

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 décembre 1996, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution" (Doc. Chambre, n° 832/1 - 96/97), a donné le 13 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 december 1996 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet" (Gedr. St. Kamer, nr. 832/1 - 96/97), heeft op 13 december 1996 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

1. Selon son intitulé et ses développements, la proposition de loi examinée entend porter une exécution partielle de l'article 103 de la Constitution. Elle appelle dès lors une remarque analogue à celle qu'avait formulée la section de législation du Conseil d'Etat à propos du projet, devenu la loi du 3 avril 1995 "portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution" :

"La loi proposée s'inscrit dans le prolongement de l'article 103, alinéa 2, de la Constitution. Cette disposition confie au législateur la mission de "déterminer les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées".

La loi proposée utilise de façon très partielle cette large habilitation qui doit pourtant conduire le législateur à déterminer, tant les infractions que peuvent commettre les ministres que les sanctions qui peuvent leur être infligées ou encore la procédure qui peut être mise en oeuvre à leur encontre, tant en amont qu'en aval de l'acte d'accusation proprement dit.

Cette manière de légiférer est de nature à susciter des difficultés en raison de l'incertitude qu'elle peut, par exemple, laisser planer sur la suite qui pourrait être donnée aux procédures engagées dans de telles conditions. Elle peut néanmoins s'expliquer par les circonstances particulières qui entourent l'élaboration de la loi proposée (...) et par la volonté exprimée à plusieurs reprises par le Gouvernement et les Chambres législatives de régler de manière définitive, au cours de l'année 1995, le régime de la responsabilité des ministres (1)".

(1) Doc. parl., Chambre, 1994/1995, n° 1764/2, pp. 7-8.

Selon l'intitulé de la proposition de loi, l'exécution de l'article 103 de la Constitution est également temporaire. Ni le dispositif, ni les développements ne confirment ce caractère temporaire. Privée de son caractère temporaire, à l'inverse de la loi du 3 avril 1995 précitée, la proposition met un terme, pour ce qui concerne le mode de procéder contre les ministres, à la disposition transitoire de l'article 103 de la Constitution.

Si telle n'est pas l'intention du législateur, il convient qu'un terme soit assigné à l'application dans le temps de la proposition de loi.

De plus, selon les développements, la proposition vise à exécuter l'article 103 de la Constitution, "en ce qui concerne la manière de mener une instruction sur la responsabilité pénale des ministres" mais elle ne contient aucune disposition relative au flagrant délit. Il convient de la compléter sur ce point.

Enfin, le problème de la connexité, particulièrement délicat, reste sans solution dans la présente proposition.

2. La proposition de loi "portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution" s'applique, en vertu de son article 2, § 1er, aux ministres et aux secrétaires d'Etat et aux poursuites dirigées contre un ancien ministre ou un ancien secrétaire d'Etat pour des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions. La proposition de loi spéciale "portant exécution partielle de

.../...

l'article 125 de la Constitution" a le même champ d'application à l'égard des ministres communautaires et régionaux.

La question se pose : quelle est la procédure à appliquer si une personne est à la fois membre ou ancien membre du Gouvernement fédéral et membre ou ancien membre d'un Gouvernement de communauté ou de région (1) ? Il convient d'introduire dans une loi spéciale prise en vertu de l'article 125, alinéa 3, de la Constitution, une disposition désignant dans chaque hypothèse l'assemblée compétente.

Observations particulières.

Article 2, § 2.

A la fin du paragraphe 2, il faut écrire "... sous réserve des exceptions énoncées dans l'article 3".

Article 3, alinéa 1er.

1. Selon l'article 2, § 1er, de la proposition de loi examinée, celle-ci ne s'applique qu'aux poursuites dirigées contre un ministre ou un secrétaire d'Etat.

(1) Voir en ce sens, l'avis de la section de législation L. 24.597 du 22 août 1995 sur un avant-projet de loi "portant exécution de l'article 103 de la Constitution", Doc. parl. chambre, S.E. 1995, n° 61/1, pp. 43-44.

Pourtant, l'article 3, alinéa 1er, de la proposition traite de la compétence relative aux actes d'information en disposant que ceux-ci "ne peuvent être effectués que par le procureur général près la Cour de cassation ou sur réquisition de celui-ci".

Cette disposition déroge à l'article 23, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle qui attribue cette compétence au procureur du Roi. Encore que les actes d'information soient étrangers à l'article 103 de la Constitution, rien n'empêche le législateur de confier au procureur général près la Cour de cassation le soin d'accomplir les actes d'information, étant entendu qu'un tel régime est objectivement justifié.

2. Il va de soi que, selon le droit commun, les actes d'information accomplis régulièrement avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi restent valides.

Article 3, alinéa 2.

Pour éviter toute ambiguïté, il serait utile de préciser, dans le texte, que c'est le conseiller instructeur qui peut accomplir les actes couverts par l'autorisation. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition, le texte doit être revu en conséquence.

.../...

Article 3, alinéa 3, dernière phrase.

1. Le texte examiné doit être compris en ce sens que le collège exerçant les fonctions de Chambre du conseil ne peut avoir pour mission de statuer sur le règlement de procédure. C'est en effet à la Chambre des représentants qu'il revient de mettre un ministre en accusation.

2. Pour le surplus, il semble que la mission du collège exerçant les fonctions de Chambre du conseil se limite essentiellement à confirmer un mandat d'arrêt, si un tel mandat est autorisé par la Chambre des représentants et délivré par le magistrat instructeur. Si les auteurs de la proposition entendent faire jouer à ce collège un autre rôle que celui-là, il faut compléter le texte.

3. De manière générale, le texte proposé doit être plus précis en ce qui concerne les missions du collège statuant comme Chambre du conseil.

Article 4.

1. Si l'on veut établir un parallélisme avec le droit commun, il faut :

- a la fin du paragraphe 1er, remplacer le mot "avis" par le mot "réquisitoire";

.../...

- au paragraphe 2, remplacer les mots "après avoir entendu, le cas échéant, l'avis verbal du procureur général", par les mots "sur réquisition du procureur général près la Cour de cassation et après avoir entendu le ministre ou ...".

2. Dans la deuxième phrase du paragraphe 2, il faut écrire : "quarante-huit heures au moins avant l'audition par la Chambre des représentants, ...".

Algemene opmerkingen.

Het thans onderzochte voorstel van wet beoogt, volgens het opschrift ervan en de toelichting erbij, de gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet te regelen. Derhalve dient omtrent dit voorstel van wet een soortgelijke opmerking te worden gemaakt als die welke de afdeling wetgeving van de Raad van State gemaakt heeft inzake het ontwerp dat de wet van 3 april 1995 houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet is geworden :

"Zoals meteen reeds is gesteld, ligt het wetsvoorstel in het verlengde van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet. Volgens deze bepaling komt het aan de wetgever toe om te bepalen «in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen».

Dat wetsvoorstel maakt slechts zeer gedeeltelijk gebruik van die ruime machtiging, die de wetgever er nochtans toe moet brengen zowel de strafbare feiten te bepalen die door ministers kunnen worden gepleegd, als de straffen die hun kunnen worden opgelegd of de procedure die tegen hen kan worden in gang gezet, zowel vóór als na de bekendmaking van de eigenlijke akte van beschuldiging.

Dit procédé kan problemen doen rijzen wegens de onzekerheid die ze bijvoorbeeld kan laten bestaan omtrent het gevolg dat kan worden gegeven aan de in zulke omstandigheden in gang gezette procedures. Deze handelwijze kan nochtans worden verklaard door de bijzondere omstandigheden waarin het wetsvoorstel tot stand is gekomen, (...) en ook door de omstandigheid dat de Regering en de Wetgevende Kamers meermaals de wens hebben te kennen gegeven om in de loop van het

.../...

jaar 1995 de verantwoordelijkheid van ministers definitief te regelen (1)".

Volgens het opschrift van het voorstel van wet is de uitvoering van artikel 103 van de Grondwet tevens tijdelijk. Noch in het dispositief, noch in de toelichting wordt bevestigd dat deze regeling van tijdelijke aard is. Voor zover het voorstel niet van tijdelijke aard is, in tegenstelling tot de voornoemde wet van 3 april 1995, maakt het, wat de wijze betreft om tegen de Ministers in rechte op te treden, een eind aan de overgangsbepaling van artikel 103 van de Grondwet.

Indien zulks niet de bedoeling van de wetgever is, moet voor de toepassing van het voorstel van wet in de tijd een grens worden bepaald.

Bovendien heeft volgens de toelichting het voorstel tot doel artikel 103 van de Grondwet uit te voeren "met betrekking tot de wijze waarop het onderzoek naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers dient te worden gevoerd", doch het bevat geen enkele bepaling betreffende het geval van betrapting op heterdaad. Het voorstel moet in dat opzicht worden aangevuld.

Ten slotte biedt het onderhavige voorstel geen oplossing voor het bijzonder delicate vraagstuk van de verknochtheid.

(1) Gedr. Stuk Kamer, 1994/1995, nr. 1764/2, blz. 3-4.

2. Het voorstel van wet "houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet" is krachtens artikel 2, § 1, van dit voorstel toepasselijk op de ministers en staatssecretarissen, en op de vervolging die tegen een gewezen minister of een gewezen staatssecretaris wordt ingesteld wegens strafbare feiten die deze bij de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd. Het voorstel van bijzondere wet "houdende gedeeltelijke uitvoering van artikel 125 van de Grondwet" heeft dezelfde werkingssfeer ten aanzien van de Gemeenschaps- en Gewestministers.

De vraag rijst welke procedure van toepassing is wanneer een persoon tegelijkertijd lid of gewezen lid van de federale regering is, en lid of gewezen lid van een Gemeenschaps- of Gewestregering (1). In een bijzondere wet, vastgesteld krachtens artikel 125, derde lid, van de Grondwet, moet een bepaling worden ingevoegd waarbij voor ieder geval de bevoegde assemblee wordt aangewezen.

(1) Zie in dat verband advies van de afdeling wetgeving L. 24.597 van 22 augustus 1995 over een voorontwerp van wet "houdende uitvoering van artikel 103 van de Grondwet", gedr. stuk Kamer, B.Z. 1995, nr. 61/1, blz. 43-44.

Bijzondere opmerkingen.Artikel 2, § 2.

Aan het eind van paragraaf 2 schrijve men "..., onder voorbehoud van de uitzonderingen bepaald in artikel 3".

Artikel 3, eerste lid.

1. Volgens artikel 2, § 1, van het onderzochte voorstel van wet is deze alleen van toepassing op vervolgingen tegen een minister of een staatssecretaris. Nochtans handelt artikel 3, eerste lid, van het voorstel over de bevoegdheid inzake "informatiedaden", welke volgens dit artikel "slechts (mogen) worden verricht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie of op vordering van deze laatste".

Deze bepaling wijkt af van artikel 23, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat deze bevoegdheid toekent aan de procureur des Konings. Ofschoon artikel 103 van de Grondwet niets voorschrijft in verband met de "informatiedaden", belet niets de wetgever de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie te gelasten zulke daden van vooronderzoek te verrichten, met dien verstande dat zulk een regeling objectief gewettigd wordt.

.../...

2. Het spreekt vanzelf dat volgens het gemene recht de daden van vooronderzoek die op regelmatige wijze verricht zijn vóór de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet, geldig blijven.

Artikel 3, tweede lid.

Om alle onduidelijkheid te voorkomen, zou het nuttig zijn in de tekst te preciseren dat het de raadsheer-onderzoeker is die de handelingen kan verrichten waarvoor toestemming is verleend. Is zulks niet de bedoeling van de stellers van het voorstel, dan moet de tekst dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 3, derde lid, laatste zin.

1. De onderzochte tekst dient aldus te worden begrepen dat het college dat de functie van raadkamer uitoefent niet tot taak kan hebben uitspraak te doen over de procedureregeling. Het komt immers de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe een minister in beschuldiging te stellen.

2. Voor het overige laat het zich aanzien dat de taak van het college dat de functie van raadkamer uitoefent zich hoofdzakelijk ertoe beperkt een bevel tot aanhouding te bevestigen, indien de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe-stemming verleent voor zo'n bevel en dat bevel wordt

.../...

afgegeven door de raadsheer-onderzoeker. Willen de indieners van het voorstel dat college een andere rol toebedelen dan de zoëven genoemde, dan dient de tekst te worden aangevuld.

3. Algemeen gesteld moet de voorgestelde tekst nauwkeuriger zijn wat betreft de taken van het college dat uitspraak doet als raadkamer.

Artikel 4.

1. Wil men een parallellisme tot stand brengen met het gemeen recht, dan :

- dient aan het slot van paragraaf 1 het woord "advies" te worden vervangen door het woord "vordering";
- dienen in paragraaf 2 de woorden "na in voorkomend geval het mondelinge advies te hebben gehoord van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, alsmede de minister of de staatssecretaris dan wel hun raadsheer in zijn conclusies" te worden vervangen door de woorden "op vordering van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en na de minister of de staatssecretaris dan wel hun raadsman in zijn conclusies te hebben gehoord".

2. In de tweede zin van paragraaf 2 schrijve men :
"Ten minste achtenveertig uur vóór het verhoor door de Kamer van Volksvertegenwoordigers ...".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

R. ANDERSEN,

Y. KREINS,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

président de chambre
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad

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

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par Mme P. VANDERNACHT,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. X. DELGRANGE,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.