

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

27 OCTOBRE 1993

PROPOSITION DE DECLARATION

de révision de l'article 45 de la Constitution

(Déposée par M. Dewael)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les noms de certains hommes politiques fédéraux ont été cités, ces dernières années et ces derniers mois, dans le cadre d'affaires peu reluisantes. Dans certains cas, le ministère public avait demandé la levée de l'immunité parlementaire. Celle-ci constitue, avec l'irresponsabilité parlementaire, ce que l'on a coutume d'appeler les immunités constitutionnelles. Ces deux principes ont été consacrés par les articles 44 et 45 de la Constitution belge.

L'article 44 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

L'irresponsabilité parlementaire instaurée par cet article constitue essentiellement une dérogation à la disposition de l'article 14 de la Constitution, qui garantit la liberté d'expression, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté. Le parlementaire jouit donc d'une liberté d'expression totale dans l'exercice de son mandat pour autant qu'il observe le Règlement de la Chambre dont il fait

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

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

27 OKTOBER 1993

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van artikel 45 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Dewael)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De jongste jaren en maanden zijn in een aantal onverkwikkelijke aangelegenheden de namen genoemd van sommige federale politici. In sommige van die gevallen had het openbaar ministerie de opheffing gevraagd van de zogenaamde parlementaire onschendbaarheid. Die onschendbaarheid en de parlementaire onverantwoordelijkheid worden gemeenzaam de constitutionele immuniteiten genoemd. In de Belgische Grondwet hebben beide beginselen hun neerslag gekregen in de artikelen 44 en 45.

Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat geen lid van één van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek worden onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht.

De in dit artikel bedoelde parlementaire onverantwoordelijkheid houdt hoofdzakelijk een afwijking in van artikel 14 van de Grondwet dat bepaalt dat de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd is behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheid worden gepleegd. In de uitoefening van zijn mandaat is de vrije meningsuiting van het parlamentslid aan geen

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

partie. Il est communément admis que la liberté d'expression est garantie non seulement en ce qui concerne les opinions émises au cours de la séance plénière de la Chambre ou du Sénat, mais également en ce qui concerne les opinions émises à l'occasion des autres travaux parlementaires, tels que les discussions en commissions, les rapports faits au nom de ces commissions, les propositions de loi, les questions écrites et orales adressées à un ministre, les interpellations et interventions lors d'enquêtes parlementaires.

Il ressort à l'évidence de cette énumération que la disposition vise essentiellement à protéger les parlementaires contre les particuliers et toutes les autorités autres que les assemblées législatives.

Si la fonction législative est sans conteste une mission essentielle du Parlement, la mission de contrôle qui incombe aux députés et aux sénateurs est peut-être plus importante encore. Le pouvoir exécutif pourrait être tenté d'essayer d'empêcher que s'exerce ce contrôle en poursuivant des parlementaires à l'occasion des opinions et votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat.

C'est principalement pour éviter cela que le constituant a instauré cette immunité. Contrairement à l'article 45, l'article 44 de la Constitution crée une réelle immunité, en ce sens que les parlementaires ne peuvent en aucun cas être poursuivis à l'occasion des opinions et votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions et ce, même après la fin de la session parlementaire ou à l'expiration de leur mandat.

Etant donné que cette immunité a été instaurée dans l'intérêt de la représentation nationale et non pas dans celui de chaque parlementaire pris isolément, elle relève de l'ordre public et les parlementaires ne peuvent pas y renoncer.

En règle générale, l'irresponsabilité parlementaire ne concerne que les membres des Chambres législatives et ne s'applique dès lors pas au ministre qui ne fait pas partie de l'une des deux Assemblées.

Cette immunité peut toutefois être étendue à certains tiers comme, par exemple, à ceux qui ont, fidèlement et en toute bonne foi, rendu compte des débats parlementaires.

Enfin, il y a encore lieu de souligner que l'immunité ne concerne que les opinions et les votes. Un parlementaire qui, au cours d'une séance plénière ou d'une réunion de commission, se rendrait coupable de coups et blessures sur la personne d'un collègue, ne pourrait en aucune façon se prévaloir de son immunité pour échapper aux poursuites. Les actes de violence et les voies de fait ne sont l'expression ni d'une opinion ni d'un vote.

*
* *

Contrairement à l'irresponsabilité, l'immunité visée à l'article 45 de la Constitution ne garantit pas

enkele beperking onderworpen op voorwaarde dat hij het reglement naleeft van de Kamer waartoe hij behoort. Algemeen aanvaard is dat de meningsuiting niet alleen beschermd wordt als ze plaatsvindt in de plenaire vergadering van Kamer of Senaat, maar ook naar aanleiding van de overige parlementaire werkzaamheden, zoals besprekingen in commissies, verslagen uitgebracht uit naam van die commissies, wetsvoorstellen, schriftelijke en mondelinge vragen aan een minister, interpellaties en tussenkomsten tijdens parlementaire onderzoeken.

Uit die opsomming blijkt duidelijk dat het doel van de bepaling voornamelijk is de parlementsleden te beschermen tegen het optreden van particulieren en van alle gestelde overheden, andere dan de wetgevende assemblees.

De wetgevende functie is ongetwijfeld een voornaam opdracht van het parlement maar wellicht nog belangrijker is de controletaak die voor de kamerleden en senatoren is weggelegd. Het zou de uitvoerende macht kunnen bekoren die controle te verhinderen door tegen parlementsleden vervolgingen in te stellen, omwille van meningen of stemmingen die ze uitbrengen in de uitoefening van hun mandaat.

Het is hoofdzakelijk om dat te vermijden dat de grondwetgever die immunititeit heeft ingesteld. In tegenstelling tot artikel 45 van de Grondwet creëert het artikel 44 van de Grondwet een reële immunititeit : onder geen enkel beding kunnen parlementsleden worden vervolgd omwille van meningen en stemmingen die ze uitbrengen in de uitoefening van hun functie zelfs niet na het einde van de parlementaire zitting of na het einde van hun mandaat.

Aangezien die immunititeit in het belang van de nationale vertegenwoordiging in het leven werd geroepen en niet in hoofde van de parlementsleden persoonlijk, is zij van openbare orde en kunnen de parlementsleden er niet aan verzaken.

In de regel heeft de parlementaire onverantwoordelijkheid enkel betrekking op de leden van de wetgevende Kamers zodat zij niet geldt voor de minister die geen lid is van één van beide Kamers.

Toch kan die immunititeit zich uitstrekken tot sommige derden zoals bijvoorbeeld degene die waarheidsgetrouw en bona fide de parlementaire debatten heeft weergegeven.

Tot slot dient nog te worden bevestigd dat de immunititeit enkel betrekking heeft op meningen en op stemmingen. Een parlements lid dat zich tijdens een plenaire vergadering of een commissievergadering schuldig maakt aan slagen en verwondingen tegenover een collega kan zich geenszins beroepen op de immunititeit. Gewelddaden en feitelijkheden zijn geen mening of stem.

*
* *

In tegenstelling tot de onverantwoordelijkheid, waarborgt de parlementaire onschendbaarheid van

l'impunité mais ne fait que suspendre l'action publique. L'article 45 dispose en effet qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Ce même article prévoit également qu'aucune contrainte par corps ne peut être exercée durant la session qu'avec la même autorisation. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

D'éminents juristes ont déjà précisé à plusieurs reprises qu'ils renonçaient à utiliser la notion d'« inviolabilité » dans ce cadre, étant donné que cette notion n'a pas sa place dans l'ensemble des règles concernant l'immunité.

Comme tout citoyen, le député ou le sénateur est soumis à la loi. Une procédure de ralentissement ou de suspension a cependant été prévue en 1831, afin d'éviter que certains ne tentent d'entraver le bon fonctionnement des Chambres en engageant des poursuites non fondées contre un adversaire politique encombrant. On peut se demander si ce danger existe encore actuellement. La réponse est négative.

Lorsque notre Constitution a été rédigée, l'Etat belge n'était pas encore reconnu par une série de grandes puissances. Il importait dès lors avant tout de stabiliser les structures internes et les institutions du pays. A l'époque, il n'y avait pas non plus de partis politiques ni de groupes parlementaires et la presse ne s'adressait qu'à la classe supérieure. Le système politique s'est toutefois démocratisé depuis lors. Les partis politiques ont vu le jour, le fonctionnement du Parlement a été rationalisé, la presse écrite et audiovisuelle est devenue accessible au plus grand nombre et est devenue pour ainsi dire un quatrième pouvoir.

En d'autres termes, il est devenu inconcevable qu'un ministre exerce des poursuites contre un parlementaire de manière arbitraire, c'est-à-dire pour des raisons purement politiques. Compte tenu de la nature et de l'importance du mandat qu'exerce un parlementaire, tout membre du ministère public examinera un tel dossier de poursuites avec la sérénité voulue et avec la plus grande circonspection.

En outre, l'analyse des nombreuses décisions de la Chambre ou du Sénat concernant des demandes d'autorisation de poursuivre ou concernant la suspension de poursuites déjà engagées montre clairement qu'aucune ligne de conduite précise n'a été suivie en la matière. Certaines décisions récentes portent d'ailleurs à croire que le refus de lever l'immunité parlementaire est dicté par des motifs purement politiques. Cet état de choses n'est digne ni du Parlement, ni d'une démocratie. Le parlementaire est tenu de respecter les lois pénales, au même titre que le citoyen. S'il enfreint ces lois, il doit subir le même sort que tout autre citoyen se trouvant dans le même cas.

artikel 45 van de Grondwet geen straffeloosheid maar schorst die slechts de strafvordering : behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van één van beide Kamers tijdens de zitting in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt.

Hetzelfde artikel bepaalt nog dat tijdens de zitting geen lijfswang kan worden uitgeoefend dan met zodanig verlof. De hechtenis of de vervolging van een lid van één van beide Kamers wordt tijdens de zitting voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer het vordert.

Toonaangevende juristen hebben reeds menigmaal gesteld in dit verband af te zien van het begrip « onschendbaarheid » aangezien dit begrip niet thuishoort in het geheel van de immunitaire regels.

Zoals iedereen is de volksvertegenwoordiger of senator aan de wet onderworpen. In 1831 werd wel in een verdragings- of schorsingsprocedure voorzien om te voorkomen dat sommigen de goede werking van de Kamers zouden trachten te ontwrichten door het instellen van niet gegronde vervolgingen tegen een hinderlijke politieke tegenstrever. De vraag rijst of dit gevaar vandaag nog bestaat. Het antwoord is neen.

Toen onze Grondwet geschreven werd was de Belgische staat nog niet eens aanvaard door een aantal grote mogendheden. Het kwam er dus in de eerste plaats op aan de interne structuren en instellingen van het land te stabiliseren. Toen bestonden ook nog geen politieke partijen, parlementaire fracties en de pers was er alleen voor de hogere klasse. Sindsdien is het politieke bestel echter gedemocratiseerd. Politieke partijen zagen het daglicht, de werking van het parlement werd gerationaliseerd, de schrijvende en audio-visuele media zijn niet enkel voor iedereen toegankelijk geworden maar zijn als het ware een vierde macht.

Het is met andere woorden ondenkbaar geworden dat een minister op louter willekeurige basis, dit wil zeggen om zuiver politieke redenen, een parlamentslid zou laten vervolgen. Gelet op de aard en de gewichtigheid van het mandaat dat een parlamentslid vervult zal elk lid van het openbaar ministerie met de juiste ingesteldheid en met de grootste omzichtigheid zo'n dossier behandelen.

Bovendien leert een analyse van de talrijke beslissingen van Kamer of Senaat over aanvragen om machtiging tot vervolging, of over een schorsing van reeds ingestelde vervolgingen, ons duidelijk dat daarin geen vaste lijn te vinden is. Enkele recente beslissingen doen trouwens velen vermoeden dat louter politieke motieven de grondslag vormen voor een niet-opheffing van de zogenaamde parlementaire onschendbaarheid. Dit is noch het parlement, noch een democratie waardig. Zoals de burger dient ook het parlamentslid de straffen na te leven. Doet hij dit niet dan moet hij dezelfde behandeling krijgen als elke burger in een gelijkaardig geval.

La présente proposition a pour objet d'abroger l'article 45 de la Constitution. Le pouvoir souverain de décision doit appartenir au pouvoir judiciaire, qui doit, sans l'autorisation de la Chambre dont le parlementaire fait partie, pouvoir apprécier, en âme et conscience et en toute sérénité, si un parlementaire doit être poursuivi ou arrêté sur la base de faits établis ou de graves présomptions.

PROPOSITION DE DECLARATION

Il y a lieu à révision de l'article 45 de la Constitution.

12 octobre 1993.

Dit voorstel beoogt de afschaffing van artikel 45 van de Grondwet. Het volle beslissingsrecht dient te rusten bij de rechterlijke macht die, zonder het verlof van de Kamer waartoe het parlementslid behoort, in eer en geweten en met de nodige sereniteit moet kunnen oordelen of een parlementslid moet vervolgd of aangehouden worden op grond van vaststaande feiten of ernstige vermoedens.

P. DEWAEEL

VOORSTEL VAN VERKLARING

Er bestaat reden tot herziening van artikel 45 van de Grondwet.

12 oktober 1993.

P. DEWAEEL