ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 21 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution (Doc. Ch. Rep. n° 1764/1 (94/95))", a donné le 23 mars 1995 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 maart 1995 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 "houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet (Doc. Kamer nr. 1764/1 (94/95))", heeft op 23 maart 1995 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au Président de la Chambre des Représentants de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est

> "... par le fait que le législateur devrait pouvoir se prononcer bien avant la dissolution des assemblées législatives".

*

* *

Comme l'indique son intitulé, la proposition de loi déposée par MM. Tant et consorts porte "exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution", relatif à la responsabilité des ministres, et plus particulièrement de son alinéa 2.

Cette proposition donne à la Chambre des Représentants la faculté de statuer sur les requêtes motivées que lui adresse le procureur général à la Cour de cassation aux fins d'accomplir certains actes d'instruction à l'égard de membres du Gouvernement fédéral. Aux termes de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi proposée, la Chambre des Représentants peut, en effet, autoriser des actes d'instruction, à l'exception de l'arrestation, "à l'égard de ministres ou secrétaires d'Etat ou d'anciens ministres et secrétaires d'Etat". Moyennant cette autorisation délivrée par la Chambre, divers devoirs ou tâches d'instruction

peuvent être accomplis, étant entendu que "les fonctions de juge d'instruction seront exercées par le premier président près la Cour de cassation et celles de procureur du Roi par le procureur général près la Cour de cassation, ou par le conseiller ou l'avocat général près la Cour de cassation qu'ils désignent" (article 1er, alinéa 2, de la proposition de loi.

La loi proposée entrera en vigueur "le jour de sa publication au Moniteur belge"; elle "n'aura d'effet que pour un terme de six mois" (article 2).

Le régime juridique ainsi instauré doit se comprendre de la manière suivante. Il permet à la Chambre des Représentants de délivrer les autorisations susmentionnées pendant une première période qui commencera le jour où la loi aura été publiée au Moniteur belge et qui se terminera à la date de dissolution des Chambres législatives, dissolution qui interviendra lors de la publication au même Moniteur belge de déclarations de révision de la Constitution dont la rédaction est envisagée.

Ce même régime vaudra aussi pour une deuxième période qui commencera le jour où, à l'issue des élections générales, la Chambre des Représentants aura été renouvelée, puis constituée et qui se terminera à l'expiration d'un délai de six mois après la publication de la loi.

La loi proposée trouvera encore à s'appliquer, mais pour certaines de ses dispositions seulement - à savoir celles qui concernent l'exercice des tâches d'instruction assumées par la Cour de cassation -, pendant quelque

deux mois supplémentaires. Pour autant, en effet, que la Chambre des Représentants ait été saisie avant sa dissolution de plein droit, les autorisations qu'elle aurait accordées permettront à l'instruction de suivre son cours normal, et ce malgré la dissolution des Chambres législatives.

Comme on l'a rappelé d'emblée, 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 - à savoir l'imminence de la dissolution des Chambres législatives, que rappelle, dans son courrier, le Président de la Chambre des Représentants - 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.

La solution proposée soulève évidemment la question de savoir quel régime sera applicable à l'expiration du délai de six mois. Il faut sans doute considérer que la disposition transitoire de l'article 103 de la Constitution cessera - sur le seul terrain de la procédure d'instruction qu'organise la loi proposée - d'être applicable pendant une période de six mois mais qu'à l'issue de cette période, elle retrouvera ses pleins et entiers effets.

La question se pose aussi de savoir si, agissant de la sorte, le législateur ne risque pas de porter atteinte aux prérogatives d'accusation que la Constitution entend réserver à la seule Chambre des Représentants. Il convient à cet égard de relever que la loi proposée n'entend pas faire de l'intervention préalable du procureur général à la Cour de cassation une condition nécessaire à l'exercice du droit d'accusation des ministres. Aux termes mêmes de l'article 103 de la Constitution auquel la loi proposée entend procurer une application partielle, la Chambre des Représentants conserve le droit absolu "d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation". La proposition de loi se borne à organiser une procédure d'information et d'instruction à laquelle la Chambre des Représentants "peut" recourir et à l'égard de laquelle elle garde une entière liberté d'appréciation.

En tant qu’elle préserve la plénitude des pouvoirs que la Constitution reconnaît sur ce terrain à la Chambre des Représentants, la loi proposée ne s’expose pas à une critique d’inconstitutionnalité.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

> "... le législateur devrait pouvoir se prononcer bien avant la dissolution des assemblées législatives".

*

* *

Zoals blijkt uit het opschrift van het wetsvoorstel, ingediend door de heren Tant c.s., houdt dit voorstel "tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet", betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers, en meer bepaald het tweede lid ervan.

Dit voorstel biedt de Kamer van Volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om uitspraak te doen over de gemotiveerde verzoekschriften die de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie tot haar richt teneinde bepaalde daden van onderzoek te stellen ten opzichte van leden van de federale Regering. Luidens artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel, kan de Kamer van Volksvertegenwoordigers immers verlof verlenen om daden van onderzoek te verrichten, met uitzondering van de aanhouding, "ten aanzien van

ministers of staatssecretarissen of van gewezen ministers en staatssecretarissen". Met dit verlof dat door de Kamer wordt verleend, kunnen verscheidene onderzoeksverrichtingen worden gedaan, met dien verstande dat "het ambt van onderzoeksrechter uitgeoefend (wordt) door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en dat van procureur des Konings door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie of door de raadsheer in of de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie die zij aanwijzen (art. 1, tweede lid, van het wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel zal in werking treden "de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt"; het "geldt slechts voor een termijn van zes maanden" (art. 2).

De aldus ingevoerde rechtsregels moeten als volgt worden begrepen. Zij maken het de Kamer van Volksvertegenwoordigers mogelijk de bovenvermelde toelatingen te verlenen gedurende een eerste tijdvak dat begint de dag waarop de wet in het Belgisch Staatsblad zal zijn bekendgemaakt en dat eindigt op de datum van ontbinding van de Wetgevende Kamers, welke ontbinding intreedt bij het bekendmaken, in hetzelfde Belgisch Staatsblad, van verklaringen tot herziening van de Grondwet waarvan de redactie in uitzicht wordt gesteld.

Diezelfde regeling zal tevens gelden voor een tweede tijdvak dat ingaat de dag waarop, na afloop van de algemene verkiezingen, de Kamer van Volksvertegenwoordigers vernieuwd en vervolgens samengesteld zal zijn en dat eindigt

na afloop van een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de wet.

Sommige bepalingen van de voorgestelde wet, te weten die welke betrekking hebben op de onderzoekstaken uitgeoefend door het Hof van Cassatie, zullen echter zowat twee maanden langer toepassing vinden. Voor zover immers de Kamer van Volksvertegenwoordigers vóór haar ontbinding van rechtswege geadieerd is, zullen de eventueel door haar verleende toelatingen het mogelijk maken dat het onderzoek zijn normale verloop kan hebben, en zulks niettegenstaande de ontbinding van de Wetgevende Kamers.

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, te weten de nakende ontbinding van de Wetgevende Kamers waarop de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in zijn correspondentie wijst, 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.

De voorgestelde oplossing doet uiteraard de vraag rijzen welke regeling toepasselijk zal zijn na verloop van de termijn van zes maanden. Wellicht moet worden beschouwd dat alleen wat de onderzoeksprocedure betreft waarin de voorgestelde wet voorziet, de overgangsbepaling van artikel 103 van de Grondwet ophoudt van toepassing te zijn gedurende een periode van zes maanden, doch dat na verloop van die periode deze bepaling opnieuw volkomen gevolg zal hebben.

Tevens rijst de vraag of de wetgever, door aldus te werk te gaan, geen afbreuk doet aan de prerogatieven van inbeschuldigingstelling die de Grondwet uitsluitend aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers beoogt te verlenen. In dit verband valt op te merken dat de voorgestelde wet van het voorafgaande optreden van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie geen voorwaarde beoogt te maken waaraan noodzakelijkerwijs moet zijn voldaan voor de uitoefening van

het recht om ministers in beschuldiging te kunnen stellen. Volgens de eigenlijke bewoordingen van artikel 103 van de Grondwet, waaraan de voorgestelde wet gedeeltelijk toepassing beoogt te geven, behoudt de Kamer van Volksvertegenwoordigers volstrekt het recht om "ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van Cassatie". Het wetsvoorstel bepaalt zich ertoe een procedure inzake opsporingsonderzoek en gerechtelijk onderzoek voor te schrijven die de Kamer van Volksvertegenwoordigers "kan" volgen, doch ten aanzien waarvan zij haar volle vrijheid van beoordeling behoudt.

Nu de volle bevoegdheid die de Grondwet in dit verband aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toekent, onverkort blijft gelden, is het wetsvoorstel niet ongrondwettig.

La chambre était composée de :		De kamer was samengesteld uit :
Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	président de chambre, kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. DE GAVRE, F. DELPEREE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	M. PROOST,	greffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. PAUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN.