ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par les Ministres de la Réforme des Institutions, le 7 août 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution", a donné le 12 août 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 7e augustus 1975 door de Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot uitvoering van artikel 90 van de Grondwet", heeft de 12e agustus 1975 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

Le présent avant-projet, relatif à l'exécution de l'article 90 de la Constitution, fait suite à l'avant-projet réglant la responsabilité juridique des ministres, au sujet duquel le Conseil d'Etat, siégeant en assemblée générale de la section de législation, a donné son avis le 4 juin 1975, sous le n° 12.260/1.

Le Gouvernement désire obtenir, pour le 15 août, l'avis du Conseil d'Etat sur le nouvel avant-projet qu'il vient d'établir.

Si ce dernier diffère sensiblement de celui qui fut précédemment soumis au Conseil d'Etat, les problèmes fondamentaux liés à la mise en oeuvre de l'article 90 de la Constitution demeurent évidemment les mêmes.

Dès lors, l'avis que le Conseil d'Etat est appelé à donner à présent, d'ailleurs dans un délai très bref et par sa chambre des vacations, ne peut constituer qu'un complément de l'avis antérieur auquel il sera fait de nombreuses références.

Cet avis antérieur est annexé au présent avis.

.../...

L'exposé des motifs du nouvel avant-projet fait état d'un avis, accompagné de notes, que le Procureur général près la Cour de cassation a donné le 3 mars 1975 au Ministre de la Justice. Le Conseil d'Etat n'a pas eu connaissance de ces documents et n'a donc pu en tenir compte lors de l'élaboration de ses avis.

Le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur les discordances que présentent les textes français et néerlandais de l'avant-projet et dont des exemples seront relevés dans le corps du présent avis.

*

* *

I. Des infractions.

Suivant l'article 3 de l'avant-projet : "Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables aux ministres et aux secrétaires d'Etat".

Cet article appelle les observations suivantes :

1. Il n'apparaît pas qu'il soit jamais entré dans l'intention du Constituant de permettre de soustraire les ministres aux dispositions du Code pénal et, en particulier, de considérer que certains faits constitutifs d'une infraction dans le chef d'un citoyen pourraient ne l'être pas dans le chef d'un ministre.

Faut-il pour autant écarter comme superflue cette disposition de l'article 3?

.../...

Dans une loi dont l'objet est la mise en oeuvre de l'article 90 de la Constitution -qui prévoit notamment qu'une loi déterminera les cas de responsabilité- ce rappel manifeste l'intention, en l'absence de toute infraction propre à ceux-ci, de limiter la responsabilité pénale des ministres aux dispositions du Code pénal et des lois particulières, et de mettre fin à la situation transitoire prévue par l'article 134 de la Constitution.

2. L'avant-projet ne prévoit aucune infraction propre aux ministres.

Le Constituant a certainement envisagé que le législateur pourrait ériger en infractions spécifiques certains faits commis par des ministres. On ne peut en conclure qu'il serait contraire à la Constitution de n'en point prévoir.

C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier si, dans l'état actuel de nos lois pénales, il se justifie ou non d'ériger en délits spécifiques certains faits des ministres.

L'exposé des motifs montre que le Gouvernement se demande "si le Code pénal ne présente cependant pas de lacunes, notamment dans le domaine de la corruption et du trafic d'influence", tout comme, dans un ordre d'idées voisin, il se demande s'il n'y aurait pas lieu, pour certaines infractions, de "prévoir une peine plus lourde quand l'infraction est commise par un ministre ou secrétaire d'Etat".

.../...

3. Il conviendrait, en tout cas, que, comme le projet précédent, le présent projet lève tout doute quant à l'applicabilité aux ministres des dispositions relatives aux infractions commises par les fonctionnaires ou officiers publics ou autres dépositaires de quelque partie de l'autorité publique.

*
* *

II. Des compétences respectives de la Chambre des représentants et de la Cour de cassation.

Sans aucune distinction entre les faits commis dans, hors, ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles, ni entre crimes, délits ou contraventions, l'article 1er prévoit que pour toute infraction commise avant ou pendant l'exercice des fonctions ministérielles, un ministre ou un secrétaire d'Etat ne peuvent, pendant le temps de leurs fonctions, être poursuivis que devant la Cour de cassation.

L'article ajoute : "Les juridictions ordinaires restent saisies des poursuites déjà intentées devant elles".

Il ressort de ce texte que ce n'est pas le moment de l'ouverture d'une instruction ou de l'intentement des poursuites qui va déterminer les compétences respectives des juridictions ordinaires ou de la Cour de cassation, mais bien le moment où la juridiction de jugement est saisie.

Les représentants du Gouvernement ont confirmé que tel était bien le sens du texte de l'article 1er.

.../...

Dans le cas où la juridiction de jugement n'a pas encore été saisie au moment où le ministre entre en fonction, seule la Cour de cassation pourra, pendant le temps de ces fonctions, être saisie des poursuites et elle ne pourra l'être, encore que le projet ne le dise pas formellement, que par une mise en accusation par la Chambre des représentants.

Lorsque la Cour de cassation aura été saisie, comme il vient d'être dit, par une mise en accusation, elle restera compétente même après que le ministre aura cessé ses fonctions.

Cela va de soi, peut-être, mais puisqu'il a été jugé nécessaire de le dire in fine de l'article 1er pour les juridictions ordinaires, il se recommande de le dire pour la Cour de cassation.

Selon l'article 2 du projet :

"Les poursuites contre les ministres et les secrétaires d'Etat pour des faits commis pendant le temps de leurs fonctions sont soumises à la Cour de cassation, Chambres réunies, même après la cessation de leurs fonctions, si les faits reprochés sont ceux que les lois pénales rendent punissables lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, un officier public ou par une personne chargée d'un service public".

Il se déduit de ce texte qu'après la cessation des fonctions ministérielles, la Cour de cassation, sauf si elle a déjà été saisie de "poursuites" alors que le ministre était en fonction, n'est plus compétente pour le juger que du chef des infractions prévues à cet article.

.../...

Il importe d'examiner la façon dont cessera la compétence de la Cour de cassation pour juger le ministre du chef des autres infractions.

Il serait difficile de ne pas donner à la formule "les poursuites sont soumises à la Cour de cassation" le même sens qu'à la formule "les ministres ... sont poursuivis devant la Cour de cassation" employée à l'article 1er. Serait donc déterminant le moment où la juridiction de jugement est saisie et non celui où les poursuites ont été entamées. Dès la cessation des fonctions ministérielles, la Cour de cassation ne pourrait plus être saisie de poursuites contre les ministres et la Chambre ne pourrait plus les mettre en accusation que s'il s'agissait des infractions prévues à l'article 2.

Si telle était l'intention du Gouvernement, il conviendrait qu'elle fût exprimée sans équivoque. Si, au contraire, le Gouvernement entendait que la Cour de cassation restât compétente alors que l'ouverture d'une "instruction judiciaire" aurait été ordonnée par la Chambre en vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet, il se recommanderait tout autant de l'exprimer avec clarté.

Selon l'article 2 déjà cité, la Cour de cassation demeure compétente après la cessation des fonctions "si les faits reprochés (et par hypothèse commis pendant les fonctions) sont ceux que les lois pénales rendent punissables lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, un officier public ou par une personne chargée d'un service public".

.../...

L'exposé des motifs contient le commentaire suivant :

"Ces faits sont liés aux fonctions exercées. Ces faits ne sont pas commis "hors des fonctions". En vertu de l'article 90 de la Constitution, ces faits doivent nécessairement faire l'objet d'une mise en accusation par la Chambre des représentants".

Tel qu'il est rédigé, cet article apporte à la compétence de la Cour de cassation et au pouvoir de la Chambre des représentants des limitations qui ne sont pas compatibles avec l'article 90 de la Constitution. Celui-ci confère, sans réserve et sans limitation dans le temps, à la Chambre des représentants, le droit d'accuser les ministres et à la Cour de cassation celui de les juger pour tous les crimes et délits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Même en donnant à la règle impérative de l'article 90 de la Constitution une interprétation restrictive, selon laquelle elle ne s'appliquerait qu'aux actes strictement accomplis dans l'exercice de la fonction, il n'en demeure pas moins que les infractions visées à l'article 2 de l'avant-projet ne sont pas les seules qu'un ministre puisse commettre comme actes de sa fonction. A titre d'exemple, l'on citera les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat qu'un ministre commettrait dans l'exercice de ses fonctions.

*

* *

.../...

Suivant l'avant-projet, les contraventions entraînent, comme les crimes et délits, la mise en accusation par la Chambre des représentants et la compétence de la Cour de cassation. Cette question a été examinée dans l'avis précédent du Conseil d'Etat auquel il est renvoyé.

*
* *

Suivant l'article 4, § 1er :

"Lorsqu'il y a des indices qu'un ministre ou secrétaire d'Etat aurait commis une infraction soit avant son entrée en fonctions soit pendant le temps de ses fonctions, la Chambre des représentants peut, sans préjudice de son droit d'enquête, ordonner une instruction judiciaire à sa charge.

Elle peut également ordonner une instruction judiciaire à charge d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'Etat qui n'est plus en fonctions lorsque le jugement de l'infraction est de la compétence de la Cour de Cassation.

Dans ce cas, les fonctions dévolues au Juge d'Instruction et au Procureur du Roi seront immédiatement remplies par le Premier Président et le Procureur général près la Cour de Cassation, chacun en ce qui le concerne ou par le Conseiller ou l'Avocat général qu'ils désignent.

A l'issue de l'instruction, le Magistrat instructeur transmet le dossier à la Chambre des Représentants qui fera traduire, s'il y a lieu, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat devant la Cour de Cassation".

.../...

Ce texte appelle plusieurs observations :

1. L'article 4, § 1er, ne prévoit expressément que deux procédures ayant pour objet de dégager les éléments constitutifs d'une infraction à charge d'un ministre : une instruction dite "judiciaire" ou une enquête parlementaire.

Dans l'esprit du Conseil d'Etat, cette disposition ne porte pas atteinte au droit qui appartient à la Chambre de s'informer elle-même sur les faits par d'autres voies, notamment par la création d'une Commission qui n'aurait pour mission que de l'éclairer sur la décision qu'elle serait appelée à prendre : mise à l'instruction ou mise en accusation immédiat

2. Appliquée à la procédure préalable à la mise en accusation qui saisit la Cour de cassation, l'expression "instruction judiciaire" prête à confusion, en ce qu'elle pourrait faire croire que cette procédure aurait un caractère judiciaire -et non pas simplement une forme judiciaire- avant que la Cour de cassation ait été saisie par la seule voie que la loi permette.

Il est dès lors proposé de supprimer l'adjectif "judiciaire" aux 1er et 2ème alinéas du § 1er de l'article 4 et de lire comme suit l'alinéa 3 :

"Pour les besoins de l'instruction, le Premier président de la Cour de cassation et le Procureur général près cette Cour ou le conseiller et l'avocat général qu'ils désignent, exercent les fonctions respectivement de juge d'instruction et de procureur du Roi".

.../...

Le 4ème alinéa du § 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"A l'issue de l'instruction, le dossier est transmis à la Chambre des représentants".

3. D'après les alinéas 1er et 2, la Chambre peut agir dès qu'un ministre est en fonction et pour tous les faits qui auraient été commis avant son entrée en fonction. Pour ces faits, il peut se faire qu'une instruction judiciaire soit en cours.

Selon l'exposé des motifs :

"Si une instruction a été ouverte au moment de l'entrée en fonction, elle poursuivra son cours. Mais le renvoi devant la juridiction compétente, la Cour de Cassation, se fera non pas par la Chambre du conseil mais par la Chambre des représentants".

L'intention ainsi exprimée n'est pas en concordance avec le texte en vertu duquel dès l'entrée en fonction du ministre le magistrat instructeur se trouve dessaisi au profit de la Chambre des représentants désormais seule qualifiée pour ordonner l'ouverture d'une instruction.

.../...

4. Selon l'exposé des motifs :

"La disposition du § 1er, alinéa 3, suivant laquelle, quand la Chambre ordonne une instruction à charge d'un Ministre, les fonctions dévolues au juge d'instruction et au procureur du Roi sont remplies par le Premier Président et le Procureur général à la Cour de cassation implique le pouvoir de faire procéder à l'arrestation du Ministre intéressé".

Cette interprétation ne trouve pas d'appui dans l'avant-projet. Il ne se conçoit pas que le pouvoir de porter atteinte à la liberté individuelle ne soit ni conféré par un texte explicite, ni entouré de garanties de procédure telles que celles que l'avant-projet précédent organisait.

*

L'article 4, § 3, de l'avant-projet prévoit que la Chambre des représentants peut aussi mettre directement un ministre en accusation, et il ajoute, en un second alinéa, que "s'il échet, la Cour de Cassation peut faire procéder à une instruction par un de ses membres".

Une telle présentation pourrait faire croire que la Cour de cassation n'aurait ce pouvoir qu'en cas de mise en accusation immédiate alors que telle n'est pas l'intention exprimée par l'exposé des motifs et par les délégués du Gouvernement.

.../...

Dès lors, il conviendrait de faire de cet alinéa un paragraphe distinct, conçu comme suit :

"§ 4. Saisie d'une accusation, la Cour de cassation peut procéder à toute mesure d'instruction qu'elle juge nécessaire. Elle peut aussi en charger un de ses membres".

*

L'article 4, § 2, contient une disposition d'une nature toute différente de celle des autres paragraphes du même article 4. Il accorde au ministre et au secrétaire d'Etat, même sortis de charge, le droit de prendre connaissance des dossiers administratifs utiles à leur défense et de se faire délivrer sans frais copie des pièces.

Suivant l'exposé des motifs ce paragraphe "répond à la préoccupation de mettre à la disposition de l'ancien ministre contre lequel une instruction est ouverte, les dossiers administratifs qui relevaient de lui lorsqu'il était ministre et qui contiennent des données se rapportant au fait incriminé".

Cette précision devrait figurer au texte qui, dans sa forme actuelle, pourrait susciter des demandes de communication abusives.

*
* *

Aux termes de l'article 5 de l'avant-projet, le Procureur général près la Cour de cassation peut, avant toute application de l'article 4, c'est-à-dire avant l'ouverture à charge d'un ministre d'une instruction "judiciaire" d'ordre de la Chambre des représentants ou préalablement à la mise en accusation, procéder à l'encontre d'un ministre à des devoirs d'information et en saisir le président de la Chambre des représentants".

A s'en tenir au texte de la disposition comme au commentaire qu'en fait l'exposé des motifs, il s'agit là d'un pouvoir permanent et général que le Procureur général exercera d'initiative sans devoir y être invité dans chaque cas par la Chambre des représentants, à la manière du procureur du Roi dans le cadre des attributions que lui confère le Code d'instruction criminelle.

Si l'on peut admettre qu'en principe rien ne s'oppose à ce qu'un tel pouvoir soit conféré au Procureur général près la Cour de cassation lorsqu'il s'agit d'infractions commises par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions, puisque le législateur dispose librement en la matière, on doit toutefois se demander s'il peut également en être ainsi lorsqu'il s'agit d'infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. La Chambre des représentants est, en effet, seule habilitée par l'article 90 de la Constitution à accuser un ministre de ce chef. Elle dispose seule dans cette hypothèse, à l'exclusion des officiers du ministère public, de l'action publique et, partant, de l'initiative des poursuites.

La question est, dès lors, de savoir si l'avant-projet, en confiant dans tous les cas un pouvoir général et permanent d'information au Procureur général près la Cour de cassation, n'empiète pas, au moins pour partie, sur les attributions de la Chambre des représentants.

Dans le système du Code d'instruction criminelle le pouvoir d'informer est un attribut de l'action publique. Dans bien des poursuites c'est un préliminaire nécessaire

.../...

sinon indispensable de celles-ci. Mais comme l'a clairement montré le Procureur général HAYOIT de TERMICOURT dans la mercuriale sur l'immunité parlementaire qu'il a prononcée le 15 septembre 1955 devant la Cour de cassation (texte fr. J.T. du 6 novembre 1955, p. 616, n° 15), les actes d'information auxquels un officier du ministère public peut faire procéder dans les limites de sa compétence ne constituent pas des actes de poursuite.

Il en sera de même des actes d'information que le Procureur général près la Cour de cassation pourra être amené à prescrire en exécution de l'article 5 de l'avant-projet, lorsqu'il aura connaissance de faits qui, dans le chef d'un ministre, seraient de nature à constituer une infraction susceptible d'entraîner une mise en accusation par la Chambre des représentants.

L'attribution du pouvoir d'information au Procureur général près la Cour de cassation n'impliquera cependant pas, comme le rappelle le Procureur général HAYOIT de TERMICOURT, celui d'entendre le ministre auteur des faits, même si celui-ci est consentant. Un tel acte est un acte de poursuite qui excède la notion d'information. Le Procureur général ne pourra, à la différence de ce qu'affirme l'exposé des motifs, l'accomplir au stade de l'information.

L'article 5 de l'avant-projet soulève aussi la question de savoir si le Procureur général près la Cour de cassation qui, dans ses attributions normales, n'exerce que très exceptionnellement l'action publique disposera des moyens suffisants pour procéder ou faire procéder à des actes d'information. Les procureurs généraux près les cours d'appel, disposent en revanche de tels moyens en raison de leurs attributions ordinaires.

*

III. De l'autorisation de prendre communication ou copie.

L'article 6 de l'avant-projet appelle l'observation suivante :

L'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire énonce : "Le Roi détermine les conditions auxquelles sont soumises la communication ou la copie des actes d'instruction et de procédure en matière criminelle, correctionnelle et de police et en matière disciplinaire".

Cette disposition - dans laquelle l'article 125 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive trouve un fondement - habilite le Roi à modifier l'article 125 précité, dans le sens de l'article 6 projeté.

La modification de textes réglementaires par des dispositions législatives risque d'entraîner l'insécurité juridique; dès lors, si l'intention du Gouvernement était de maintenir cette disposition dans l'avant-projet, l'article devrait être présenté sous la forme d'une disposition autonome.

*

* *

.../...

IV. De la procédure devant la Chambre des représentants.

L'article 7, § 1er, n'appelle qu'une remarque de forme.

Il serait préférable d'en rédiger le texte de la façon suivante :

"Article 7.-

§ 1er. Dès qu'il en a connaissance, le Président de la Chambre des représentants communique à la Chambre les faits susceptibles de constituer une infraction commise par un ministre ou par un secrétaire d'Etat".

L'article 7, § 2, prévoit qu'une demande d'ouverture d'une instruction "judiciaire" ou de mise en accusation peut être présentée à la Chambre des représentants soit par son bureau soit par dix de ses membres.

Le Gouvernement fonde ce texte sur l'article 7 de la Constitution.

Dans son avis antérieur, le Conseil d'Etat a consacré certains développements au problème de l'application de l'article 7 de la Constitution au regard de l'article 90 de la Constitution. Mais la question ne se posait pas, comme dans l'avant-projet actuel, de savoir si ces articles l'emportent sur les prérogatives qui appartiennent individuellement aux membres de la Chambre.

.../...

Il paraît exact que la stabilité nécessaire des règles relatives à la mise en oeuvre du droit de mise en accusation, milite en faveur d'une intervention de la loi sur ce point, le Conseil d'Etat n'a cependant pu examiner, dans le délai très court dans lequel son avis lui est demandé, si cette considération suffit à justifier l'article 7, § 2, de l'avant-projet.

On relève une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 7, § 3.

L'article 7, § 4, alinéa 1er, prévoit que la Chambre se forme en comité secret pour délibérer sur la demande d'instruction et sur la mise en accusation.

Dans son sens usuel, le terme "délibérer" signifie discuter, procéder à des échanges de vues, etc., mais non pas décider.

Si le terme est pris dans ce sens, seules les discussions de la Chambre seront tenues en comité secret, mais non pas le vote qui les clôturera.

Il s'ensuit que, par dérogation à l'article 33, alinéa 3, de la Constitution, la séance ne pourra être reprise en public sur le même sujet avant la décision finale, mais que celle-ci sera publique.

.../...

Cette interprétation est conforme aux traditions démocratiques, selon lesquelles les décisions du Parlement intéressent tous les citoyens et doivent pouvoir être connues de tous.

Il faut donc présumer que c'est dans ce sens que le terme doit être pris.

Cette observation vaut également pour le mot "délibérations" qui figure au § 5. Dans ce même paragraphe, il y a lieu d'omettre l'adjectif "judiciaire" pour les raisons exposés à propos de l'article 4.

L'article 7, § 5, ne réprime pas expressément la divulgation des délibérations des commissions que la Chambre constituerait en vertu de la réserve contenue à l'article 4, § ler, de l'avant-projet. Dans l'état du texte, cette divulgation n'est donc pas punissable, l'exposé des motifs ne pouvant évidemment pas suppléer à cet égard au silence d'une disposition de nature pénale.

V. <u>De l'action publique devant la Cour de cassation</u>.

L'article 8, § ler, du projet charge le Procureur général près la Cour de cassation d'exercer l'action publique devant la Cour. L'on se référera, à ce sujet, à ce qui a été dit au début du chapitre VII du précédent avis.

.../...

Il serait plus conforme à la terminologie usuelle de rédiger le § 2 comme suit :

"§ 2. Le ministre ou le secrétaire d'Etat qui est mis en accusation est cité à comparaître à la requête du Procureur général près la Cour de cassation".

L'article 8, § 4, traduirait mieux les intentions du Gouvernement s'il était rédigé de la manière suivante :

"§ 4. Lorsque l'instruction devant la Cour fait apparaître des faits délictueux dont la Cour n'est pas saisie, le Procureur général en informe le Président de la Chambre des représentants. Dans ce cas, l'action publique est suspendue jusqu'à ce que la Chambre ait statué sur l'extension éventuelle de la mise en accusation; cette suspension ne peut excéder un mois".

En ne faisant référence qu'aux principes généraux du Code d'instruction criminelle et de la loi du 17 avril 1878, sans aucune référence aux principes d'autres lois, le Gouvernement entend-il limiter à ces deux seuls textes les lois de procédure pénale dont la Cour de cassation devra s'inspirer ?

Par ailleurs, la loi du 17 avril 1878 doit être citée avec son intitulé exact : loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

*

* *

VI. De l'action civile.

Indépendamment de difficultés d'application que le système organisé par l'article 9 risque de susciter, ce système soulève des questions de principe.

a) S'il n'y a point d'action publique, la partie lésée par une infraction commise par un ministre ne pourra obtenir réparation que si elle est autorisée par la Chambre à introduire une action distincte. Si elle n'y est pas autorisée, elle ne pourra demander réparation en justice ni au ministre ni à l'Etat.

Les quelques différences existant entre le système proposé par la loi en projet et celui qui était envisagé dans le précédent avant-projet de loi concernant la même matière ne lèvent pas les objections que le Conseil d'Etat a fondées sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au surplus, on ne trouve dans l'article 90 de la Constitution aucune disposition qui s'oppose à l'application de cet article.

b) En cas de faute non constitutive d'infraction, la partie lésée, si le ministre a agi comme organe de l'Etat ou d'une administration, n'a pas de recours contre le ministre lui-même. Cette question a déjà été examinée dans l'avis précédent (Chapitre VIII).

.../...

c) Dans les deux cas,a) et b), l'exposé des motifs prévoit que l'Etat, condamné à réparer le dommage, aura la faculté de se retourner contre les ministres; à la différence de l'avant-projet précédemment soumis au Conseil d'Etat, l'avant-projet actuel ne consacre pas l'existence de cette action récursoire; à plus forte raison ne règle-t-il pas les conditions de son exercice.

d) L'avant-projet ne rencontre pas explicitement l'hypothèse dans laquelle la partie lésée serait soit l'Etat lui-même, soit une administration publique qui aurait le ministre pour organe. L'article 9, § 3, de l'avant-projet, qui n'ouvre à la partie lésée d'action que contre l'Etat, a pour conséquence de priver celui-ci de toute action contre le ministre.

Le texte français de l'article 9, § 2, n'est pas en concordance avec le texte néerlandais.

---

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

Het onderhavige voorontwerp, dat betrekking heeft op de uitvoering van artikel 90 van de Grondwet, komt na het voorontwerp tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers, waarover de Raad van State, in algemene vergadering van de afdeling wetgeving, zijn advies heeft gegeven op 4 juni 1975, onder nr. 12.260/1.

De Regering wenst tegen 15 augustus te beschikken over 's Raads advies betreffende het nieuwe voorontwerp.

Ofschoon er een aanmerkelijk verschil is tussen beide voorontwerpen, blijven de fundamentele problemen in verband met de toepassing van artikel 90 van de Grondwet vanzelfsprekend onveranderd.

Het advies dat de Raad van State thans behoort uit te brengen - binnen een zeer korte tijd en in vakantiekamer - kan niet anders zijn dan een aanvulling van het vorige, waarnaar herhaaldelijk zal worden verwezen.

Dat vorige advies is bij het onderhavige gevoegd.

In de memorie van toelichting bij het nieuwe voorontwerp is sprake van een advies, met talrijke noten , dat op 3 maart 1975 door de Procureur-Generaal bij het Hof van cassatie aan de Minister van Justitie is verstrekt. De Raad van State heeft van die documenten geen kennis gehad en heeft er dus geen rekening mee kunnen houden bij het opstellen van zijn adviezen.

.../...

De Raad moge de aandacht van de Regering vestigen op de verschillen tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp, waarvan voorbeelden verder in dit advies worden aangehaald.

*

* *

I. Misdrijven.

Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt : "De bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere strafwetten zijn van toepassing op de ministers en staatssecretarissen".

Bij dit artikel is het volgende op te merken :

1. Het blijkt niet dat de bedoeling van de Grondwetgever ooit is geweest, dat de ministers aan de bepalingen van het Strafwetboek zouden kunnen worden onttrokken en meer in 't bijzonder dat bepaalde feiten die voor een gewone burger een misdrijf zijn, het eventueel niet zouden zijn als het om een minister gaat.

Moet die bepaling van artikel 3 daarom als overbodig ter zijde worden geschoven ?

In een wet die tot doel heeft uitvoering te geven aan artikel 90 van de Grondwet - waarvan een der voorzieningen luidt "dat een wet zal bepalen in welke gevallen

de ministers verantwoordelijk zijn" -, geeft die herhaling uitdrukking aan het voornemen om de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers - bij ontstentenis van enig misdrijf dat alleen door hen kan worden gepleegd - te beperken tot de bepalingen van het Strafwetboek en van de bijzondere wetten, en om een einde te maken aan de overgangstoestand waarin artikel 134 van de Grondwet voorziet.

2. Het voorontwerp voorziet niet in enig misdrijf dat alleen door ministers kan worden gepleegd.

De Grondwetgever heeft het stellig zo gezien dat de wetgever sommige door ministers gepleegde feiten als specifieke misdrijven strafbaar zou kunnen stellen. Daaruit mag niet worden afgeleid dat het in strijd zou zijn met de Grondwet dat niet te doen.

Of het in de huidige stand van onze strafwetten al dan niet verantwoord is sommige door ministers gepleegde feiten als specifieke misdrijven strafbaar te stellen, moet door de wetgever worden uitgemaakt.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Regering zich afvraagt "of het Strafwetboek niet bepaalde leemten vertoont, namelijk op het gebied van de omkoperij en van de "trafic d'influence", en, even verder, of het niet wenselijk zou zijn "dat voor bepaalde misdrijven een zwaardere straf wordt voorgeschreven voor het geval dat ze worden gepleegd door een minister of door een staatssecretaris".

.../...

3. Hoe dan ook, het onderhavige ontwerp zou, zoals het vorige, iedere twijfel moeten wegnemen omtrent de vraag of de bepalingen betreffende de misdrijven, gepleegd door ambtenaren, openbare officieren of andere met enig gedeelte van het openbaar gezag beklede personen, op de ministers toepasselijk zijn.

*

* *

II. Respectieve bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van het Hof van cassatie.

Zonder enig onderscheid te maken tussen feiten die gepleegd zijn in, buiten of ter gelegenheid van de uitoefening van het ministeriële ambt, noch tussen misdaden, wanbedrijven of overtredingen, bepaalt artikel 1 dat ministers of staatssecretarissen voor ieder misdrijf dat zij hetzij vóór hun ambtsaanvaarding hetzij tijdens hun ambtsduur hebben gepleegd, tijdens hun ambtsduur niet kunnen worden berecht dan door het Hof van cassatie.

Het artikel vervolgt : "Vervolgingen die reeds voor de gewone rechtbanken werden ingesteld, blijven bij hen aanhangig".

Uit die tekst blijkt dat niet het tijdstip waarop een onderzoek of vervolgingen worden ingesteld, maar wel het tijdstip waarop de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig wordt gemaakt, beslissend zal zijn voor de respectieve bevoegdheid van de gewone rechtbanken of van het Hof van cassatie.

.../...

De vertegenwoordigers van de Regering hebben bevestigd dat de tekst van artikel 1 inderdaad zo moet worden verstaan.

Ingeval de zaak nog niet bij het vonnisgerecht aanhangig is op het tijdstip van de ambtsaanvaarding, zal tijdens de ambtsduur alleen bij het Hof van cassatie vervolging kunnen worden ingesteld en wel alleen - ofschoon het ontwerp dat niet met zoveel woorden zegt - bij wege van een inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Is de zaak, zoals hiervoren is gezegd, bij wege van een inbeschuldigingstelling bij het Hof van cassatie aanhangig gemaakt, dan blijft dat Hof bevoegd, zelfs nadat de minister zijn ambt heeft neergelegd.

Misschien spreekt dat vanzelf, maar aangezien het nodig wordt geacht het aan het slot van artikel 1 met zoveel woorden te zeggen voor de gewone rechtbanken, is het wenselijk het ook te zeggen voor het Hof van cassatie.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt :

"Nadat hun ambt is ten einde gekomen worden de ministers en staatssecretarissen berecht door het Hof van cassatie, in verenigde kamers, voor misdrijven die zij hebben gepleegd tijdens hun ambtsduur, indien de ten laste gelegde feiten door de strafwetten strafbaar worden gesteld wanneer ze worden gepleegd door een ambtenaar, een openbaar officier of een persoon die met een openbare dienst is belast".

.../...

Uit die tekst volgt dat het Hof van cassatie, nadat het ministeriële ambt beëindigd is, - behalve indien bij het Hof reeds vervolging is ingesteld terwijl de minister in dienst was - nog alleen bevoegd is om hen te vonnissen wegens de in dat artikel bepaalde misdrijven.

Nagegaan moet worden op welke wijze een einde komt aan de bevoegdheid van het Hof van cassatie om de minister wegens de andere misdrijven te berechten.

Aan de formulering in de Franse tekst "les poursuites sont soumises à la Cour de cassation" kan bezwaarlijk een andere betekenis worden gegeven dan aan de formule "les ministres ... sont poursuivis devant la Cour de cassation" welke in artikel 1 is gebruikt. (De Nederlandse tekst zegt in beide gevallen : "worden de ministers ... berecht door het Hof van cassatie"). Beslissend zou dus zijn het tijdstip waarop de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig is gemaakt, niet het tijdstip waarop de vervolging is ingesteld. Zodra aan het ministeriële ambt een einde is gekomen, zou het Hof van cassatie geen kennis meer kunnen nemen van rechtsvervolging tegen de minister en zou de Kamer hem, behalve wegens de misdrijven bepaald in artikel 2, niet meer in beschuldiging kunnen stellen.

Mocht dat de bedoeling van de Regering zijn, dan zou ze ondubbelzinnig moeten worden uitgedrukt. Ziet de Regering het echter zo dat het Hof van cassatie bevoegd blijft wanneer de Kamer het instellen van een "gerechtelijk onderzoek" mocht hebben gelast krachtens artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, dan zou dat eveneens duidelijk moeten worden gezegd.

.../...

Volgens het reeds aangehaalde artikel 2 blijft het Hof van cassatie bevoegd nadat aan het ambt een einde is gekomen "indien de ten laste gelegde feiten (gepleegd tijdens de ambtsduur) door de strafwetten strafbaar worden gesteld wanneer ze worden gepleegd door een ambtenaar, een openbaar officier of een persoon die met een openbare dienst is belast".

De memorie van toelichting geeft daar de volgende commentaar op :

"Dergelijke feiten zijn verbonden met het uitgeoefende ambt. Zij kunnen dus niet gepleegd zijn "buiten de uitoefening van het ambt". Krachtens artikel 90 van de Grondwet is derhalve door de vervolging van dergelijke feiten een inbeschuldigingstelling voor de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist".

Zoals dit artikel is geredigeerd, legt het op de bevoegdheid van het Hof van cassatie en op de macht van de Kamer van volksvertegenwoordigers beperkingen die niet overeen te brengen zijn met artikel 90 van de Grondwet. Zonder enig voorbehoud en zonder enige beperking in de tijd verleent dit immers aan de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht ministers in beschuldiging te stellen en aan het Hof van cassatie het recht ze te berechten voor alle misdaden en wanbedrijven die zij in de uitoefening van hun ambt mochten hebben gepleegd.

Zelfs als aan de dwingende regel van artikel 90 van de Grondwet een beperkende interpretatie wordt gegeven, zodat hij alleen zou gelden voor handelingen die strikt

in de uitoefening van het ambt zijn verricht, dan rest nog dat de in artikel 2 van het voorontwerp bedoelde misdrijven niet de enige zijn die een minister kan plegen als handelingen van zijn ambt. Bij wijze van voorbeeld kunnen worden vermeld de misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat welke een minister in de uitoefening van zijn ambt mocht plegen.

*

* *

Volgens het voorontwerp moeten de ministers zowel wegens overtredingen als wegens misdaden en wanbedrijven door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging gesteld en door het Hof van cassatie berecht worden. Dit probleem is behandeld in 's Raads vorige advies, waarnaar moge worden verwezen.

*

* *

Artikel 4, § 1, bepaalt :

"Wanneer er aanwijzingen zijn dat een minister of staatssecretaris hetzij vóór zijn ambtsduur, hetzij tijdens zijn ambtsduur misdrijven zou hebben gepleegd, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers, onverminderd haar eigen recht van onderzoek, bevelen dat lastens hem een gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld.

Zij kan evenzo een gerechtelijk onderzoek gelasten tegen een minister of staatssecretaris wiens ambt is ten einde gekomen, indien het ten laste gelegde misdrijf ter beoordeling van het Hof van cassatie staat.

.../...

In een zodanig geval worden de taken die toekomen aan de onderzoeksrechter en de procureur des Konings, onmiddellijk opgenomen respectievelijk door de eerste voorzitter en de procureur-generaal in het Hof van cassatie, of door de raadsheer of de advocaat-generaal die zij daartoe aanwijzen.

Na afsluiting van het onderzoek zendt de magistraat die het onderzoek heeft verricht, het dossier naar de Kamer van volksvertegenwoordigers die, wanneer zij oordeelt dat daartoe grond is, de betrokken minister of staatssecretaris voor het Hof van cassatie doet brengen".

Bij deze tekst zijn een aantal opmerkingen te maken :

1. Opdat kan worden uitgemaakt welke de bestanddelen zijn van een aan een minister ten laste gelegd misdrijf, voorziet artikel 4, § 1, uitdrukkelijk slechts in twee procedures : een zogezegd "gerechtelijk" of een parlementair onderzoek.

Volgens de Raad van State doet deze bepaling geen afbreuk aan het recht waarover de Kamer beschikt om zelf tot klaarheid over de feiten te komen door andere middelen, inzonderheid door het oprichten van een commissie die alleen tot taak zou hebben haar voor te lichten omtrent dé door haar te nemen beslissing : een onderzoek instellen of onmiddellijk in beschuldiging stellen.

.../...

2. De term "gerechtelijk onderzoek", toegepast op de procedure welke voorafgaat aan de inbeschuldigingstelling waardoor de zaak bij het Hof van cassatie aanhangig wordt, kan verwarring stichten; hij kan de indruk wekken dat die procedure in wezen - en niet alleen naar de vorm - gerechtelijk is reeds vóór de zaak bij het Hof van cassatie aanhangig is gemaakt langs de enige weg welke de wet toestaat.

Derhalve wordt voorgesteld in artikel 4, § 1, eerste en tweede lid, het bijvoeglijk naamwoord "gerechtelijk" te schrappen en het derde lid als volgt te redigeren :

"Voor de behoeften van het onderzoek oefenen de eerste voorzitter van het Hof van cassatie en de procureur-generaal bij dat Hof of de raadsheer en de advocaat-generaal die zij aanwijzen onderscheidenlijk de taak van onderzoeksrechter en van procureur des Konings uit".

Het vierde lid van § 1 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Na afloop van het onderzoek wordt het dossier aan de Kamer van volksvertegenwoordigers gezonden".

3. Volgens het eerste en het tweede lid kan de Kamer optreden zodra een minister zijn ambt heeft opgenomen en voor alle feiten die vóór zijn ambtsaanvaarding mochten zijn gepleegd. Voor die feiten kan een gerechtelijk onderzoek aan de gang zijn.

.../...

De memorie van toelichting zegt :

"Werd reeds een strafrechtelijk onderzoek geopend, dan zal dit gewoon worden verder gezet. De verwijzing evenwel naar het bevoegde rechtscollege, het Hof van cassatie, zal niet kunnen gebeuren door de Raadkamer maar uitsluitend door de Kamer van volksvertegenwoordigers".

Aan de hier te kennen gegeven bedoeling wordt niet tegemoetgekomen door de tekst, krachtens welke de magistraat die het onderzoek leidt, zodra de minister zijn ambt opneemt de zaak uit handen moet geven aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, die van dan af alléén gerechtigd is om een onderzoek te gelasten.

4. De memorie van toelichting stelt :

"De bepaling van § 1, derde lid, luidens welke, wanneer de Kamer een gerechtelijk onderzoek lastens een minister gelast, de taken die toekomen aan de onderzoeksrechter en de procureur des Konings, onmiddellijk worden opgenomen respectievelijk door de eerste voorzitter en de procureur-generaal in het Hof van cassatie, impliceert dat de bedoelde opdracht de bevoegdheid inhoudt tot de aanhouding van de betrokken minister te doen overgaan".

.../...

Aan deze interpretatie geeft het voorontwerp geen steun. Het gaat niet aan, dat de bevoegdheid tot vrijheidsbeneming niet in een uitdrukkelijke tekst wordt verleend noch gepaard gaat met procedurewaarborgen zoals die waarin het vorige ontwerp voorzag.

*

Artikel 4, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers een minister ook rechtstreeks in beschuldiging kan stellen en het voegt er in een tweede lid aan toe : "Het Hof van cassatie kan, in voorkomend geval, een onderzoek laten verrichten door één van zijn leden".

Een zodanige formulering kan de indruk wekken dat het Hof van cassatie dit alleen mag doen in geval van onmiddellijke inbeschuldigingstelling, terwijl dat volgens de memorie van toelichting en de gemachtigden van de Regering niet de bedoeling is.

Het tweede lid van § 3 zou derhalve een afzonderlijke paragraaf moeten vormen; deze kan als volgt worden geredigeerd :

"§ 4. Wanneer het Hof van cassatie kennis neemt van een inbeschuldigingstelling, kan het iedere onderzoeksmaatregel verrichten welke het nodig acht. Ook kan het een van zijn leden daarmee belasten".

*

.../...

Artikel 4 bepaalt in § 2 iets van geheel andere aard dan in zijn overige paragrafen. Het verleent aan de minister en aan de staatssecretaris, ook wanneer hun ambt ten einde is gekomen, het recht inzage te nemen van de administratieve dossiers waarvan zij de kennis voor hun verdediging nuttig achten, en zich zonder kosten kopie van de stukken te doen afgeven.

Volgens de memorie van toelichting beoogt die paragraaf "tegemoet te komen aan de bekommernis, dat de gewezen minister tegen wie een onderzoek werd ingesteld, de beschikking zou kunnen hebben over de administratieve dossiers die hij onder zich had toen hij minister was, en die gegevens bevatten welke met de ten laste gelegde feiten in verband staan".

Deze verduidelijking zou moeten voorkomen in de tekst, die in zijn huidige vorm tot gevolg kan hebben dat van dat recht op inzage misbruik wordt gemaakt.

*

* *

Luidens artikel 5 van het voorontwerp kan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, vóór enige toepassing van artikel 4, dat is vooraleer tegen een minister een "gerechtelijk" onderzoek wordt ingesteld op last van de Kamer van volksvertegenwoor-

.../...

digers, of vooraleer een minister in beschuldiging wordt gesteld, tegen hem "informatieopdrachten uitvoeren en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daarvan in kennis stellen".

Volgens de tekst van die bepaling en de commentaar in de memorie van toelichting, gaat het hier om een blijvende en algemene bevoegdheid welke de procureur-generaal op eigen initiatief kan uitoefenen zonder dat hem daar telkens om moet worden verzocht door de Kamer van volksvertegenwoordigers, een bevoegdheid zoals de procureur des Konings bezit in het kader van de ambtsbevoegdheden welke het Wetboek van strafvordering hem verleent.

Al kan worden aangenomen dat er in beginsel geen bezwaar tegen is dat een zodanige bevoegdheid aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie wordt verleend wanneer het gaat om misdrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd - de wetgever beschikt geheel vrij in dezen - toch rijst de vraag of dat ook kan wanneer het gaat om misdrijven die door ministers in de uitoefening van hun ambt zijn gepleegd. Alleen de Kamer van volksvertegenwoordigers is immers door artikel 90 van de Grondwet gemachtigd een minister op die grond in beschuldiging te stellen. Alleen zij, en niet de ambtenaar van het openbaar ministerie, kan in dat geval de strafvordering instellen en dus ook het initiatief tot vervolging nemen.

.../...

De vraag rijst dan ook of het voorontwerp, doordat het in alle gevallen een algemene en blijvende informatiebevoegdheid verleent aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, althans niet ten dele afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In het stelsel van het Wetboek van strafvordering is de informatiebevoegdheid een attribuut van de strafvordering. Bij Menige vervolging is de informatie een noodzakelijke zo niet onmisbare voorafgaande maatregel. Maar, zoals Procureur-generaal HAYOIT de TERMICOURT duidelijk heeft aangetoond in zijn openingsreden over de parlementaire immuniteit welke hij op 15 september 1955 voor het Hof van cassatie heeft uitgesproken (Nederlandse tekst R.W. 1955-1956, kol. 57, nr. 15), zijn de daden van informatie welke een ambtenaar van het openbaar ministerie binnen de grenzen van zijn bevoegdheid kan doen uitvoeren, geen daden van vervolging.

Zo zal het ook zijn met de daden van informatie welke de procureur-generaal bij het Hof van cassatie genoopt kan zijn ter uitvoering van artikel 5 van het voorontwerp te gelasten wanneer hij kennis heeft van feiten die voor een minister een misdrijf kunnen opleveren waarvoor hij door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging kan worden gesteld.

.../...

De toekenning van de informatiebevoegdheid aan de procureur-generaal bij het Hof van cassatie zal echter, zoals Procureur-generaal HAYOIT de TERMICOURT uiteenzet, niet de bevoegdheid impliceren, om de minister die de feiten heeft gepleegd te horen, ook al stemt deze daarin toe. Een zodanige daad is een daad van vervolging die buiten het begrip informatie valt. De procureur-generaal zal, in tegenstelling met hetgeen de memorie van toelichting te kennen geeft, die daad niet mogen verrichten in het stadium van de informatie.

Bij artikel 5 van het voorontwerp rijst ook de vraag of de procureur-generaal bij het Hof van cassatie, die in zijn normale ambtsbevoegdheden slechts bij hoge uitzondering de strafvordering instelt, over voldoende middelen zal beschikken om daden van informatie te verrichten of te doen verrichten. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep beschikken daarentegen wel over zodanige middelen, op grond van hun gewone ambtsbevoegdheid.

*

* *

III. Machtiging om inzage of afschrift van de stukken te nemen.

Bij artikel 6 van het voorontwerp is het volgende op te merken :

Artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt : "De Koning bepaalt aan welke voorwaarden de mededeling of het afschrift van akten van onder-

.../...

zoek en van rechtspleging in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken is onderworpen".

Deze bepaling, waaraan artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken rechtsgrond ontleent, machtigt de Koning tot het wijzigen van het eerdervermelde artikel 125 in de zin van het ontworpen artikel 6.

Wijziging van verordeningsteksten door wetsbepalingen kan tot rechtsonzekerheid leiden; mocht het in de bedoeling van de Regering liggen die bepaling in het voorontwerp te handhaven, dan zou het artikel derhalve in de vorm van een autonome bepaling moeten worden geformuleerd.

*

* *

IV. Procedure voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Bij artikel 7, § 1, is alleen een vormopmerking te maken.

Het ware verkieslijk de tekst van deze bepaling als volgt te redigeren :

"Artikel 7.-

§ 1. Zodra de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kennis heeft van de feiten die een door een minister of door een staatssecretaris gepleegd misdrijf kunnen opleveren, geeft hij daarvan kennis aan de Kamer".

.../...

Artikel 7, § 2, bepaalt dat een verzoek tot het instellen van een "gerechtelijk" onderzoek of tot inbeschuldigingstelling bij de Kamer aanhangig wordt gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van tien van haar leden.

De Regering grondt deze tekst op artikel 7 van de Grondwet.

In zijn vorige advies heeft de Raad van State een aantal beschouwingen gewijd aan het probleem van de toepassing van artikel 7 van de Grondwet in verband met artikel 90 van de Grondwet. Daar rees echter niet de vraag, zoals in het huidige ontwerp, of die artikelen voorrang hebben op de prerogatieven waarover de leden van de Kamer individueel beschikken.

Het lijkt wel zo te zijn dat de noodzakelijke stabiliteit van de regels betreffende de toepassing van het recht van inbeschuldigingstelling, pleit voor het invoeren van een wetsbepaling in dezen. Maar in de zeer korte termijn waarover de Raad van State voor het geven van zijn advies heeft beschikt, heeft hij niet kunnen nagaan of die zienswijze voldoende grond oplevert om de bepaling van artikel 7, § 2, in het voorontwerp te behouden.

De Franse en de Nederlandse tekst van artikel 7, § 3, stemmen niet geheel overeen.

Artikel 7, § 4, eerste lid, bepaalt dat de Kamer met gesloten deuren beraadslaagt over ieder voorstel tot onderzoek en inbeschuldigingstelling.

.../...

De gewone betekenis van "beraadslagen" is : bespreken, van gedachten wisselen, enz., maar niet beslissen.

Wordt de term alleen in die betekenis genomen, dan worden alleen de besprekingen van de Kamer met gesloten deuren gehouden, niet de stemming die ze besluit.

Hieruit volgt dat de vergadering, in afwijking van artikel 33, derde lid, van de Grondwet, niet in het openbaar ter behandeling van hetzelfde onderwerp zal kunnen worden hervat vóór de eindbeslissing, maar dat deze laatste openbaar zal zijn.

Deze interpretatie is in overeenstemming met de democratische tradities volgens welke de beslissingen van het Parlement alle burgers aangaan en door eenieder moeten kunnen worden gekend.

Men mag dus aannemen dat de term in die betekenis moet worden verstaan.

Deze opmerking geldt ook voor het woord "beraadslagingen" in § 5. In dezelfde paragraaf moet het bijvoeglijk naamwoord "strafrechtelijk" vervallen om de redenen die met betrekking tot artikel 4 zijn opgegeven.

Artikel 7, § 5, stelt niet uitdrukkelijk straf op het ruchtbaar maken van de beraadslagingen

.../...

van de commissies welke de Kamer mocht hebben opgericht krachtens het voorbehoud dat in artikel 4, § 1, van het voorontwerp is gemaakt. Zoals de tekst nu is gesteld, is die ruchtbaarmaking dus niet strafbaar; met een verklaring in de memorie van toelichting zou vanzelfsprekend niet kunnen worden volstaan om dat stilzwijgen van een strafbepaling te ondervangen.

V. De strafvordering voor het Hof van cassatie.

Artikel 8, § 1, van het ontwerp belast de procureur-generaal bij het Hof van cassatie met de strafvordering vóór dat Hof. In dat verband moge worden verwezen naar hetgeen vooraan in hoofdstuk VII van het vorige advies is gezegd.

Overeenkomstig de gebruikelijke terminologie zou § 2 beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 2. De minister of staatssecretaris die in beschuldiging is gesteld, wordt gedagvaard op verzoek van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie".

Artikel 8, § 4, zou de bedoeling van de Regering beter weergeven indien het als volgt werd geredigeerd :

"§ 4. Wanneer het onderzoek vóór het Hof strafbare feiten aan het licht brengt die niet bij het Hof aanhangig werden gemaakt, geeft de procureur-generaal daarvan kennis aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In dat geval wordt de

.../...

strafvordering geschorst tot de Kamer uitspraak heeft gedaan over de eventuele uitbreiding van de inbeschuldigingstelling; die schorsing mag niet langer duren dan een maand".

Wil de Regering, door alleen te verwijzen naar de algemene beginselen van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 17 april 1878, en niet naar de beginselen van andere wetten, de strafvorderingswetten waardoor het Hof van cassatie zich behoort te laten leiden, tot die twee wetteksten beperken ?

De wet van 17 april 1878 moet overigens met haar juiste opschrift worden aangehaald : wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

*

* *

VI. <u>De burgerlijke rechtsvordering</u>.

Afgezien van moeilijkheden die kunnen ontstaan bij de toepassing van de door artikel 9 in te voeren regeling, rijzen daarbij ook principiële vragen.

a) Als er geen strafvordering is, zal de partij die benadeeld is door een misdrijf dat door een minister is gepleegd, geen vergoeding kunnen ver-

.../...

krijgen tenzij de Kamer haar verlof verleent om een afzonderlijke rechtsvordering in te stellen. Wordt dat verlof haar niet verleend, dan zal zij in rechte noch van de minister, noch van de Staat vergoeding kunnen vorderen.

De geringe verschillen tussen de door de ontwerp-wet voorgestelde regeling en die welke voor dezelfde aangelegenheid in het vorige voorontwerp van wet was uitgewerkt, doen niets af aan de opwerpingen welke de Raad van State heeft gegrond op artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Bovendien is in artikel 90 van de Grondwet geen enkele bepaling te vinden die zich tegen de toepassing van dat artikel verzet.

b) In geval van onrechtmatige daad die geen misdrijf is, heeft de benadeelde partij, indien de minister is opgetreden als orgaan van de Staat of van een bestuur, geen verhaal op de minister zelf. Deze kwestie is reeds onderzocht in het vorige advies (hoofdstuk VIII).

c) In beide gevallen a) en b), stelt de memorie van toelichting dat de Staat, als hij veroordeeld is om de schade te vergoeden, zich op de ministers zal kunnen verhalen; in tegenstelling met het vorige aan de Raad voorgelegde voorontwerp handelt het onderhavige niet over het bestaan van die verhaalsvordering; het treft dan ook geen regeling ter zake van de voorwaarden voor het instellen van die vordering.

.../...

d) Het voorontwerp geeft niet met zoveel woorden een oplossing voor het geval dat de benadeelde partij ofwel de Staat zelf ofwel een openbaar bestuur met de minister als orgaan mocht zijn. Artikel 9, § 3, van het voorontwerp, krachtens hetwelk de benadeelde partij alleen tegen de Staat een vordering kan instellen, heeft tot gevolg dat deze laatste geen enkele rechtsvordering kan instellen tegen de minister.

De Franse tekst van artikel 9, § 2, is niet in overeenstemming met de Nederlandse.

---

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

J. MASQUELIN, président de chambre,
kamervoorzitter,

J. SAROT, conseiller d'Etat,
staatsraad,

J. DE MEYER, assesseurs de la section
de législation,
R. PIRSON, bijzitters van de afdeling
wetgeving,

R. VAN HAECKE, greffier en chef.
hoofdgriffier.

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

Le rapport a été présenté par Melle M.Th. BOURQUIN, premier auditeur, et la note du bureau de coordination a été rédigée par M.Chr. LAMBOTTE, référendaire.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door Mej. M.Th. BOURQUIN, eerste auditeur, en de nota van het coördinatiebureau werd geredigeerd door de H. Chr. LAMBOTTE, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. VAN HAECKE. F. LEPAGE.