficieren (artikelen 32 en volgende van het Wetboek van Strafvordering), hetzij van de onderzoeksrechter (artikel 59 van het Wetboek van Strafvordering).

Deze kortstondige, door de dringende noodzakelijkheid gerechtvaardigde, uitbreiding van de bevoegdheden geldt alleen voor de eerste vaststellingen en de dito maatregelen.

Het beginsel dat vervolging en onderzoek door onderscheiden personen moeten worden ingesteld en de gewone rechtspleging krijgen opnieuw volledige uitwerking zodra de omstandigheden zulks toestaan, zulks onder voorbehoud van de toepassing van artikel 216quater van het Wetboek van Strafvordering.

Aldus «is de procureur des Konings krachtens artikel 45 van het Wetboek van Strafvordering verplicht de processen-verbaal, akten, stukken en werktuigen die zijn opgemaakt of in beslag genomen onverwijld te doen toekomen aan de onderzoeksrechter. De bevoegdheid van de procureur des Konings vervalt zodra de zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig is. Hetzelfde geldt wanneer de onderzoeksrechter ter plaatse aankomt of wanneer het onderzoek ter plaatse afgelopen is» (vertaling). (Zie Franchimont, Jacobs en Masset, Manuel de procédure pénale, blz. 257). Omgekeerd doet de onderzoeksrechter die ambtshalve geadieerd is en de strafvervolgning heeft ingesteld de stukken zo snel mogelijk bij de procureur des Konings toekomen om hem in staat te stellen zijn vorderingen te doen, «waarna de beide magistraten opnieuw hun eigen bevoegdheid hebben en de rechtspleging opnieuw haar normale verloop krijgt» (vertaling) (Idem, blz. 298).

Si telle est bien la portée de la disposition constitutionnelle proposée, il conviendrait d'adapter les articles 13 et 14 de la proposition de loi examinée au cas de flagrance ⁷.

2. Il convient que la proposition examinée précise l'obligation du procureur du Roi ou du juge d'instruction, saisis au bénéfice du flagrant crime ou du flagrant délit, de remettre sans délai les pièces au procureur général afin que la procédure instaurée par la proposition puisse prendre cours.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

Cette disposition entend définir le champ d'application de la proposition de loi en limitant ses effets aux seuls membres du Gouvernement fédéral.

On n'aperçoit guère l'utilité de cette disposition étant entendu que l'article 125 de la Constitution prévoit une loi distincte, adoptée à la majorité spéciale, pour les membres des Gouvernements des Communautés et des Régions.

En outre, l'article 104 de la Constitution précise que les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres sont applicables aux secrétaires d'Etat fédéraux.

¹ En procédure pénale ordinaire, la flagrance d'un crime ou d'un délit provoque, aux stades de la recherche et de la constatation de l'infraction ainsi que des mesures de coercition concernant les suspects, une confusion temporaire entre la poursuite et l'instruction, par l'extension momentanée des attributions, soit du procureur du roi et de ses auxiliaires (articles 32 et suivants, Code d'instruction criminelle), soit du juge d'instruction (article 59, Code d'instruction criminelle).

Ces extensions de compétence éphémères, justifiées par l'urgence, sont limitées aux premières constatations et mesures.

Le principe de la distinction des rôles de poursuite et d'instruction, et la procédure ordinaire reprennent leur empire aussitôt que les circonstances le permettent, ceci sous réserve de l'application de l'article 216quater du Code d'instruction criminelle.

Ainsi, «l'article 45 du Code d'instruction criminelle fait obligation au procureur du Roi de transmettre, sans délai, au juge d'instruction, les procès-verbaux, actes, pièces et instruments dressés ou saisis. Les pouvoirs du procureur du Roi cessent dès que le juge d'instruction est saisi. Il en est de même lorsque le juge d'instruction arrive sur les lieux ou lorsque la descente sur les lieux est terminée». (Franchimont, Jacobs et Masset, Manuel de procédure pénale, p. 257). Réciproquement, le juge d'instruction qui s'est saisi d'office et a lancé l'action pénale transmet au plus tôt les pièces au procureur du Roi afin de lui permettre de faire ses réquisitions, «les deux magistrats reprennent leurs attributions respectives et la procédure reprend son cours normal» (Idem, p. 298).

Ten slotte zou de onderzochte bepaling, zoals zij thans is gesteld, verkeerdelijk geïnterpreteerd kunnen worden alsof zij alleen betrekking heeft op de huidige regeringsleden en niet op de gewezen ministers of staatssecretarissen.

Aangezien dat duidelijk niet de bedoeling is, zou op zijn minst in de bepaling moeten worden vermeld dat de term «minister» zowel op de huidige als op de gewezen leden van de federale of nationale regering slaat.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 103 van de Grondwet verleent het Hof van beroep van Brussel de bevoegdheid om uitspraak te doen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers.

De artikelen 111 ¹ en 147 van de Grondwet - bepalingen die niet zijn aangewezen om te worden herzien - verwijzen echter naar het Hof van Cassatie als rechtscollege dat bevoegd is om kennis te nemen van de grond van de zaak bij de berechting van ministers.

Er is hier op zijn minst sprake van enige inconsistentie ².

Artikel 4

In de herziene tekst van artikel 103 van de Grondwet, zoals die was voorgesteld door de indiener van het wetsvoorstel, stond dat «de wet bepaalt in welke gevallen de ministers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn», waarbij de wetgever dus de mogelijkheid werd gelaten om specifieke feiten die door ministers werden gepleegd strafbaar te stellen.

De versie van artikel 103 van de Grondwet die is goedgekeurd door de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, verleent echter de wetgever zulk een machtiging niet meer. Daaruit volgt dat de regeringsleden in principe alleen maar vervolgd kunnen worden voor strafbare feiten die zijn bepaald in de geldende strafwetten ³.

¹ De Raad van State merkt op dat in het voorgestelde artikel 103, achtste lid, van de Grondwet het volgende wordt bepaald :

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

Deze bepaling is in dezelfde bewoordingen gesteld als artikel 111 van de Grondwet, met dat verschil dat de verwijzing naar een veroordeling uitgesproken door het Hof van Cassatie erin geschrapt is.

² Daar is op gewezen in de Commissie voor de herziening van de Grondwet (Gedr. St., Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1258/1, blz. 6)

³ Zoals te lezen staat in de toelichting bij het onderzochte artikel, is ervan afgezien «specifieke misdrijven in te voeren en werd ervoor gekozen om volledig te verwijzen naar de inbreuken op de bepalingen van het Strafwetboek en de aanvullende of bijzondere strafwetten» (Gedr. St., Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 6).

Enfin, telle qu'elle est rédigée, la disposition examinée pourrait être malencontreusement interprétée comme ne visant que les membres du Gouvernement fédéral qui sont en place à l'exclusion des anciens ministres ou secrétaires d'Etat.

Cela n'étant manifestement pas l'intention, la disposition devrait, à tout le moins, indiquer que le terme «ministre» vise les membres et anciens membres du Gouvernement fédéral ou national.

Article 3

L'article 103 de la Constitution proposé confie à la Cour d'appel de Bruxelles le pouvoir de statuer sur la responsabilité pénale des ministres.

Or, les articles 111 ¹ et 147 de la Constitution - dispositions non soumises à révision - se réfèrent à la Cour de cassation en tant que juridiction compétente pour connaître du fond des affaires pour le jugement des ministres.

Il y a là, à tout le moins, une incohérence ².

Article 4

Le texte de révision de l'article 103 de la Constitution, tel qu'il avait été proposé par l'auteur de la proposition de loi, prévoyait que «la loi détermine les cas de responsabilité pénale des ministres», en laissant ainsi la possibilité au législateur de rendre punissables des faits spécifiques commis par des ministres.

Mais le texte de l'article 103 de la Constitution, dans sa version adoptée par la Commission de révision de la Constitution et de réforme des institutions, ne donne plus une telle habilitation au législateur. Il en résulte qu'en principe les membres du Gouvernement ne peuvent être poursuivis que pour les infractions prévues par les lois pénales en vigueur ³.

¹ Le Conseil d'Etat observe que l'article 103, alinéa 8, de la Constitution, proposé, dispose :

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

Cette disposition est formulée dans les mêmes termes que l'article 111 de la Constitution, à ceci près que la référence à une condamnation prononcée par la Cour de cassation y est supprimée.

² Elle a été relevée au sein de la Commission de révision de la Constitution (Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1258/1, p. 6).

³ Comme on peut le lire dans le commentaire de l'article examiné, on a renoncé «à l'instauration d'infractions spécifiques et le choix s'est porté sur un renvoi intégral aux incriminations du Code pénal et des lois pénales complémentaires ou particulières» (Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 6).

Het is derhalve niet duidelijk wat de bestaansgrond is van het eerste lid van deze bepaling.

2. Dezelfde opmerking geldt voor het tweede lid in zoverre de begrippen «ambtenaar, openbaar officier en met een openbare dienst belast persoon», die onder meer in Titel IV van Boek II van het Strafwetboek zijn vastgelegd, altijd ruim geïnterpreteerd zijn door de rechtspraak, en ook de ministers omvatten ¹.

Er wordt dan ook voorgesteld artikel 4 te schrappen.

Artikel 6

1. In de toelichting bij deze bepaling staat dat alleen de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel vervolging kan instellen. «Dit betekent (...) dat in de gevallen waarin het recht om de strafvordering in te stellen of uit te oefenen in bijzondere wetgeving aan bepaalde besturen wordt voorbehouden - hetzij met uitsluiting van, hetzij in samenwerking met het openbare ministerie - enkel de procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel bevoegd zal zijn» ².

Er dient rekening gehouden te worden met artikel 274 van het Wetboek van Strafvordering luidens hetwelk :

«De procureur-generaal (...) aan de procureur des Konings ambtshalve of op bevel van de minister van Justitie opdracht (geeft) om de misdrijven waarvan hij kennis draagt, te vervolgen.»

Stellen dat de Minister van Justitie in het onderhavige geval zijn injunctierecht kan uitoefenen, zou in strijd zijn met de geest van de ingevoerde regeling. De procureur-generaal moet in dezen volkomen onafhankelijk zijn.

De tekst van de onderzochte bepaling dient bijgevolg in die zin te worden aangevuld.

2. In tegenstelling tot het wetsontwerp dat in 1995 ter fine van advies aan de Raad van State is voorgelegd, wordt bij dit wetsvoorstel geen specifieke procedure geregeld die ertoe strekt te bepalen of het strafbaar feit waarvoor een gewezen minister wordt vervolgd, gepleegd is in het kader van de uitoefening van zijn ambt of daarbuiten. Het komt dus alleen de procureur-generaal toe om, in het licht van de aard van het vervolgte strafbaar feit, zijn bevoegdheid te beoordelen.

Wat zal er gebeuren wanneer een procureur-generaal van een ander hof van beroep van oordeel is dat er vervolging kan worden ingesteld tegen een gewezen minister omdat het strafbaar feit volgens hem buiten de uitoefening van zijn ambt is gepleegd, terwijl de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel een andere mening is toegedaan ?

¹ Zie in die zin A. MARCHAL, «Crimes et délits contre l'ordre public commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ou par des ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère», in «Les Nouvelles», Droit pénal, Deel III, 1972, blz. 136.

² Gedr. St., Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 7.

On n'aperçoit dès lors pas la raison d'être de l'alinéa 1er de cette disposition.

2. La même remarque vaut pour le deuxième alinéa dans la mesure où les notions de «fonctionnaire, officier public et personne chargée d'un service public», consacrées notamment par le Titre IV du Livre II du Code pénal, ont toujours été interprétées souplesment par la jurisprudence, les ministres étant compris dans cette énumération ¹.

En conclusion, il est proposé d'omettre l'article 4.

Article 6

1. Le commentaire de cette disposition indique que seul le Procureur général près la Cour d'Appel de Bruxelles pourra intenter les poursuites. «Ceci signifie que dans les cas où la législation spéciale réserve à certaines administrations le droit d'intenter ou d'exercer l'action pénale soit à l'exclusion du ministère public soit en collaboration avec le ministère public, seul le Procureur général de la Cour d'appel de Bruxelles sera compétent» ².

Il convient d'avoir égard à l'article 274 du Code d'instruction criminelle aux termes duquel :

«Le procureur général, soit d'office, soit par les ordres du Ministre de la justice, charge le procureur du Roi de poursuivre les délits dont il a connaissance.»

Il serait contraire à l'esprit du système mis en place d'admettre que le pouvoir d'injonction du Ministre de la Justice puisse s'exercer en l'occurrence. L'indépendance du procureur général doit être entière en cette matière.

Il convient, dès lors, de compléter le texte de la disposition examinée en ce sens.

2. A la différence du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat en 1995, la présente proposition de loi n'organise pas une procédure spécifique ayant pour but de déterminer si l'infraction poursuivie à charge d'un ancien ministre est une infraction commise dans le cadre de l'exercice des fonctions ou en dehors de celles-ci. Il revient donc au procureur général seul d'apprécier sa compétence, en fonction de la nature de l'infraction poursuivie.

Qu'advient-il si un procureur général d'une autre cour d'appel estime que des poursuites peuvent être intentées contre un ancien ministre car l'infraction aurait, selon lui, été commise en dehors de l'exercice de ses fonctions alors que le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles serait d'un autre avis ?

¹ Voir en ce sens A. Marchal, «Crimes et délits contre l'ordre public commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ou par des ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère», in «Les Nouvelles», Droit pénal, Tome III, 1972, p. 136.

² Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 7.

Artikel 19 van het voorstel lijkt te zeggen dat alleen de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel kan beslissen over de aard van het gepleegde strafbaar feit. Indien hij van oordeel is dat het om een strafbaar feit gaat dat buiten de uitoefening van het ministerieel ambt is gepleegd, kan hij de kamer van inbeschuldigingstelling adiëren om te laten vaststellen dat de procedure onder het gemeen recht valt.

Volgens de tekst die wordt voorgesteld in artikel 6, heeft de beslissing van de procureur-generaal van het Hof van beroep te Brussel voorrang op de beslissingen die eventueel door andere procureurs-generaal worden genomen.

Artikel 8

Er is een discrepantie tussen de voorgestelde tekst en de toelichting die daarbij wordt gegeven naar aanleiding van het onderzoek van artikel 3¹. Luidens die toelichting zou artikel 8 verwijzen naar het geval waarin «men zich nog in de fase van het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek bevindt», terwijl de tekst zelf alleen maar slaat op het gerechtelijk onderzoek.

De discrepantie zou moeten worden weggewerkt.

Artikel 9

De afdeling wetgeving meent dat er een discrepantie is tussen de tekst van artikel 9 en de toelichting die daarbij wordt gegeven². De term «aangelegenheden» die gebruikt wordt in artikel 9 kan misleidend zijn. De strekking van deze bepaling is eigenlijk dat, met uitzondering van de strafrechtelijke procedureregels die in het onderzochte voorstel vervat zijn en die allemaal afwijken van de gewone regels, de gemeenrechtelijke procedureregels van toepassing zijn.

De tekst dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 10

1. Het slot van het eerste lid van dit artikel zou naar de letter betekenen dat de raadsheer-onderzoeker de eerste voorzitter van het Hof van beroep te Brussel zou moeten vragen een andere raadsheer aan te wijzen die een bepaalde onderzoeksopdracht moet verrichten, waardoor dan twee raadsheren bij dat hof van beroep aangewezen zouden worden, wat geen zin heeft.

De redactie van dat lid moet bijgevolg worden herzien.

2. Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt dat «In tegenstelling tot artikel 59 van de Grondwet, (...) in de tekst van het voorgestelde artikel 103 van de Grondwet geen bijzonder regime opgenomen (is) voor de dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist. Hiermee

¹ Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 4.

² Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1258/1, blz. 8.

L'article 19 de la proposition semble indiquer que seul le Procureur général près la Cour d'Appel de Bruxelles peut décider de la nature de l'infraction commise. S'il estime qu'il s'agit d'une infraction commise en dehors de l'exercice des fonctions ministérielles, il pourra saisir la chambre des mises en accusation afin de faire constater que la procédure relève du droit commun.

Le texte proposé à l'article 6 donne à la décision prise par le Procureur général de la Cour d'appel de Bruxelles la prééminence sur celles qui seraient éventuellement prises par d'autres procureurs généraux.

Article 8

Il y a une discordance entre le texte proposé et le commentaire qui en est donné à l'occasion de l'examen de l'article 3¹. Selon ce commentaire, l'hypothèse envisagée par l'article 8 serait celle où «l'on se trouve encore dans la phase d'information ou d'instruction», alors que le texte lui-même n'envisage que l'instruction.

La discordance devrait être levée.

Article 9

La section de législation relève une discordance entre le texte de l'article 9 et le commentaire qui en est donné². Le terme «matières» utilisé à l'article 9 pourrait induire en erreur. En réalité, le sens de la disposition est que, à l'exception des règles de la procédure pénale contenues dans la proposition examinée, qui sont toutes dérogatoires, les règles de la procédure de droit commun sont applicables.

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 10

1. La fin du premier alinéa de cet article, à s'en tenir à la lettre, signifierait que le conseiller instructeur devrait solliciter du Premier Président de la Cour d'appel de Bruxelles la désignation d'un autre conseiller chargé de procéder à tel ou tel devoir d'instruction et qu'ainsi deux conseillers à cette cour d'appel seraient désignés, ce qui serait dénué de sens.

La rédaction de cet alinéa doit, dès lors, être revue.

2. Il ressort du commentaire de cette disposition que «contrairement à l'article 59 de la Constitution, le texte de l'article 103, proposé, de la Constitution ne comporte pas de régime spécial pour les mesures coercitives requérant le mandat d'un juge. Sont visés à cet égard les actes d'instruction».

¹ Doc. parl. Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 4.

² Doc. parl. Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1258/1, p. 8.

worden die daden van onderzoek bedoeld waarvoor de betrokkene geen instemming geeft of kan geven, zijnde het bevel tot medebrenging, de huiszoeking op basis van een huiszoekingsbevel, de inbeslagneming en het opsporen en af luisteren van telefoongesprekken. De grondwetgever was immers van oordeel dat het niet nodig was dit in de tekst zelf van artikel 103 van de Grondwet op te nemen vermits men zich reeds, in tegenstelling tot de situatie bij de vervolging van parlementsleden, op het niveau van het hof van beroep bevindt» ¹.

De regeling die bij het wetsvoorstel wordt ingevoerd, wijkt dus af van de regeling vastgelegd in artikel 59 van de Grondwet voor de procedure betreffende de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.

De indiener van het voorstel dient evenwel erop attent te worden gemaakt dat wanneer de eerste voorzitter van het Hof van beroep een dwingende maatregel ten aanzien van een parlements lid uitvaardigt, hij die beslissing krachtens het voormelde artikel 59, tweede lid, aan de voorzitter van de betrokken Kamer moet meedelen.

Artikel 10 van het voorstel bevat echter geen soortgelijke bepaling.

Dit heeft tot gevolg dat de telefoongesprekken van een minister kunnen worden opgespoord (artikel 88bis van het Wetboek van Strafvordering) of afgeluisterd (artikel 90ter van het Wetboek van Strafvordering) zonder dat de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarvan vooraf op de hoogte wordt gebracht.

Artikelen 13 en 14

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerking onder III.

2. Artikel 13 betreft uitsluitend de rechtstreekse dagvaarding. Toch kan men zich afvragen of de indiener van het voorstel ook de mogelijkheid heeft overwogen dat de procureur des Konings de betrokkene oproept om voor de correctionele rechtbank of de politierechtbank te verschijnen, zoals bepaald bij artikel 216quater van het Wetboek van Strafvordering.

De tekst moet op dat punt worden verduidelijkt.

Artikel 16

1. In de toelichting bij paragraaf 2 van het onderzochte artikel staat het volgende :

«Het lijkt niet opportuun in de wet voor te schrijven op basis van welke criteria de Kamer van volksvertegenwoordigers haar beslissing tot het verlenen van verlof zal baseren : het komt aan de Kamer toe hierover zelf een rechtspraak uit te bouwen.» ².

tion sur lesquels l'intéressé ne marque pas ou ne peut marquer son accord, à savoir le mandat d'amener, la perquisition sur la base d'un mandat de perquisition, la saisie, le repérage et les écoutes téléphoniques. Le constituant a en effet estimé qu'il ne fallait pas le prévoir dans le texte même de l'article 103 de la Constitution, étant donné que l'on se trouve déjà au niveau de la Cour d'appel, contrairement aux poursuites à l'encontre de parlementaires» ¹.

Le régime instauré par la proposition de loi s'écarte donc de celui qui a été consacré par l'article 59 de la Constitution pour la procédure relative à la levée de l'immunité parlementaire.

Toutefois, il convient d'attirer l'attention de l'auteur de la proposition sur ce qu'en vertu de l'article 59, alinéa 2, précité, lorsque le Premier Président de la Cour d'appel ordonne une mesure contraignante à l'égard d'un parlementaire, il doit communiquer cette décision au Président de la Chambre concernée.

Par contre, l'article 10 de la proposition ne contient pas une disposition équivalente.

Ceci a pour conséquence qu'un ministre pourrait faire l'objet d'un repérage (article 88bis du Code d'instruction criminelle) ou d'une écoute téléphonique (article 90ter du Code d'instruction criminelle) sans une information préalable du Président de la Chambre des représentants.

Articles 13 et 14

1. Il est fait référence à l'observation générale faite sub III.

2. L'article 13 vise la seule citation directe. On peut toutefois se demander si l'auteur de la proposition a également envisagé l'hypothèse d'une comparution devant le tribunal correctionnel ou de police à la suite d'une convocation du procureur du Roi comme il est prévu à l'article 216quater du Code d'instruction criminelle.

Le texte doit être clarifié sur ce point.

Article 16

1. Selon le commentaire du paragraphe 2 de l'article examiné :

«Il semble peu opportun d'inscrire de manière contraignante dans la loi les critères sur la base desquels la Chambre des représentants se fondera pour décider de donner ou non son autorisation : il appartient à la Chambre d'établir elle-même une jurisprudence à cet égard.» ².

¹ Gedr. St., Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 8.

² Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 10.

¹ Doc. parl., Ch, sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 8.

² Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 10.

Zo rijst de vraag wat de precieze aard van de rol van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarbij is.

Uit paragraaf 2, eerste lid, van het onderzochte artikel kan worden opgemaakt dat de beslissing van de Kamer om het verlof te weigeren, definitief is, in die zin dat de minister niet langer strafrechtelijk kan worden vervolgd, tenzij hem nieuwe feiten ten laste worden gelegd.

De rol die de Kamer van volksvertegenwoordigers dan vervult, onderscheidt zich dus niet van die welke een gemeenrechtelijk onderzoeksgerecht dat een beschikking van buitenvervolgstelling geeft, vervult.

Wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers daarentegen verlof verleent, loopt ze geenszins vooruit op de beslissing van het onderzoeksgerecht dat vrij blijft om de minister hetzij naar het Hof van beroep te Brussel te verwijzen, hetzij buiten vervolging te stellen.

Hoe dan ook, aangezien men niet kan vooruitlopen op de afloop van de procedure voor de Kamer van volksvertegenwoordigers tot het verlenen van verlof, moet die procedure dezelfde waarborgen geven als die welke door een gewoon onderzoeksgerecht worden geboden.

Artikel 19

Uit de toelichting bij artikel 3 van het voorstel blijkt dat, als de minister ontslag neemt in de fase van het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek, het dossier wordt overgedragen aan de bevoegde procureur des Konings, op basis van de regels van gemeen recht, overeenkomstig artikel 8 van het voorstel ¹.

In het voorstel wordt evenwel niet ingegaan op de mogelijkheid dat de minister ontslag neemt terwijl de Kamer van volksvertegenwoordigers het dossier aan het onderzoeken is.

Moet men ervan uitgaan dat artikel 8 van het voorstel ook op die mogelijkheid van toepassing is en zo ja, hoe staat het dan met de toepassing van de regels van gemeen recht ?

Het lijkt logisch ervan uit te gaan dat de Kamer zich in dat geval onbevoegd moet verklaren en het dossier naar de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel moet verwijzen.

Het zou goed zijn de tekst op dat punt te verduidelijken.

Artikelen 21 en 22

In de beide bepalingen staat dat voor een aanhouding of een voorlopige hechtenis het verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist is.

¹ Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 4.

Se trouve ainsi posée la question de la nature exacte de l'intervention de la Chambre des représentants.

A lire le texte de l'alinéa 1er du paragraphe 2, la décision de la Chambre de refuser l'autorisation a des effets définitifs, en ce sens qu'il ne sera plus possible de poursuivre le ministre devant la juridiction pénale si ce n'est en cas de charges nouvelles.

La fonction exercée en cette occurrence par la Chambre des représentants ne se différencie dès lors pas de celle de la juridiction d'instruction de droit commun lorsque celle-ci rend une ordonnance de non-lieu.

Par contre, lorsque la Chambre des représentants donne l'autorisation, celle-ci ne préjuge en rien de la décision qui sera prise par la juridiction d'instruction, laquelle reste alors libre soit de renvoyer le ministre devant la Cour d'appel de Bruxelles, soit de décider du non-lieu.

En tout état de cause, comme on ne peut préjuger de l'issue de la procédure d'autorisation devant la Chambre des représentants, il convient que cette procédure présente les mêmes garanties que celles offertes par une juridiction d'instruction ordinaire.

Article 19

Il ressort du commentaire de l'article 3 de la proposition que si la démission du ministre intervient au cours de la phase d'information ou d'instruction, le dossier est transmis au procureur du Roi compétent conformément aux règles du droit commun, ainsi que le prévoit l'article 8 de la proposition ¹.

Par contre, la proposition n'envisage pas l'hypothèse du ministre qui démissionne lorsque la Chambre des représentants examine le dossier.

Doit-on considérer que ce cas est également visé par l'article 8 de la proposition et qu'en est-il alors de la mise en oeuvre des règles de droit commun ?

Il semblerait logique de considérer qu'en cette hypothèse, la Chambre doive se déclarer incompétente et renvoyer le dossier au Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles.

Le texte gagnerait à être précisé sur ce point.

Articles 21 et 22

Ces deux dispositions prévoient que l'autorisation de la Chambre des représentants est requise pour l'arrestation et pour la mise en détention préventive.

¹ Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 4.

Een bevel tot medebrenging daarentegen wordt in de toelichting bij die bepalingen gelijkgesteld met een dwangmaatregel die valt onder de procedure geregeld in artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel ¹. Dit betekent dat het verlov van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet vereist is, maar dat die maatregel wel door de raadsheer-onderzoeker moet worden uitgevaardigd.

De afdeling wetgeving van de Raad van State begrijpt niet waarom het bevel tot medebrenging onder een aparte regeling valt. Aan een bevel tot medebrenging gaat immers niet noodzakelijk een aanhouding vooraf en, zoals bepaald bij artikel 12 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, dekt dit bevel een periode van vrijheidsbeneming van hoogstens vierentwintig uur.

Aangezien de aanhouding in het licht van de artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1990 bovendien een specifieke betekenis heeft, mag het begrip «aanhouding» in geen geval het begrip «bevel tot medebrenging» omvatten. De onderzochte artikelen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 23

1. Volgens de toelichting bij de artikelen 21 tot 25 moet artikel 23 als volgt worden opgevat : wanneer verlov wordt gevraagd voor een bevel tot aanhouding, moet de raadsheer-onderzoeker verslag uitbrengen aan de Kamer ².

De tekst zelf van de besproken bepaling is echter niet zo nauwkeurig : daarin staat dat de Kamer «in voorkomend geval» uitspraak doet op basis van het verslag van de raadsheer-onderzoeker.

2. De vraag rijst of de Kamer van volksvertegenwoordigers in dit stadium van de procedure toegang heeft tot de processen-verbaal van verhoor die zijn opgesteld op het ogenblik dat de raadsheer-onderzoeker beslist heeft om een aanhoudingsbevel uit te vaardigen en eveneens of de minister of zijn raadsman daar ook toegang toe krijgen.

De procedure die in dat geval van toepassing is, moet in het reglement van de Kamer nader worden bepaald, rekening houdend met de quasi-rechterlijke aard van de beslissing van de Kamer.

Artikel 26

Voor paragraaf 2 wordt verwezen naar de opmerking over artikel 10, eerste lid, van het voorstel.

Artikel 33

In zoverre de onderzochte bepaling uitsluitend betrekking heeft op de afgifte van uitgiften of afschriften van akten van rechtspleging, opgemaakt door de Kamer van volksvertegenwoordigers, moet deze bepaling vervallen en moet de afgifte van die uitgiften of afschriften overeenkomstig artikel 60 van de Grondwet in het reglement van de Kamer worden geregeld.

¹ Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 14.

² Gedr. St. Kamer, G.Z. 1997-1998, nr. 1274/1, blz. 15.

Par contre, pour le mandat d'amener, le commentaire de ces dispositions l'assimile à une mesure coercitive qui relève de la procédure prévue à l'article 10, alinéa 1er, de la proposition de loi ¹. Ceci signifie que l'autorisation de la Chambre des représentants n'est pas requise, cette mesure devant toutefois être prise par le conseiller instructeur.

La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi un régime distinct est réservé au mandat d'amener. En effet, un mandat d'amener n'est pas automatiquement précédé d'une arrestation et, comme le prévoit l'article 12 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, ce mandat couvre une période de privation de liberté de vingt-quatre heures au plus.

Comme, en outre, l'arrestation a un sens précis au regard des articles 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1990, précitée, il ne peut être question d'englober la notion de mandat d'amener dans celle de l'arrestation. Les articles examinés devraient être adaptés en conséquence.

Article 23

1. Selon le commentaire des articles 21 à 25, l'article 23 doit se comprendre en ce sens que, lorsque l'autorisation demandée concerne un mandat d'arrêt, le conseiller instructeur doit faire rapport devant la Chambre ².

Le texte même de la disposition envisagée n'est toutefois pas aussi précis lorsqu'il prévoit que la Chambre statue «le cas échéant» sur la base du rapport du conseiller instructeur.

2. On peut se demander si, à ce stade de la procédure, la Chambre des représentants aura accès aux procès-verbaux d'audition qui ont été établis au moment où le conseiller instructeur a décidé de délivrer un mandat d'arrêt et, de même, si le ministre et son conseil y auront eux aussi accès.

La procédure applicable en l'espèce doit être précisée dans le règlement de la Chambre en tenant compte de la nature quasi juridictionnelle de la décision de la Chambre.

Article 26

En ce qui concerne le paragraphe 2, il est fait référence à l'observation qui a été faite à propos de l'article 10, alinéa 1er, de la proposition.

Article 33

En tant que la disposition examinée vise uniquement la délivrance d'expéditions ou de copies des actes de procédure rédigés par la Chambre des représentants, cette disposition devrait être omise et la délivrance de ces expéditions ou copies être réglée, conformément à l'article 60 de la Constitution, dans le règlement de la Chambre.

¹ Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 14.

² Doc. parl., Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1, p. 15.

Artikel 34

1. Paragraaf 1 van deze bepaling is onvolledig. Zo staat er niet in of het vooronderzoek en het gerechtelijk onderzoek betreffende de mededaders en de medeplichtigen volgens de regels van het gemeen recht verlopen.

Welke gevolgen zullen de beslissingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben op de vervolgingen die tegen hen zijn ingesteld ?

Deze bepaling moet nader worden toegelicht.

2. Bij paragraaf 2 rijst de vraag hoe de mededaders van of de medeplichtigen aan het strafbaar feit waarvoor de minister wordt vervolgd, voor de door hun gepleegde en als misdaad bestempelde feiten naar het Hof van beroep zullen worden verwezen.

Zonder die verwijzing naar het Hof van beroep kan er immers geen sprake van verknochtheid zijn, daar hun handelingen dan strafbaar zijn met een criminele straf.

Artikel 35

Gelet op de algemene opmerking onder I, nr. 2, acht de Raad van State het niet nodig een opmerking bij deze bepaling te maken.

Artikel 36

Het zou raadzaam zijn te bepalen dat de ontworpen wet pas op 2 januari 1998 in werking treedt, aangezien de wet van 17 december 1996 houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet op 1 januari 1998 buiten werking treedt.

SLOTOPMERKING

In het onderzochte voorstel lijkt geen aandacht te zijn besteed aan de mogelijkheid dat iemand minister wordt terwijl reeds een opsporingsonderzoek, een gerechtelijk onderzoek of vervolgingen ten aanzien van hem zijn ingesteld.

Het zou raadzaam zijn nader te bepalen volgens welke regels ingestelde vervolgingen aan de gerechtelijke instanties worden onttrokken en aan de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Brussel en de raadsheer-onderzoeker worden toevertrouwd.

Article 34

1. Le paragraphe 1er de cette disposition présente certaines lacunes. Il ne précise notamment pas si l'information et l'instruction relatives aux coauteurs et complices se dérouleront selon les règles du droit commun.

Quelles seront les conséquences des décisions prises par la Chambre des représentants sur les poursuites dirigées contre eux ?

Cette disposition doit être davantage explicitée.

2. Le paragraphe 2 pose la question de savoir comment seront correctionnalisés les faits qualifiés de crimes commis par les coauteurs ou complices de l'infraction pour laquelle le ministre est poursuivi.

L'attention est attirée sur ce qu'à défaut de pareille correctionnalisation, il ne pourra y avoir connexité dès lors que l'acte commis est puni d'une peine criminelle.

Article 35

Compte tenu de l'observation générale sub I, n° 2, le Conseil d'Etat estime ne pas devoir formuler d'observation sur cette disposition.

Article 36

Il conviendrait de prévoir que la loi en projet n'entrera en vigueur que le 2 janvier 1998, la loi du 17 décembre 1996 portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution cessant de produire ses effets le 1er janvier 1998.

OBSERVATION FINALE

La proposition examinée ne semble pas envisager l'hypothèse d'une personne qui devient ministre alors qu'une information, une instruction ou des poursuites sont déjà engagées à son égard.

Il conviendrait de préciser selon quelles règles les autorités judiciaires seront dessaisies des poursuites en cours au profit du Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles et du conseiller instructeur.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN