

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE: RIDDER RENÉ VICTOR, HOOFDREDACTEUR

E. BOONEN, C. CAENEPEEL

REDACTIEADRES: PROF. MR. RIDDER RENÉ VICTOR, BRITSELEI 40, 2000 ANTWERPEN

OVERWEGINGEN OVER DE STRAFRECHTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID EN DE BURGERRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE MINISTERS EN STAATSECRETARISSEN (2e deel)

Rede uitgesproken door de procureur-generaal R. DELANGE

op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1976

2° Procedure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers

32. In beginsel is voor elke vervolging tegen een minister de tussenkomst van de Kamer vereist¹³⁵.

Dit wordt in de memorie van toelichting bevestigd: "De publieke vordering kan niet worden ahangig gemaakt door de benadeelde partij (zowel de rechtstreekse dagvaarding als de aanstelling als burgerlijke partij in handen van de onderzoeksrechter zijn dus uitgesloten) noch door het openbaar ministerie"¹³⁶.

In tal van opzichten is de rechterlijke macht bij deze fase van de procedure slechts onrechtstreeks betrokken. Ik zal ze dus maar summier vermelden en slechts even stilstaan bij enkele punten die, mij dunkt, 's Hof's aandacht verdienen.

¹³⁵ In de regeling van het ontwerp, kan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een onderzoek bevelen tegen een minister die senator is of deze in beschuldiging stellen zonder dat de Senaat vooraf zijn parlementaire onschendbaarheid hoeft op te heffen (zie de memorie van toelichting bij het ontwerp, st. 561/, p. 5).

Onder vigeur van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 mochten, indien de minister lid van de Senaat was, de vervolging en de arrestatie gedurende de zitting niet plaatshebben dan met verlof van die vergadering (art. 2, lid 3).

Betreffende de controverses die in de doctrine over deze vraag gevoerd zijn, zie o.m. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, p. 163), het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, pp. 91 en 92), en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975 (*ibid.*, pp. 29 tot 31).

¹³⁶ St. 651/1, p. 5.

33. Normaal begint de procedure voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de kennisgeving van de feiten aan de Kamer door haar voorzitter¹³⁷.

Meent de Kamer dat zij wegens die feiten moet optreden, dan heeft zij de keuze tussen twee mogelijkheden.

¹³⁷ Naar luid van artikel 8, § 1, van het ontwerp, "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".

Aangaande deze bepaling zegt de memorie van toelichting: "Het ontwerp regelt achtereenvolgens de wijze waarop de zaak bij de Kamer dient te worden ahangig gemaakt..." (st. 651/1, p. 10).

Deze commentaar zou kunnen worden uitgelegd als betekenis dat de zaak bij de Kamer alleen door haar Voorzitter geldig ahangig zou kunnen worden gemaakt, zodat een verzoek om instelling van een onderzoek of inbeschuldigingstelling onontvankelijk zou moeten worden verklaard, zolang de Voorzitter niet officieel de Kamer kennis zou hebben gegeven van de feiten die een misdrijf kunnen opleveren.

Zulks schijnt evenwel niet de draagwijdte van deze bepaling te zijn.

De memorie van toelichting wijst erop, dat ze geïnspireerd is door artikel 53 van het reglement van de Kamer, luidens hetwelk de Voorzitter van de Kamer deze "kennis geeft van de boodschappen, brieven en andere zendingen die haar betreffen" (*ibid.*, p. 10).

Derhave is de mening gewettigd, dat ze geen andere betekenis heeft dan de Voorzitter te verplichten aan de Kamer, zodra hij daarvan kennis heeft, de feiten mee te delen die een door een minister of een staatssecretaris gepleegd misdrijf kunnen opleveren.

Raadpl. het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, pp. 69-70) en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975 (*ibid.*, pp. 27-28).

"De Kamer", zo staat in de memorie van toelichting, "kan vooreerst de opening van een onderzoek lastens de minister vragen. In een zodanig geval zal de Kamer na het afsluiten van het onderzoek te beslissen hebben of er al dan niet grond is om de minister in beschuldiging te stellen. Maar de Kamer zou ook een minister rechtstreeks in beschuldiging kunnen stellen zonder langs de voorafgaande fase van het onderzoek te gaan"¹³⁸.

Zoals de memorie van toelichting verder uiteenzet, "zal normalerwijze", volgens de Regering, "elke inbeschuldigingstelling door een onderzoek moeten worden voorafgegaan"¹³⁹. Doch zoals artikel 4, § 3, bepaalt: "De Kamer van Volksvertegenwoordigers kan een minister ook in beschuldiging stellen voor het Hof van Cassatie, zonder een gerechtelijk onderzoek te bevelen wanneer zij oordeelt dat de aanklacht voldoende vaststaat"¹⁴⁰. Voor de Regering gaat het daar om een extreem geval: het Hof van Cassatie zou dan, alvorens recht te doen, een van zijn leden met een onderzoek kunnen belasten¹⁴¹.

Krachtens artikel 8, § 2, wordt een verzoek tot het instellen van een onderzoek of tot inbeschuldigingstelling¹⁴² bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers slechts aanhangig gemaakt op voorstel, hetzij van haar bureau, hetzij van tien van haar leden.

Op te merken valt, dat het huidige ontwerp, helemaal ingaande tegen wat door het eerste voor-

ontwerp werd aangenomen, aan de procureur-generaal in het Hof van Cassatie geen enkel initiatief meer laat¹⁴³.

Men kan zich afvragen of dit wel een gelukkige oplossing is. Nu de procureur-generaal in het Hof van Cassatie het recht wordt toegekend informatie-opdrachten uit te voeren en de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers daarvan in kennis te stellen (artikel 6), zou het logisch zijn, dunkt mij, dat hij ook het recht heeft een verzoek tot het instellen van een onderzoek of tot inbeschuldigingstelling bij de Kamer in te dienen¹⁴⁴.

De Kamer onderzoekt eerst of het voorstel in overweging moet worden genomen (art. 8, § 3, lid 2)¹⁴⁵.

Krachtens artikel 8, § 4, moet de Kamer met gesloten deuren beraadslagen over het verzoek tot onderzoek of over de inbeschuldigingstelling¹⁴⁶.

¹⁴³ Het eerste voorontwerp bepaalde in artikel 4, § 1, dat een procedure tot inbeschuldigingstelling bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig wordt gemaakt door een voorstel van haar voorzitter, op verzoek van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie (st. 651/1, p. 57).

In mijn advies over dit voorontwerp had ik de mening geuit, dat, in zoverre zij de inbeschuldigingstelling van de minister deed afhangen van het enkel initiatief van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, de besproken bepaling niet verenigbaar leek met artikel 90 van de Grondwet. Om deze reden stelde ik een regeling voor waarin de gerechtelijke overheid niet het alleenrecht van het initiatief had (*ibid.*, pp. 69-70).

¹⁴⁴ In artikel 8, § 3, lid 1, zou, indien op deze opmerking wordt ingegaan, na de woorden "het wordt getekend door de" dienen te worden ingevoegd: "indien of".

¹⁴⁵ Artikel 8, § 3, lid 3, bepaalt: "Strekt het voorstel tot de inbeschuldigingstelling, wordt de betrokken minister of staatssecretaris voor de beslissing daarover door de Kamer gehoord, ook al is zijn ambt ten einde gekomen." Dit moet worden verstaan als: "... wordt ... gehoord voordat de Kamer uitspraak doet, ook al is zijn ambt ten einde gekomen."

De woorden "wordt de betrokken minister of staatssecretaris gehoord" zouden kunnen vervangen worden door: "de minister of staatssecretaris zal verzocht worden uitleg te verstrekken" (vgl. art. 8, § 4).

De omstandigheid dat de minister of staatssecretaris op de vlucht zou wezen en bijgevolg niet zou kunnen worden gehoord, zou niet tot gevolg mogen hebben het verloop van de rechtspleging lam te leggen. Hoe dan ook, dit punt zou tijdens de parlementaire werkzaamheden duidelijk kunnen gesteld worden.

¹⁴⁶ Artikel 8, § 5, merkt als een misdrijf, strafbaar met gevangenis van acht dagen tot zes maanden en een geldboete van 100 tot 2.000 frank, aan het feit "door middel van de pers of door enig ander middel ruchtbaarheid te geven aan de informatie, bedoeld in artikel 6 (en niet 5, zoals het ontwerp verkeerdelijk vermeldt), het onderzoek, de beraadslagingen in de Kamer of de stukken die aan de Kamer werden overgelegd", en maakt alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, op dat misdrijf toepasselijk.

De memorie van toelichting zegt: "Het is duidelijk dat de leden van de commissie van onderzoek evenals die van iedere andere commissie gevisieerd zijn door de algemene bepalingen van artikel 8, § 5, van het ontwerp m.b.t. de geheimhoudingsplicht, in verband met alle stukken hoegenaamd die aan de commissie worden voorgelegd en de beraadslagingen in de commissie" (st. 651/1, p. 9).

In zijn advies van 12 augustus 1975, wijst de Raad van State erop, dat deze bepaling "niet uitdrukkelijk straf stelt

¹³⁸ St. 651/1, p. 5.

¹³⁹ St. 651/1, p. 10.

¹⁴⁰ Ingevolge een opmerking die de Raad van State in zijn advies van 4 juni 1975 had gemaakt (st. 651/1, p. 15), hebben de opstellers van het ontwerp het adjectief "gerechtelijk" geschrapt dat in verscheidene artikelen van het tweede voorontwerp het onderzoek waarvan in art. 4, § 1, sprake is, kwalificeerde.

Blijkbaar bleef dit adjectief door onoplettendheid staan in § 3.

Zoals voorgesteld in een van de door de h. Uyttendaele voorgedragen amendementen, zou dit woord dus geschrapt moeten worden (*Gedr. St., Kamer, 1975-76, nr. 651/2, p. 2*).

¹⁴¹ Memorie van toelichting, st. 651/1, p. 9.

¹⁴² Dit verzoek moet, naar luid van artikel 8, § 3, "een uiteenzetting van de feiten waarop het is gesteund" bevatten, "door de indieners getekend" zijn en "door de zorgen van het bureau zonder verwijl aan de betrokken minister of staatssecretaris aangezegd" worden.

Wanneer het verzoek tot inbeschuldigingstelling strekt, zou het, om deze in overeenstemming te brengen met artikel 6, § 3-a, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, aanduidingen moeten inhouden niet alleen betreffende de feiten, maar tevens betreffende de daaraan gegeven juridische kwalificatie.

Misschien zou de wetgever, uitgaande van de tekst van artikel 6, § 3-a, van dat Verdrag, kunnen zeggen dat het verzoek, wanneer het tot inbeschuldigingstelling strekt, moet aangeven zowel de oorzaak van de beschuldiging (d.w.z. de materiële feiten die tegen de beschuldigde worden ingebracht en die aan de beschuldiging ten oorsprong liggen) als de aard van de beschuldiging (d.w.z. de juridische kwalificatie van de materiële feiten) (zie o.m. Comm. europ. dr. de l'h., 19 december 1960, req. n° 524/59, Ofner t/ Oostenrijk, *Rec. déc. Comm.*, nr. 5, pp. 1 e.v.).

In dezelfde bepaling wordt verder gezegd: "(De Kamer) kan geen beslissing nemen zonder vooraf de minister of staatssecretaris te hebben opgeroepen om gehoord te worden. De minister of staatssecretaris kan zich door een raadsman laten bijstaan en zonder kosten inzage en kopie nemen van het dossier"¹⁴⁷.

Hoewel het ontwerp het niet uitdrukkelijk vermeldt, zal de beslissing van inbeschuldigingstelling natuurlijk dadelijk de procureur-generaal in het Hof van Cassatie ter kennis gebracht worden¹⁴⁸.

Deze beslissing heeft tot gevolg dat de beschuldigde naar het Hof van Cassatie wordt verwezen.

34. De bepalingen van het ontwerp betreffende het onderzoek dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers mag, doch niet noodzakelijk moet worden beslist, zijn voor de rechterlijke overheden van onmiddellijker belang.

In tegenstelling met het Franse recht¹⁴⁹, waarin alleen het onderzoek na de inbeschuldigingstelling

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", dat, "zoals de tekst nu is gesteld, die ruchtbaarmaking dus niet strafbaar is" en dat "met een verklaring in de memorie van toelichting vanzelfsprekend niet zou kunnen worden volstaan om dat stilzwijgen van een strafbepaling te ondervangen" (*ibid.*, p. 18).

Ik aarzel mij bij deze opmerking aan te sluiten.

De wet van 3 mei 1880, waarbij de uitoefening van het recht van onderzoek wordt geregeld dat door artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers is verleend, bepaalt in artikel 2, dat elke Kamer dit recht uitoefent, hetzij zelve hetzij door een in haar boezem opgerichte commissie.

Uit deze bepaling lijkt wel voort te vloeien dat, voor de toepassing van artikel 8, § 5, de beraadslagingen van een in de boezem van de Kamer opgerichte commissie van onderzoek dienen te worden beschouwd als beraadslagingen waarbij de Kamer haar grondwettelijk recht van onderzoek uitoefent, en bijgevolg, als beraadslagingen van de Kamer zelf.

¹⁴⁷ Noch de tekst, noch de memorie van toelichting zeggen of de in artikel 8, § 4, gegeven regels *mutatis mutandis* moeten worden nageleefd wanneer de Kamer dient te beraadslagen en een beslissing te nemen over een verzoek om een verlof dat krachtens artikel 10, § 2, tot haar zou zijn gericht.

¹⁴⁸ In Frankrijk bepaalt de wet, dat de voorzitter van de assemblée waarvan de stemming de definitieve aanneming van de resolutie met zich heeft gebracht, deze onverwijld aan de procureur-generaal verzendt en van deze verzending kennis geeft aan de voorzitter van de andere assemblée, en dat de procureur-generaal onverwijld de ontvangst bericht (Ordonnance n° 59-1 van 2 januari 1959, houdende organieke wet over de Haute Cour de Justice, art. 21).

¹⁴⁹ De Franse wet bepaalt, dat de procureur-generaal de inbeschuldigingstelling moet notificeren, o.m. aan de voorzitter van een zogeheten commissie van instructie, die uit magistraten van het Hof van Cassatie bestaat.

Deze commissie, die zonder verwijl door haar voorzitter moet worden samengeroepen, verricht alle handelingen die zij dienstig acht om de waarheid te doen blijken. Haar kennisgeving is beperkt tot de misdaden en wanbedrijven geheugen feiten, omschreven in de bepalingen van de strafwet die genoemd is in de resolutie tot inbeschuldigingstelling en geldt alleen ten aanzien van de in die resolutie vermelde personen.

wordt geregeld, voorziet het ontwerp in de mogelijkheid van twee soorten onderzoek: een onderzoek tot voorbereiding van de inbeschuldigingstelling waarover ik thans zal spreken, en een onderzoek na de inbeschuldigingstelling, waaraan ik enkele woorden zal wijden bij de behandeling van de bepalingen van het ontwerp inzake de procedure voor het Hof van Cassatie.

Het recht van de Kamer te bevelen dat ten laste van een minister een onderzoek wordt ingesteld is neergelegd in artikel 4, § 1, waarvan leden 1 en 2 bepalen:

"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 onderzoek wordt ingesteld.

"Zij kan evenzo een 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".

Het onderzoek waarvan het instellen derwijze is gelast wordt verricht door de rechterlijke overheden: "In een zodanig geval", bepaalt artikel 4, § 1, lid 3, "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."

In zijn advies van 12 augustus 1975 vermeldt de Raad van State dat volgens de leden 1 en 2 de Kamer kan optreden zodra een minister zijn ambt opgenomen heeft en voor alle feiten die vóór zijn ambtsaanvaarding mochten zijn gepleegd. Voor die feiten kan een gerechtelijk onderzoek aan de gang zijn. "Werd reeds een strafrechtelijk onderzoek geopend", aldus de memorie van toelichting, "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"¹⁵⁰.

Wanneer de commissie oordeelt dat de instructie volledig is, gelast zij, zo daartoe termen zijn, de verwijzing voor de Haute Cour de Justice.

Het Franse recht maakt aldus onderscheid tussen de inbeschuldigingstelling van de minister, waarover beide assambles een resolutie moeten aannemen, en de verwijzing van de minister voor de Haute Cour de Justice, waarvoor een beschikking van de commissie van instructie vereist is (Ordonnance n° 59-1 van 2 januari 1959, houdende organieke wet over de Haute Cour de Justice, artt. 12, 22, 23, 24 en 26) (Raadpl. M. DUVERGER, *op. cit.*, II, pp. 342 en 343).

¹⁵⁰ St. 651/1, p. 6.

Ik sluit mij aan bij de opmerking van de Raad van State, dat "aan de hier te kennen gegeven bedoeling niet wordt 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 alleen gerechtigd is om een onderzoek te gelasten"¹⁵¹.

Zoals de memorie van toelichting bij het wetsontwerp vaststelt, "kan die regeling geen afbreuk doen aan het grondwettelijk recht van de Kamer om zelf een commissie van onderzoek samen te stellen"¹⁵². "In de geest van het ontwerp zal de opdracht van een dergelijke commissie evenwel beperkt blijven tot het adviseren van de Kamer in verband met de beslissingen die zij zal moeten nemen"¹⁵³.

Het zou zeker wenselijk zijn, dat bij de verdere parlementaire behandeling duidelijker wordt gezegd dat, zoals de Raad van State opmerkt, deze bepalingen geen afbreuk doen aan het recht waarover de Kamer beschikt om zelf tot klaarheid over de feiten te komen door andere middelen dan een instructie of een parlementair onderzoek, "inzonderheid door het oprichten van een commissie die alleen tot taak zou hebben haar voor te lichten omtrent de door haar te nemen beslissing: een onderzoek instellen of onmiddellijk in beschuldiging stellen"¹⁵⁴.

Ingevolge in het advies van de Raad van State van 4 juni 1975 en in mijn advies van 3 maart 1975 gemaakte opmerkingen heeft de Regering een regeling betreffende het onderzoek vóór de inbeschuldigingstelling aangenomen die volkomen verschilt van die waarin het eerste voorontwerp voorzag.

"In de geest van het onderhavige ontwerp", luidt de memorie van toelichting, "wordt het strafrechtelijk onderzoek uitsluitend in handen gegeven van de rechterlijke macht, en meer bepaald van het Hof van Cassatie, waarvan de leden in alle opzichten de hoogste waarborgen bieden. Zodoende sluit men ook het nauwste aan bij de opvatting van artikel 90 van de Grondwet, dat de berechting aan het Hof van Cassatie opdraagt"¹⁵⁵.

¹⁵¹ St. 651/1, p. 15-16.

¹⁵² St. 651/1, p. 8.

¹⁵³ St. 651/1, p. 9.

¹⁵⁴ St. 651/1, p. 15.

¹⁵⁵ St. 651/1, p. 8.

Het eerste voorontwerp der Regering had een regeling aangenomen die erin bestond de onderzoeksbevoegdheid aan een commissie van de Kamer te verlenen (art. 4, § 3).

Gezien de praktische moeilijkheden die deze oplossing deed rijzen, had de Raad van State in zijn advies van 7 juni 1975 de mening uitgesproken dat zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid voor de commissie bij wege van rogatoire commissie bepaalde onderzoekshandelingen te doen verrichten (*ibid.*, pp. 38-41).

In een zekere mate kwam deze zienswijze overeen met

"... Het is immers", onderstreepte de memorie van toelichting elders, "van het grootste belang dat de bewijzen van het misdrijf zouden worden ingezameld op een volstrekt onpartijdige wijze door magistraten en zulks zowel in het belang van de minister als in dat van een goede rechtsbedeling. Het ontwerp draagt het onderzoek op aan het Hof van Cassatie zelf dat de hoogste waarborgen van onafhankelijkheid biedt"¹⁵⁶.

Na afsluiting van het onderzoek dient de magistraat die het heeft verricht, het dossier over te zenden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overeenkomstig artikel 4, § 1, lid 4. In aanmerking nemend dat, als "de Kamer van oordeel is dat er grond is om een ... onderzoek lastens een minister of staatssecretaris in te stellen, zij daartoe aan het Hof van Cassatie opdracht geeft door bemiddeling van de procureur-generaal in dat Hof"¹⁵⁷, en dat tijdens het onderzoek de procureur-generaal het ambt van openbaar ministerie vervult¹⁵⁸, zou m.i. de procureur-generaal en niet de instruerende magistraat het moeten wezen die na loop van dat onderzoek het dossier aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers zou moeten zenden. De procureur-generaal zou trouwens daardoor in staat zijn na te gaan of het onderzoek volledig is.

Ten slotte zal, wanneer het dossier van het onderzoek aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers is overgezonden, deze de procedure dienen te regelen.

Volgens artikel 4, § 1, leden 1 en 5, van het ontwerp doet de Kamer, wanneer daartoe grond is, de minister vóór het Hof van Cassatie brengen, tenzij het feiten betreft waarvan de berechting niet meer aan het Hof van Cassatie toekomt, in welk geval de verwijzing naar de bevoegde rechtbank geschiedt overeenkomstig het gemene recht.

3° De procedure voor het Hof van Cassatie

35. Artikel 9, § 1, van het ontwerp luidt als volgt: "Vanaf de inbeschuldigingstelling van een

die welke ik in mijn advies van 3 maart 1975 naar voren gebracht had: ik stelde voor dat een raadsheer in het hof van beroep op verzoek van de commissie met onderzoekshandelingen zou kunnen worden belast (*ibid.*, p. 71).

In dezelfde gedachtingang bedoelt een van de voornaamste amendementen die de h. Uyttendale voorstelt artikel 4, § 1, van het ontwerp te vervangen door de volgende tekst (lid 3 wordt geschrapt): "Wanneer er aanwijzingen zijn dat een minister of staatssecretaris hetzij vóór zijn ambtsduur, hetzij tijdens zijn ambtsduur misdrijven zou hebben gepleegd, stelt de Kamer van Volksvertegenwoordigers een speciale commissie in belast met het onderzoek. Deze commissie kan desgevallend speciale en welomschreven onderzoekstaken opdragen aan de eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie die daartoe een raadsheer kan aanduiden."

¹⁵⁶ St. 651/1, p. 5.

¹⁵⁷ St. 651/1, p. 8.

¹⁵⁸ Ontwerp, art. 4, § 1, lid 3; raadpl. het advies van de Raad van State van 12 augustus 1975 (st. 651/1, p. 15).

minister of staatssecretaris is de procureur-generaal in het Hof van Cassatie belast met de strafvordering voor dat Hof"¹⁵⁹.

Bij deze regel dienen, naar mijn oordeel, twee opmerkingen te worden gemaakt:

De eerste is dat, daar hij in algemene bewoordingen is gesteld, de vraag rijst of de procureur-generaal in het Hof van Cassatie de strafvordering moet instellen zelfs in de gevallen waarin krachtens bijzondere wetten die vordering normaal door een openbaar bestuur moet worden ingesteld.

De tweede opmerking is dat de regel, zoals hij thans luidt, enigszins dubbelzinnig is: men zou daaruit immers kunnen afleiden dat vóór de inbeschuldigingstelling de procureur-generaal in het Hof van Cassatie niet met de strafvordering is belast, terwijl hij, onafhankelijk van zijn recht informatie-opdrachten uit te voeren (art. 6), ingeval een onderzoek wordt ingesteld de taken vervult die aan

de procureur des Konings toekomen (art. 4) en hij bij ontdekking op heterdaad een aanhoudingsbevel kan vorderen (art. 5). Voorts moet men zich afvragen of hem niet het recht dient te worden toegekend de Kamer te verzoeken om instelling van een onderzoek of om een inbeschuldigingstelling (art. 8)¹⁶⁰.

Om de evengenoemde twee moeilijkheden te vermijden, zou de tekst wellicht kunnen bepalen dat "de procureur-generaal in het Hof van Cassatie belast is met het instellen van de strafvordering voor dit Hof waarbij de inbeschuldigingstelling van de minister of de staatssecretaris aanhangig is, onverminderd de gevallen waarin krachtens een bijzondere wet de strafvordering door een openbaar bestuur wordt ingesteld".

36. "De minister of staatssecretaris die in beschuldiging is gesteld", zo bepaalt artikel 9, § 2, lid 1, "wordt gedagvaard op verzoek van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie"¹⁶¹.

Het eerste voorontwerp van de Regering maakte slechts gewag van een dagvaarding door het openbaar ministerie, wanneer "de mededaders van en de medeplichtigen aan een misdaad of wanbedrijf samen met de daders van samenhangende misdrijven worden vervolgd"¹⁶². Zoals ik erop wees in mijn advies van 3 maart 1975 liet dit "de indruk dat er dan alleen dagvaarding door het openbaar ministerie zou kunnen geschieden wanneer het Hof kennis dient te nemen van vervolgingen tegen de mededaders van en de medeplichtigen aan een misdaad of een wanbedrijf door een minister gepleegd of van samenhangende misdrijven". Welnu, "er zal ook een dagvaarding door het openbaar ministerie nodig zijn wat de vervolging tegen de minister betreft; ... de beslissing van de Kamer de minister te beschuldigen en hem voor het Hof van Cassatie te brengen (zal) ongetwijfeld de waarde hebben van een beslissing tot verwijzing van de minister voor het Hof, en derhalve de zaak bij dit college aanhangig maken. Maar de minister zal moeten ver-

¹⁵⁹ In de regeling van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 was in beginsel de procureur-generaal ermee belast de strafvordering uit te oefenen, maar door de Kamer met dit doel aangewezen commissarissen mochten in zijn plaats treden (art. 3). Over de controverses waartoe de vraag aanleiding gaf in de loop van de parlementaire voorbereiding van deze bepaling, zie *Pasin.*, 1865, 168-169, en de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, st. 651/1, pp. 169-170; in de zaak Chazal-Delaet, werd de strafvordering voor het Hof van Cassatie ingesteld door de procureur-generaal (Cass., 12 juli 1865, *Bull.* en *Pas.*, 1865, I, 258).

Evenzo nam het ontwerp, in 1870 door minister Bara bij de Kamer ingediend, aan dat het optreden van de procureur-generaal vervangen kon worden door dat van in de boezem van de Kamer benoemde commissarissen (artt. 36-37).

Het voorstel dat in 1971 door de Studiecentra van drie politieke partijen aan de minister van Justitie werd voorgelegd voorzag zelfs, voor het Hof van Cassatie, in het optreden van één of meer door de Kamer benoemde commissarissen (art. 25).

Zoals erop werd gewezen in de conclusies van het Studiecentrum voor de Staatshervorming, betreffende de wet van 1865, "cette atteinte au droit commun ne semble pas justifiée. Rompant avec la tradition des Constitutions françaises, la Constitution belge n'a pas déferé le jugement des ministres à une juridiction politique: elle l'a confié à l'organe le plus élevé du pouvoir judiciaire, donnant ainsi à l'accusé une puissante garantie de l'impartialité et de l'indépendance de ses juges. Pourquoi lui retirer la garantie que tout accusé trouve dans l'intervention du ministère public et substituer à celui-ci des magistrats temporaires, adversaires politiques de celui qu'ils poursuivent?" (S.C.S.H., *op. cit.*, pp. 99-100. In dezelfde zin, de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, st. 651/1, p. 170).

Om de redenen die zij in de memorie van toelichting opgeeft, heeft de Regering zich bij deze laatste opvatting aangesloten: "De overwegingen welke ertoe hebben geleid het strafrechtelijk onderzoek in handen te geven van het Hof van Cassatie, gelden *a fortiori* waar het gaat om de uitoefening van de strafvordering zelfs voor het Hof. Niet alleen zouden commissarissen van het Parlement daartoe niet de nodige beroepservaring hebben, maar bovendien dient de bedenking dat iedere vervolging tegen een minister een politieke inslag heeft, ertoe te leiden de strafvordering toe te vertrouwen aan magistraten die hoge waarborgen van onpartijigheid en objectiviteit bieden, eerder dan aan leden van het Parlement, die onvermijdelijk politieke tegenstrevers of vrienden van de betrokken minister zullen zijn" (*ibid.*, p. 11).

¹⁶⁰ Zie *supra*, nr. 33, kol. 451-452.

¹⁶¹ Naar Frans recht moet de procureur-generaal, binnen vierentwintig uur na de ontvangst van de resolutie van beide assemblees, de inbeschuldigingstelling notificeren aan de president van de Haute Cour de Justice en aan de president van de Commissie van instructie (Ordonnance n° 59-1 van 2 januari 1959 houdende organieke wet over de Haute Cour de Justice, art. 22).

Na de door de commissie van instructie verleende beschikking tot verwijzing, moet, door toedoen van de procureur-generaal, deze beschikking aan de beschuldigten betekend worden uiterlijk acht dagen vóór hun verschijning voor de Haute Cour de Justice (*ibid.*, art. 29).

De wet bepaalt uitdrukkelijk, dat de datum van opening van de debatten door de president van de Haute Cour de Justice ten verzoeken van de procureur-generaal wordt vastgesteld (*ibid.*, art. 28).

¹⁶² Eerste regeringsvoorontwerp, art. 10, § 2 (st. 651/1, p. 59).

wittigd worden van de dag van de terechtzitting door een dagvaarding om te verschijnen, gedaan ten verzoeken van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie¹⁶³.

Ingaande op deze opmerking, bevestigt de memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp dat, "al kan men aannemen dat de vervolging bij het Hof van Cassatie aanhangig wordt gemaakt door de beslissing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zelf om de minister in beschuldiging te stellen, het toch nodig is dat de minister bij dagvaarding op de hoogte wordt gebracht van dag en uur van de terechtzitting"¹⁶⁴.

Evenwel, daar geen aanwijzing in tegengestelde zin tijdens de parlementaire behandeling is gegeven, zou deze commentaar echter m.i. niet mogen worden uitgelegd als een verbod voor de beschuldigde uit eigen beweging voor het Hof te verschijnen¹⁶⁵.

Voor het overige komt bij deze bepaling een soortgelijke vraag aan de orde als die waarover reeds een opmerking werd gemaakt n.a.v. artikel 9, § 1, over het geval waarin krachtens bijzondere wetten de strafvordering normaal door een openbaar bestuur wordt ingesteld¹⁶⁶.

De tekst zou in substantie kunnen zeggen: "...verschijnt op dagvaarding door de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, eventueel op verzoek van een openbaar bestuur voor aangelegenheden waarin, krachtens een bijzondere wet, de vervolging alleen door dit bestuur kan worden ingesteld"¹⁶⁷. Hoe dan ook, het zou nuttig zijn dat dit punt in de tekst van het ontwerp duidelijk wordt gesteld.

M.b.t. de toestand van de mededaders en medeplichtigen, alsmede van de daders van samenhangende misdrijven is met de rechtsleer en de rechtspraak van het Hof in overeenstemming de regel van artikel 9, § 2, lid 2, die luidt: "De mededaders van, en de medeplichtigen aan hetzelfde misdrijf waarvoor de minister of staatssecretaris wordt vervolgd, en de daders van samenhangende misdrijven worden, op dagvaarding van de procureur-generaal, samen met hem vervolgd"¹⁶⁸.

Op deze regel voert artikel 9, § 2, lid 3, van het ontwerp echter op voorstel van de Raad van State¹⁶⁹, een beperking in: de regel vindt geen toepassing "op de daders van misdaden en van politieke misdrijven en van drukpersmisdrijven"¹⁷⁰ die samenhangen met het misdrijf waarvoor de minister of staatssecretaris wordt vervolgd".

De dader van een samenhangende misdaad zou dus afzonderlijk voor het gemeenrechtelijke gerecht moeten worden vervolgd.

Hoewel een dergelijke oplossing rationeel kan lijken wat de misdaden betreft die gewoonlijk onder het hof van assisen vallen, is ze blijkbaar weinig overtuigend t.a.v. misdaden die bij aanneming van verzachtende omstandigheden over het algemeen naar de correctionele rechtbank verwezen worden en waarvan het typische voorbeeld valsheid in geschriften en gebruik van valse stukken is.

Naar de economie van het ontwerp schijnt de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet in staat te zijn om naar het Hof van Cassatie te verwijzen de mededaders van of medeplichtigen aan misdrijven waarvoor de minister of staatssecretaris wordt vervolgd, alsmede de daders, mededaders van of medeplichtigen aan samenhangende misdrijven. Aldus zou de procureur-generaal in de meeste gevallen na het onderzoek door de instruerende raadsheer beslissen of er termen aanwezig zijn om deze personen voor het Hof te dagvaarden.

Aan de procureur-generaal, die aldus een opdracht vervult gelijk aan die van de onderzoeksgerechten bij de regeling van de procedure, zou dus bevoegdheid moeten worden verleend om te oordelen of er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn bij de verdachten, andere dan de ministers, en, in geval van correctionalisering, om die personen voor het Hof te dagvaarden.

Een andere oplossing, in navolging van artikel 491 en volgende van het Wetboek van Strafvordering, zou erin bestaan deze bevoegdheid aan de tweede kamer van het Hof van Cassatie toe te kennen.

37. Zoals reeds werd gezegd voorziet artikel 4, § 4, in de mogelijkheid dat een onderzoek kan worden ingesteld na de inbeschuldigingstelling:

"Wanneer het Hof van Cassatie kennis neemt van een inbeschuldigingstelling, kan het iedere onderzoeksmaatregel verrichten die het nodig acht. Ook kan het een van zijn leden daarmee belasten."

Uit de memorie van toelichting blijkt dat in de

maar tevens de mededaders van en medeplichtigen aan die misdrijven zouden dienen te worden vermeld.

¹⁶⁹ Zie het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, st. 651/1, pp. 34-35.

¹⁷⁰ Blijkbaar zou beter kunnen geschreven worden: "...of van drukpersmisdrijven".

¹⁶³ Advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, p. 80.

¹⁶⁴ St. 651/, p. 11.

¹⁶⁵ Uit eigen beweging was het dat in 1865, toen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers verlof tot vervolging was verleend, baron Chazal, minister van oorlog, en de h. Delaet, lid van die Kamer, zich op de zitting van het Hof van Cassatie aanmeldten om er terecht te staan wegens de telastlegging van inbreuk op de wet van 8 januari 1841 op het tweegevecht (zie de uiteenzetting van de procureur-generaal M. LECLERCQ, *Bull. en Pas.*, 1865, I, 258, inz. p. 259).

¹⁶⁶ Zie supra, kol. 457.

¹⁶⁷ Zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, p. 80.

¹⁶⁸ Men kan zich afvragen, of in art. 9, § 2, leden 2 en 3, niet alleen de daders van de samenhangende misdrijven,

bedoeling van de Regering het onderzoek na de inbeschuldigingstelling verantwoord is, zowel wanneer "in extreme gevallen de Kamer onmiddellijk in beschuldiging zou stellen zonder voorafgaand gerechtelijk onedroek" als wanneer het Hof van Cassatie "een aan de inbeschuldigingstelling voorafgaand onderzoek onvoldoende acht"¹⁷¹.

Ik meen dat het nuttig zou zijn dat de procureur-generaal vanaf de inbeschuldigingstelling, voordat hij de minister of staatssecretaris voor het Hof dagvaardt, zou kunnen vorderen dat de eerste voorzitter van het Hof een magistraat met een onderzoek belast. Daarom zou aan dit artikel 4, § 4, een bepaling in die zin toegevoegd dienen te worden¹⁷².

38. Artikel 9, § 3, luidt als volgt: "Het Hof van Cassatie neemt de algemene beginselen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering in acht voor zover die niet strijdig zijn met de onderhavige wet en de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van Cassatie"¹⁷³.

Op twee punten lijkt deze tekst mij reserves te vergen.

Met de Raad van State kan men zich in de eerste

¹⁷¹ St. 651/1, p. 9; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, p. 171) en het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie (*ibid.*, p. 81).

Een van de door de volksvertegenwoordiger Uyttendaele voorgedragen amendementen stelt voor § 4 van art. 4 te schrappen, zonder evenwel aan te duiden hoe het Hof van Cassatie het ontbreken van of de leemten in het voorbereidend onderzoek zal kunnen verhelpen (*Gedr. St., Kamer*, 1975-76, nr. 651/2, p. 2).

¹⁷² Hierover dat niet duidelijk blijkt of de minister zich in het raam van het door het Hof gelast onderzoek kan beroepen op het door § 2 van art. 4 toegekend recht, zie *infra*, kol. 470.

¹⁷³ In het stelsel van de tijdelijke wet van 19 juni 1865 diende het Hof de door het Wetboek van Strafvordering voorgeschreven vormen na te komen (art. 7).

Het verslag-Delcours gaf de draagwijdte van deze regel aan als volgt: "Quant à la Cour de cassation, elle observera les formes prescrites par le Code d'instruction, selon le caractère de l'infraction qui lui sera déférée: s'agit-il d'un délit, elle se conformera aux dispositions existantes en matière de délits; s'agit-il d'un crime, aux dispositions du code qui régissent les cours d'assises; dans ce dernier cas, la Cour jugeant sans intervention du jury, il est clair que les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à cette partie de la procédure ne pourront recevoir d'application" (*Pasin.*, 1865, 164).

Het ontwerp-Bara en het voorstel, in 1971 door de Studiecentra van drie politieke partijen gedaan, maakten alleen melding van de vormen, voor het hof van assisen door het Wetboek van Strafvordering voorgeschreven, voor zoverre de bepalingen van dit wetboek niet strijdig waren met de wet in ontwerp (ontwerp-Bara 1870, art. 43; voorstel 1971, art. 26; st. 651/1, pp. 127 en 134).

De Franse wet bepaalt dat, behoudens uitzonderingen die zij aanduidt, de regels, door de Code de procédure pénale gegeven voor de debatten en de vonnissen in correctionele zaken, toepasselijk zijn voor de Haute Cour de Justice (ordonnance nr. 59-1 van 2 januari 1959 houdende organieke wet over de Haute Cour de Justice, art. 32).

plaats afvragen, of, "door alleen te verwijzen naar de algemene beginselen van het Wetboek van Strafvordering en de wet van 17 april 1878 en niet naar de beginselen van andere wetten, de Regering de strafvorderingswetten waardoor het Hof van Cassatie zich behoort te laten leiden niet tot die twee wetteksten heeft willen beperken"¹⁷⁴.

Geen enkele bepaling in het ontwerp schrijft voor dat het Hof de beginselen van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis zal moeten toepassen¹⁷⁵. Hetzelfde geldt voor de wet tot bescherming van de maatschappij¹⁷⁶.

Dat naar geen van deze wetten wordt verwezen is des te vreemder daar zij in het eerste voorontwerp uitdrukkelijk werden vermeld¹⁷⁷. In dit opzicht, lijkt de tekst van artikel 9, § 3, van het ontwerp mij dubbelzinnig.

Men mag zich ook afvragen of deze formulering niet te ruim is. Het zou m.i. verkieslijk zijn te zeggen, in substantie: "Het Hof van Cassatie neemt de vormen van het Wetboek van Strafvordering inzake correctionele aangelegenheden in acht"¹⁷⁸, voor zover zij niet onverenigbaar zijn¹⁷⁹ met de onderhavige wet en de bepalingen tot regeling van de procedure voor het Hof van Cassatie"^{180 181}.

¹⁷⁴ Advies van de Raad van State van 12 augustus 1975, st. 651/1, p. 18.

¹⁷⁵ Zie *infra*, kol. 466-467.

¹⁷⁶ Voorts regelt geen bepaling in het ontwerp de procedure tot inobservatiestelling waarin voornoemde wet tot bescherming van de maatschappij voorziet.

Op te merken valt, dat art. 12 van het eerste voorontwerp o.m. bepaalde: "De vordering en het verzoekschrift strekkende tot de bij de wet van 9 april 1930 bedoelde inobservatiestelling worden aan de tweede kamer van het Hof van Cassatie gericht", en "Over de internering, de burgerlijke rechtsvordering en de verbeurdverklaring wordt beslist met verenigde kamers" (st. 651/1, 59; over deze bepaling van het eerste voorontwerp, zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, *ibid.*, pp. 176, 177 en 178; het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, *ibid.*, pp. 85-86, en het advies van de Raad van State, *ibid.*, p. 44).

¹⁷⁷ Artikel 10, § 3, van het eerste voorontwerp luidde: "Het Hof neemt de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van de wet van 20 april 1874, de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 uitgezonderd, alsmede de bepalingen van de wetten van 30 maart 1891 en van 9 april 1930 in acht, voor zover zij niet strijdig zijn met de huidige wet en met de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van Cassatie" (st. 651/1, p. 59); nopens het eerste voorontwerp van de Regering, zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, pp. 175-176); het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, pp. 80-81), en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, (*ibid.*, p. 43).

Deze tekst was de letterlijke overneming van artikel 6, § 3, van het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, p. 189).

¹⁷⁸ Verg. met het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, st. 651/1, p. 43.

¹⁷⁹ De termen "onverenigbaar met" lijken mij te verkiezen boven "strijdig met" (verg. Gerechtelijk Wetboek, art. 2).

¹⁸⁰ In de loop van de parlementaire voorbereiding zou kunnen gezegd worden, dat de aldus gegeven regel niets afdoet, b.v., aan de toepassing van de grondwettelijke regels betreffende de behandeling met gesloten deuren inzake politieke misdrijven en drukpersmisdrijven (Grondwet, art. 96).

¹⁸¹ Zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, pp. 80-81.

39. Het Hof kan vanzelfsprekend enkel uitspraak doen over de feiten welke de akte van inbeschuldigingstelling bij dit college aanbrengt. Het zou evenwel kunnen gebeuren dat ten gevolge van onderzoeksmaatregelen, die het heeft uitgevoerd of laten uitvoeren, nieuwe feiten aan het licht komen die voor een goede rechtsbedeling samen met de eerste zouden moeten worden berecht.

Dit geval wordt geregeld in artikel 9, § 4, dat bepaalt: "Wanneer het onderzoek voor 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"¹⁸².

Ik ben er niet zeker van dat zulke handelwijze, die sterk gelijkt op die van het Franse recht¹⁸³, de beste is.

Aan de hand van de gemeenrechtelijke regels zou het m.i. beter zijn te bepalen dat, wanneer het onderzoek nieuwe strafbare feiten aan het licht brengt die niet bij het Hof aanhangig zijn, een nieuwe procedure tot inbeschuldigingstelling zou worden ingesteld.

Het Hof zou dan, naar gelang van de bijzonderheden van ieder geval, ofwel uitspraak doen zonder de afloop van de nieuwe procedure af te wachten, ofwel de debatten verdagen totdat de uitslag van die procedure bekend is, zodat het, bij samenhang, eventueel de nieuwe vervolging bij de eerste vervolging zou kunnen voegen.

¹⁸² Deze tekst is de letterlijke overneming van een tekst voorgesteld door de Raad van State in zijn advies van 12 augustus 1975 (st. 651/1, p. 18).

¹⁸³ Als in Frankrijk het onderzoek ten laste van de beschuldigten feiten aan het licht brengt die niet vallen onder de in de resolutie van inbeschuldigingstelling vermelde strafwet, beveelt de commissie van instructie het dossier aan de procureur-generaal mede te delen. Deze geeft hiervan kennis aan de voorzitters van beide assemblees. Nemen deze vergaderingen binnen tien dagen na de mededeling aan de procureur-generaal geen motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling aan dan hervat de commissie haar onderzoek daar waar het gebleven is.

Dezelfde regels zijn van toepassing wanneer, in geval van samenspanning tegen de Staat, uit de instructie blijkt dat daaraan mededaders of medeplichtigen hebben deelgenomen (Ordonnance nr. 59-1 van 2 januari 1959 inzake de wet over de Haute Cour de Justice, artt. 25 en 26).

Artikel 10, § 4, van het eerste voorontwerp stond nog dichter bij deze regeling; het bepaalde: "Wanneer het onderzoek strafbare feiten aan het licht brengt welke bij het Hof niet aanhangig werden gemaakt, zendt het openbaar ministerie het dossier aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers", en: "Indien binnen vijftien dagen geen motie tot uitbreiding van de inbeschuldigingstelling of van het verlot wordt aangenomen, gaat het Hof met het onderzoek van de zaak verder volgens de laatste gedingstukken" (st. 651/1, p. 59; raadpl. hierover de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, *ibid.*, p. 172, en het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, p. 81).

Wordt de regeling van artikel 9, § 4, behouden dan zou, mij dunkt, de duur van de termijn moeten worden veranderd, want één maand lijkt mij waarlijk te kort.

4° Aanhouding en hechtenis

40. Het ontwerp geeft in artikel 5 een aantal regels m.b.t. de aanhouding en voorlopige hechtenis van een minister¹⁸⁴.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee toestanden, naar gelang de noodzaak de minister onder bevel tot aanhouding te stellen aan het licht komt vóór- of nadat de Kamer om instelling van een onderzoek verzocht heeft.

41. Voordat de Kamer om instelling van een onderzoek verzocht heeft, kan tegen een minister geen bevel tot aanhouding worden uitgevaardigd dan bij ontdekking op heterdaad¹⁸⁵.

Artikel 5, § 1, geeft de regels die in zulk geval van toepassing zijn¹⁸⁶:

¹⁸⁴ Verg. de tijdelijke wet van 19 juni 1865, art. 2, lid 2 (st. 651/1, p. 123); het in 1870 door minister Bara ingediende ontwerp, artt. 23, 24 en 40 (*ibid.*, pp. 126-127); het voorstel, in 1971 aan de minister van Justitie voorgelegd door de Studiecitra van drie politieke partijen, artt. 19, 20 en 22 (*ibid.*, p. 113); het voorontwerp, in 1974 opgesteld door de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, art. 7 (*ibid.*, p. 7) en het eerste regeringsontwerp, in februari 1975 aan de Raad van State onderworpen, art. 11 (*ibid.*, p. 59).

¹⁸⁵ Het eerste regeringsontwerp duidde niet aan wat de bij ontdekking op heterdaad toepasselijke regels zouden zijn. In art. 11, § 1, bepaalde het enkel: "Behoudens het geval van ontdekking op heterdaad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of verlot werd gegeven om hem te vervolgen" (st. 651/1, p. 59). De memorie van toelichting rechtvaardigde de heterdaad-uitzondering door de overweging dat "artikel 45 van de Grondwet zulke aanhouding zonder machtiging mogelijk (heeft) gemaakt t.a.v. de leden van de wetgevende kamers" en dat "voor de ministers dezelfde regel dient te gelden" (*ibid.*, p. 55).

Betreffende de draagwijdte van de heterdaad-uitzondering, waarin art. 7, lid 3, van de Grondwet voorziet, zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie (*ibid.*, p. 83).

Overigens, wat de parlamentsleden betreft, geldt de heterdaad-uitzondering, bedoeld in art. 45 van de Grondwet, zowel voor de vervolging als voor de aanhouding (Cass., 2 augustus 1886, *Bull. en Pas.*, 1886, I, 373, en de conclusie van het openbaar ministerie; *Parl. Hand., Kamer*, 1885-86, pp. 899 e.v.; R. HAYOT DE TERMICOURT, "De parlementaire immunité", *Arr. Verbr.*, p. 18 en noot 4, *R.W.*, 1955-56, 56, noot 66).

Ondanks de analogie met art. 45 van de Grondwet mag niet uit het oog verloren worden dat, t.a.v. de ministers, de uitzondering alleen voor de aanhouding en niet voor de vervolging geldt; alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers is bij machte te beslissen of, al naar het geval, er reden is tot instructie of tot inbeschuldigingstelling.

(Zie dienaangaande de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, st. 651/1, pp. 173-174; het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 83-84, en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, p. 44.)

¹⁸⁶ Uit de memorie van toelichting blijkt immers, dat de ontdekking op heterdaad waarvan in deze paragraaf sprake

"Bij ontdekking op heterdaad, wordt het aanhoudingsbevel tegen een minister of tegen een staatssecretaris afgeleverd¹⁸⁷ op vordering van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie door een met het onderzoek belast raadsheer¹⁸⁸, aangeduid door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie.

"De procureur-generaal maakt onmiddellijk bij de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verzoek aanhangig opdat de Kamer de opening van een onderzoek zou bevelen.

"De weigering van de Kamer leidt tot opheffing van het aanhoudingsbevel"¹⁸⁹.

In deze paragraaf zinspeelt de tekst noch op de bevestiging van het aanhoudingsbevel noch op de handhaving van de voorlopige hechtenis.

In tegenstelling met de tekst van § 2 die betrekking heeft op de aflevering van het aanhoudingsbevel na instelling van een onderzoek, geeft hij niet de regel dat de tweede kamer van het Hof van Cassatie over de bevestiging van het aanhoudingsbevel en over de handhaving van de voorlopige hechtenis beslist.

De vraag rijst derhalve, of uit deze weglating moet worden afgeleid dat vorenvermelde regel niet van toepassing is wanneer een minister, bij ontdekking op heterdaad, onder aanhoudingsbevel wordt geplaatst en de Kamer zich niet spoedig uitspreekt over het instellen van een onderzoek.

Ik meen, dat § 1 zou moeten worden aangevuld

is enkel betrekking heeft op het geval dat "de Kamer van Volksvertegenwoordigers nog niet de opening van een onderzoek heeft kunnen vragen" (st. 651/1, p. 9).

¹⁸⁷ Is het niet verkieslijk "kan worden afgeleverd" te schrijven?

¹⁸⁸ Er wordt ondersteld dat de Kamer nog geen onderzoek heeft bevolen; de onjuiste termen "met het onderzoek belast" zouden moeten vervangen worden door de woorden "van dit Hof".

¹⁸⁹ In april 1976 heeft Uyttendaele deze paragraaf bij amendement als volgt willen wijzigen:

"§ 1. Bij ontdekking op heterdaad, wordt het aanhoudingsbevel tegen een minister of tegen een staatssecretaris afgeleverd op vordering van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie of door een door deze aangeduid raadsheer.

"De procureur-generaal maakt onmiddellijk bij de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verzoek aanhangig opdat de Kamer de opening van een onderzoek, zoals voorzien in artikel 4, § 1, eerste lid, van deze wet zou bevelen. De weigering van de Kamer leidt tot de opheffing van het aanhoudingsbevel. Na de opening van het onderzoek kan de speciale commissie steeds een einde maken aan de voorlopige hechtenis." (*Gedr. St., Kamer*, 1975-76, nr. 651/2, p. 2).

Volgens mij bestaat er geen bezwaar tegen dat het bevel wordt verleend "door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie of door een raadsheer die hij daartoe aanwijst" (vgl. art. 4, § 1, lid 3).

De andere voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit het voornaamste amendement op artikel 4 van het ontwerp volgens hetwelk de Kamer niet meer de mogelijkheid zou hebben de opening van een onderzoek door een magistraat van het Hof van Cassatie te gelasten (zie supra, kol. 455, noot 155).

met een lid 4, luidend dat, in afwachting van de beslissing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Hof van Cassatie uitspraak doet over de bevestiging van het bevel tot aanhouding en over de handhaving van de voorlopige hechtenis.

42. Artikel 5, § 2, voorziet in het geval dat het probleem van de aflevering van een bevel tot aanhouding rijst nadat de Kamer de opening van een onderzoek heeft gevraagd¹⁹⁰:

"Wanneer de Kamer van Volksvertegenwoordigers de opening van een onderzoek heeft gevraagd, kan de magistraat, die het ambt van onderzoeksrechter vervult, slechts een aanhoudingsbevel afleveren op eensluidend advies van de procureur-generaal.

"De tweede kamer van het Hof van Cassatie beslist over de bevestiging van het bevel en over het behoud van de voorlopige hechtenis.

"De hechtenis wordt opgeschort op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers"¹⁹¹.

43. Wij moeten wel vaststellen, dat zowel de tekst van het ontwerp — en met name die van artikel 5 — als de memorie van toelichting, wat de aanhouding en de hechtenis van ministers betreft, omtrent talrijke punten grote onzekerheid laten bestaan.

Zulks is vooral het geval voor de regeling van de voorlopige hechtenis.

In tegenstelling tot het vorige ontwerp, bepaalt het onderhavige niet dat het Hof van Cassatie o.m. de bepalingen van de wet van 20 april 1874, met uitzondering van de artikelen 10 tot 16, 19 en 20 in acht dient te nemen¹⁹².

Dit kan tot ernstige moeilijkheden aanleiding geven. Twee voorbeelden hiervan:

1) Zou in beide gevallen waarvan sprake in artikel 5, de door de eerste voorzitter aangewezen raadsheer, op eensluidende conclusie van de pro-

¹⁹⁰ Nadat artikel 11 van het eerste voorontwerp had gezegd: "Behoudens het geval van ontdekking op heterdaad, mag een minister niet voorlopig in hechtenis worden genomen dan nadat hij in beschuldiging is gesteld, of verlof werd gegeven om hem te vervolgen", bepaalde het enkel dat "de bevelen tot aanhouding worden verleend door de raadsheer-verslaggever die door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie wordt aangewezen, en bevestigd door de tweede kamer van het Hof" (st. 651/1, p. 59; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, *ibid.*, pp. 174 tot 176, het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 84-85, en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, p. 44).

¹⁹¹ In een van de door hem in april 1976 voorgedragen amendementen, stelt Uyttendaele voor deze paragraaf te schrappen, zonder evenwel aan te duiden hoe na het openen van een onderzoek het probleem van het stellen van de minister onder bevel tot aanhouding zal geregeld worden (*Gedr. St., Kamer*, 1975-76, nr. 651/2, p. 2).

¹⁹² Zie noot 177.

cureur-generaal in het Hof van Cassatie, opheffing kunnen verlenen van het aanhoudingsbevel op voorwaarde dat de verdachte bij alle proceshandelingen verschijnt zodra dit van hem gevorderd wordt?

2) Wanneer de door de eerste voorzitter aangewezen raadsheer en de procureur-generaal in het Hof van Cassatie het niet eens zijn, zou dan de tweede kamer van het Hof een beslissing moeten nemen?

Het ontwerp zou deze twee punten duidelijk moeten stellen.

Doch in verband met andere vormen van vrijheidsberoving blijven in het ontwerp evenveel punten van onzekerheid bestaan.

Al is het begrijpelijk, dat de tekst van het ontwerp bij voorbeeld niet spreekt over het voorlopig vatten van de minister¹⁹³ of over de administratieve aanhouding¹⁹⁴, toch was het nuttig geweest, mij dunkt, dat de memorie van toelichting, enkele aanwijzingen had verstrekt over de voorwaarden waaronder tegen ministers zulke maatregelen genomen kunnen worden.

Dienaangaande zouden mijns inziens nadere aanduidingen moeten worden gegeven tijdens de parlementaire behandeling.

¹⁹³ Wat de voorlopige aanhouding betreft zouden, mij dunkt, de artikelen 40 en 106 van het Wetboek van Strafvordering alsmede artikel 23, lid 1, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht van toepassing moeten blijven, onder voorbehoud dat, zoals voor de parlementsleden, ontdekking op heterdaad alleen aanwezig is wanneer "het misdrijf gepleegd wordt" of "terstond nadat het gepleegd is". Derhalve zou geen rekening gehouden worden met de gevallen waarin het misdrijf slechts wordt "beschouwd" als een op heterdaad ontdekt misdrijf (art. 41, lid 2, Sv.): de minister zou in vrijheid moeten worden gesteld wanneer hem binnen 24 uur geen bevel tot aanhouding wordt betekend. (Zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, st. 651/1, p. 173, en het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, p. 83.)

Artikel 9, § 3, van het ontwerp bepaalt weliswaar: "Het Hof van Cassatie neemt de algemene beginselen van het Wetboek van Strafvordering... in acht, voor zover die niet strijdig zijn met de onderhavige wet en de bepalingen inzake de rechtspleging voor het Hof van Cassatie", maar dit artikel heeft enkel betrekking op de toepassing van deze beginselen door het Hof van Cassatie, hoewel het probleem van de voorlopige aanhouding voornamelijk op de toepassing van deze beginselen door de politiediensten betrekking heeft.

¹⁹⁴ In de memorie van toelichting bij het eerste ontwerp werd opgemerkt: "De aanhouding bij ordeverstoring kan gebeuren als louter tijdelijke maatregel van orde", en "er is geen enkele reden om aan te nemen dat een dergelijke maatregel niet zou kunnen worden genomen t.a.v. een minister" (st. 651/1, p. 55).

De uitdrukking "trouble apporté à l'action publique" is niet geschikt en lijkt een onjuiste vertaling te zijn van de Nederlandse term "ordeverstoring" (het feit de orde te verstoren in openbare plaatsen). (Zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, *ibid.*, p. 173, en het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie, van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 85 en 109.)

5° Inzage en afschrift van de dossiers

44. Het ontwerp regelt ten slotte de voorwaarden om inzage of afschrift te nemen van het dossier over de vervolging tegen de minister, alsmede van de administratieve dossiers.

De regels betreffende het inzage of afschrift nemen van het dossier over de vervolging zijn neergelegd in de artikelen 7 en 8, § 4, lid 2.

Artikel 7 ¹⁹⁵ luidt: "Geen uitgifte of afschrift van de akten van onderzoek en ¹⁹⁶ van rechtspleging kan worden afgeleverd zonder het uitdrukkelijk verlot van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie", en "De mededeling of het ¹⁹⁷ afschrift van de akten van onderzoek geschiedt zoals bepaald in het koninklijk besluit genomen ter uitvoering van artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek" ¹⁹⁸.

Krachtens artikel 8, § 4, lid 2, kan de minister of staatssecretaris zonder kosten inzage en kopie verkrijgen van het dossier voordat de Kamer over de aanvraag om onderzoek of inbeschuldigingstelling een beslissing neemt ¹⁹⁹.

Aan de hand van artikel 1380, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek ²⁰⁰ en van artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken ²⁰¹, blijkt dat de draagwijdte van vorenvermelde artikelen van het ontwerp in drievoudig opzicht nader zou dienen te worden bepaald.

Ten eerste, wat "het verlot" betreft dat de procureur-generaal in het Hof van Cassatie moet verlenen ²⁰²: terwijl, in de economie van het ontwerp,

¹⁹⁵ De door dit artikel gegeven regels zouden blijkbaar beter op hun plaats zijn tussen de artikelen die thans de nummers 9 en 10 dragen.

¹⁹⁶ Moest i.p.v. "en" niet "of" geschreven worden?

¹⁹⁷ Moet er niet geschreven worden "of de afgifte van een afschrift"?

¹⁹⁸ Zie het advies van de Raad van State van 12 augustus 1975, st. 651/1, p. 17.

¹⁹⁹ Een van de amendementen voorgesteld door de h. Uyttendaele beoogt de schrapping van woorden "zonder kosten" (*Gedr. St., Kamer, 1975-76, nr. 651/2, p. 2*).

²⁰⁰ De Koning is krachtens artikel 1380, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek ermee belast de voorwaarden te bepalen waaraan de mededeling of het afschrift van akten van onderzoek en van rechtspleging in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken onderworpen is.

²⁰¹ Artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken geeft drie regels:

1° in criminele, correctionele en politiezaken en in tuchtzaken mag geen uitgifte of afschrift der akten van onderzoek en rechtspleging worden afgeleverd zonder uitdrukkelijke machtiging van de procureur-generaal bij het hof van beroep of de auditeur-generaal bij het militair gerechtshof;

2° op hun verzoek wordt aan de partijen een uitgifte van de klacht, de aangifte, de bevelschriften en de vonnissen verstrekt;

3° de kosten van al deze uitgaven of afschriften zijn ten laste van de degenen die ze aanvragen.

²⁰² De door de h. Uyttendaele voorgestelde amendementen strekken o.m. ertoe:

de onderzoekshandelingen noodzakelijk door magistraten van de rechterlijke orde worden verricht, is zulks echter niet het geval voor de rechtsplegings-handelingen: bepaalde van deze handelingen worden door magistraten van de rechterlijke orde, andere door leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verricht. Er zou dus moeten duidelijk gemaakt worden, of de aan de procureur-generaal in het Hof van Cassatie toegekende bevoegdheid om verlof te verlenen tot afgifte van een kopie van de akten van rechtspleging ook geldt voor de tweede categorie van die akten²⁰². Het spreekt vanzelf, dat artikel 7, lid 1, van het ontwerp niet van toepassing is op de gevallen waarin krachtens de artikelen 1 en 2 vervolgingen tegen ministers onder de bevoegdheid van de gewone rechtbanken ressorteren.

Ten tweede, wat de rechten van de partijen betreft, zou het, naar mijn gevoelen, nuttig zijn eerst en vooral te zeggen dat de regels gegeven in de artikelen 7 en 8, § 4, lid 2, van toepassing zijn, onverminderd de beginselen over het inzage nemen van het dossier door de partijen, o.m. de beginselen die in deze materie voortvloeien uit de artikelen 302 en 305 van het Wetboek van Strafvordering alsmede uit de artikelen 5 en 26 van de wet van 20 april 1874 betreffende de voorlopige hechtenis. Voorts, zoals artikel 7, lid 2, luidt, is het niet mogelijk uit te maken of de partijen eenvoudig op hun verzoek, buiten het geval van artikel 8, § 4, lid 2, het recht hebben zonder voorafgaand verlof een afschrift of uitgifte van bepaalde stukken te krijgen en, indien dat wel kan, om welke stukken het gaat²⁰³.

Ten derde, wat de kosten betreft, biedt artikel 7, lid 2, geen mogelijkheid met zekerheid te antwoor-

— in fine van het eerste lid van artikel 7 de woorden "van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie" te vervangen door "van de bijzondere commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers";

— § 1 van artikel 9 door de volgende tekst te vervangen: "Geen uitgifte of afschrift van akten van de rechtspleging en, gebeurlijk, van het onderzoek voor het Hof van Cassatie kan worden afgeleverd zonder uitdrukkelijk verlof van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie" (*Gedr. St., Kamer*, 1975-76, nr. 651/2, p. 2).

²⁰² Lid 2 van artikel 7 vermeldt niet de verlening van inzage of afgifte van een afschrift van de akten van rechtspleging.

Wat artikel 125 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 betreft, het spreekt voor de partijen alleen van het recht om zonder voorafgaande uitdrukkelijke machtiging een uitgifte van de klacht, de aangifte, de bevelschriften en de vonnissen te krijgen.

Men kan bezwaarlijk de klacht, aangifte, bevelschriften of vonnissen als akten van onderzoek beschouwen: het zijn akten van rechtspleging, doch, daar lid 2 van artikel 7 van het ontwerp daden van onderzoek vermeldt en geen akten van rechtspleging, kan blijkbaar niet, op grond van dit lid, door de partijen op eenvoudige aanvraag afschrift of uitgifte daarvan worden verkregen.

Men kan zich dan ook afvragen wat de juiste strekking is van de verwijzing naar artikel 1380, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

den op de vraag of, buiten het geval van artikel 8, § 4, lid 2, toepassing dient te worden gemaakt of niet, op de uitgiften en afschriften van akten van rechtspleging, van de regel dat de kosten van de uitgiften of afschriften ten laste komen van degenen die ze vragen²⁰⁴.

45. Artikel 4, § 2, stelt de regels vast betreffende het inzage of afschrift nemen van de administratieve dossiers die voor de verdediging van de minister dienstig zijn: "Vanaf de opening van het onderzoek heeft de minister of staatssecretaris het recht, ook wanneer zijn ambt ten einde is gekomen, inzage te nemen van de administratieve dossiers waarvan hij de kennis voor zijn verdediging nuttig acht en zich kopie van de stukken zonder kosten te doen afleveren."

Bij deze regel dienen verscheidene opmerkingen te worden gemaakt.

Eerste opmerking: men kan zich afvragen of het opportuun is zulk recht toe te kennen aan de minister, terwijl de andere leden van de uitvoerende macht het niet bezitten.

Tweede opmerking: "De bepaling van paragraaf 2 van het artikel", zegt de memorie van toelichting, "beoogt 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, net zoals een particulier die vervolgd wordt, in de mogelijkheid is zijn eigen stukken te raadplegen"²⁰⁵.

De woorden "vanaf de opening van het onderzoek" in de tekst en de woorden "tegen wie een onderzoek is geopend" in de aangehaalde commentaar, alsmede de plaatsing van de paragraaf in artikel 4 schijnen er op te wijzen, dat in de geest van de indieners van het ontwerp het recht waarvan in deze paragraaf sprake is aan de minister slechts wordt toegekend als het onderzoek vóór de inbeschuldigingstelling (§ 1) en niet als het daarna geschiedt (§ 4). De vraag is gewettigd, of deze interpretatie wel overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het ontwerp en, zo ja, of het onderscheid dat uit die interpretatie voortvloeit wel verantwoord is. Het zou in elk geval nuttig zijn dat een paar nadere aanduidingen over die punten worden gegeven.

²⁰⁴ Deze regel wordt door artikel 125 van het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken (K.B. 28 december 1950) gegeven voor de uitgiften en afschriften van de akten van onderzoek en de akten van rechtspleging. Maar artikel 7, lid 2, verwijst, zoals wij gezien hebben (zie noot 203) naar dit koninklijk besluit alleen voor de afschriften van akten van onderzoek en niet voor de afschriften van akten van rechtspleging.

²⁰⁵ St. 651/1, p. 9.

Derde opmerking: volgens de memorie van toelichting doelen de aangehaalde termen "administratieve dossiers waarvan hij de kennis voor zijn verdediging nuttig acht" enkel op "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"²⁰⁶.

"Deze verduidelijking", suggereert de Raad van State, "zou moeten voorkomen in de tekst, die in zijn huidige vorm tot gevolg kan hebben dat van dat recht op inzage misbruik wordt gemaakt"²⁰⁷.

Vierde opmerking: er zou ten slotte moeten worden gepreciseerd, hetzij in de tekst, hetzij in een commentaar dat de "stukken", bedoeld *in fine* van de paragraaf, de stukken zijn van de "administratieve dossiers waarvan de minister of de staatssecretaris de kennis voor zijn verdediging nuttig acht en waarvan hij inzage kan nemen"²⁰⁸.

TWEEDE DEEL

DE BURGERRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID

I. Het stelsel van de Grondwet

46. Bij gebreke van een wet houdende uitvoering van artikel 90 van de Grondwet, wordt doorgaans aangenomen, dat de in deze bepaling gehuldigde beginselen een algemene draagwijdte hebben en de burgerlijke rechtsvorderingen beheersen die strekken tot vergoeding van het nadeel, voortgevloeid uit een door een minister gepleegd strafbaar feit²⁰⁹.

Zulks geldt, zelfs wanneer het misdrijf door de minister buiten zijn ambtsuitoefening is gepleegd²¹⁰.

a) Deze beginselen zijn in de eerste plaats van toepassing op de burgerlijke rechtsvordering door de gelaedeerde tegen de minister ingesteld.

Dit heeft een dubbele consequentie, de ene i.v.m. de bevoegdheid en de andere met de rechtspleging²¹¹.

Enerzijds, is de burgerlijke rechtsvordering onderworpen aan dezelfde bevoegdheidsregels als de strafvordering²¹²: hij die benadeeld is door een strafbaar feit van een minister kan vergoeding van zijn schade alleen bekomen door zich gevoegd partij te stellen voor het Hof van Cassatie wanneer de strafvordering tegen de minister bij het Hof aanhangig wordt²¹³ of door afzonderlijk een burgerlijke rechtsvordering voor het Hof van Cassatie te brengen²¹⁴. Zelfs als het schadelijk feit buiten de uitoefening van het ministeriële ambt is gepleegd, kan geen afzonderlijke burgerlijke rechtsvordering worden ingesteld voor de gewone rechtbanken, nu het berechten van deze vordering insluit dat de rechter een feit beoordeelt dat een misdrijf ten laste van een minister oplevert²¹⁵.

Anderzijds zijn de bijzondere regels inzake de strafvordering tegen ministers *mutatis mutandis* ook van toepassing op de burgerlijke rechtsvordering²¹⁶: de benadeelde persoon kan zijn rechtsvordering tot vergoeding van de schade niet afzonderlijk voor het Hof van Cassatie instellen dan met verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers²¹⁷.

b) Deze beginselen zijn ook van toepassing op de rechtsvordering van de gelaedeerde tegen de Staat of de openbare persoon waarvan de minister het orgaan was.

gels inzake de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers o.a. betrekking hebben op de grondslag van deze verantwoordelijkheid, slaan de grondwettelijke regels inzake hun burgerrechtelijke aansprakelijkheid enkel op de bevoegdheid en de procedure. Algemeen wordt aangenomen dat geen enkele grondwetsbepaling de regeling van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers onttrekt aan de verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek (Raadpl. Cass., 23 april 1971, *Arr. Cass.*, 1971, 786, en 20 juni 1974, *ibid.*, 1974, 1162, en de conclusie van de eerste advocaat-generaal DUMON, toen advocaat-generaal, onder het eerstgenoemd arrest in *Arr. Cass.*, 1971, 787).

Nopens zekere controverses in de rechtsleer betreffende dit punt, zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st., 651/1, pp. 157-158).

²¹² WIGNY, *op. cit.*, II, nr. 533, p. 707.

²¹³ Studiecentrum voor de hervorming van de Staat, *op. cit.*, p. 98.

²¹⁴ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 53; vgl. *Nov.*, *op. cit.*, nr. 730; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, pp. 159, 160 en 161).

²¹⁵ Hof Brussel, 1 februari 1950 (*R.C.J.B.*, 1952, 44); Rb. Brussel, 28 maart 1938 (*J.T.*, 1938, 297); RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, p. 244; DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 46 e.v.; CONSTANT, I, nr. 90, p. 136; vgl. THONISSEN, *op. cit.*, nr. 276, p. 205, en *Nov.*, *op. cit.*, nr. 731.

²¹⁶ WIGNY, *op. cit.*, II, nr. 533, p. 707.

²¹⁷ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; *Nov.*, *op. cit.*, nr. 730; DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 53; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, p. 164); zie ook, betr. een rekwest op 21 september 1950 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend door een gelaedeerde om verlof te bekomen de minister Borremans rechtstreeks vóór het Hof van Cassatie te dagen, het verslag op 21 november 1950 gedaan door de h. Rey namens de Bijzondere Commissie van de Kamer (*Gedr. St., Kamer*, 1950-51, nr. 27).

²⁰⁶ St. 651/1, p. 9.

²⁰⁷ St. 651/1, p. 16.

²⁰⁸ Het einde van § 2 zou kunnen vervangen worden door: "... die onder zijn departement vallen en die gegevens bevatten welke met het ten laste gelegde feit in verband staan, alsmede het recht zich zonder kosten kopie van de stukken te doen afgeven".

²⁰⁹ Raadpl. Cass., 13 januari 1848 (*Bull. en Pas.*, 1848, I, 253), 27 juli 1891 (*ibid.*, 1891, I, 228); Hof Brussel, 24 mei 1843 (*Pas.*, 1843, II, 182; *B.J.*, 1843, 923) en 1 februari 1950 (*R.C.J.B.*, 1952, 44); Rb. Brussel, 28 maart 1938 (*J.T.*, 1938, 297); ERRERA, *op. cit.*, p. 226; *Nov.*, *op. cit.*, nr. 730; *Rép. prat. dr. belge*, v° Pouvoir exécutif, nr. 114; DE VISSCHER, noot onder Hof Brussel, 1 februari 1950, *R.C.J.B.*, 1952, 47 e.v.; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, pp. 156 tot 161).

²¹⁰ Hof Brussel, 1 februari 1950 (*R.C.J.B.*, 1952, 44); Rb. Brussel, 28 maart 1938, (*J.T.*, 1938, 297); DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 49-50; vgl. *Nov.*, *op. cit.*, nr. 731.

²¹¹ Hoewel, zoals reeds gezegd, de grondwettelijke re-

Wanneer de minister die een schadeveroorzakend strafbaar feit heeft gepleegd, handelde als orgaan van de Staat of van een andere publiekrechtelijk persoon, is de Staat of deze persoon, in beginsel, aansprakelijk²¹⁸, op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek²¹⁹, maar de gelaedeerde kan geen rechtsvordering tot vergoeding tegen de Staat of tegen die publiekrechtelijke persoon voor de gewone rechtbanken instellen, want de berechting van een dergelijke rechtsvordering impliceert dat de rechter zich uitspreekt over het bestaan van een misdrijf dat door een minister zou zijn gepleegd. Alleen het Hof van Cassatie is bevoegd om van deze rechtsvordering kennis te nemen²²⁰.

47. Hoewel artikel 90 van de Grondwet, zoals het luidt, alleen de verantwoordelijkheid der ministers wegens strafbare feiten die zij zouden begaan hebben, vermeldt²²¹, oordelen de rechtsleer

²¹⁸ Aangaande de aansprakelijkheid van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon wanneer de minister als orgaan van de Staat of van die persoon is opgetreden, zie DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 52 e.v.; het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (st. 651/1, pp. 77-78 en 106-108) en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975 (*ibid.*, pp. 47-48).

²¹⁹ Er dient te worden opgemerkt, dat wanneer de schade te wijten is aan een overtreding van het wegverkeersreglement of aan het wanbedrijf van onopzettelijk doden of onopzettelijk toebrengen van verwondingen bij een verkeersongeval, de Staat aansprakelijk kan zijn op basis van artikel 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen. Deze bepaling luidt, dat de Staat en een aantal openbare diensten vrijgesteld zijn van de verplichting een verzekering aan te gaan voor hun motorrijtuigen mits zijzelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid dekken van alle houders of bestuurders van die motorrijtuigen, overeenkomstig de genoemde wet (zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, pp. 65 e.v., inz. pp. 78 en 108; over de aansprakelijkheid van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon in een verkeersongeval dat door een minister werd veroorzaakt, raadpl. ook Hof Brussel, 1 februari 1950, R.C.J.B., 1952, 44; het verslag van de h. Rey van november 1950, *Gedr. St., Kamer*, 1950-51, nr. 27; DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 47 e.v., inz. pp. 51-52; MATTON, noot onder Hof Brussel, 1 februari 1950, R.J.D.A., 149-150).

²²⁰ Hof Brussel, 1 februari 1950 (R.C.J.B., 1952, 44). Dit arrest wijst er nl. op dat de grondwettelijke verjaring die ten doel heeft om redenen van openbare orde en algemeen belang het ministeriële ambt te beschermen dit doel zou missen indien een minister kon worden beschuldigd en berecht via een aansprakelijkheidsvordering tegen de Belgische Staat (Raadpl. J. CONSTANT, *op. cit.*, I, nr. 90, p. 136; MATTON, *op. cit.*, pp. 149-150; DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 49-50; deze auteur maakt evenwel een voorbehoud voor het geval dat de gelaedeerde partij tegen de Staat een burgerrechtelijke vordering zou willen instellen nadat het Hof van Cassatie beslist heeft over de strafvordering tegen een minister: in zulk geval zou de burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van de schade tegen de Staat voor de gewone rechtbanken kunnen worden gebracht en zou daartoe geen verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nodig zijn, *op. cit.*, p. 53).

²²¹ Advies van de Raad van State van 4 juni 1975 (st. 651/1, pp. 20 e.v., inz. pp. 22 en 46).

en de rechtspraak over het algemeen, met weliswaar allerlei nuanceringen, dat aan dezelfde regeling onderworpen zijn de burgerlijke rechtsvorderingen gebaseerd op schadeveroorzakende feiten die geen misdrijf opleveren en die de minister in de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd²²²; de ministers zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor de fouten die zij begaan zowel in als buiten de uitoefening van hun ambt; de rechtsvorderingen tot vergoeding van de schade, ontstaan ten gevolge van wel bepaalde persoonlijke fouten²²³ die een minister in de uitoefening van zijn ambt heeft begaan, kunnen alleen voor het Hof van Cassatie gebracht worden²²⁴, en daartoe is verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers noodzakelijk²²⁵.

Burgerlijke rechtsvorderingen tot vergoeding van een schade ontstaan ten gevolge van een fout die geen misdrijf, door een minister buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, oplevert, blijven daarentegen nog volledig aan de regels van het gemeene recht onderworpen²²⁶.

48. Ongeacht of het schadelijk feit al dan niet strafbaar is, en hoe zwaar de fout is geweest, beschikken de Staat of de publiekrechtelijke persoon waarvan de minister het orgaan was, indien de gelaedeerde door hen werd schadeloos gesteld, tegen de minister over een verhaalsvordering²²⁷.

²²² Raadpl. Hof Brussel, 24 mei 1843 (*Pas.*, 1843, II, 182); GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; ORBAN, II, nr. 149, p. 312; DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 49; MAST, *op. cit.*, nr. 313, p. 290; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, pp. 156 tot 160). Vgl. THONISSEN, *op. cit.*, nr. 274; RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, pp. 243-244.

²²³ Art. 90 van de Grondwet is niet toepasselijk wanneer de gelaedeerde partij niet in staat is tot nadere bepaling van het persoonlijk feit van de minister waardoor haar schade zou zijn berokkend (Hof Brussel, 12 januari 1957, J.T., 1957, 185; CONSTANT, *op. cit.*, I, nr. 90, p. 136).

²²⁴ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; ERRERA, *op. cit.*, nr. 144, p. 227; ORBAN, *op. cit.*, II, nr. 149, p. 312; *Nov.*, *op. cit.*, nr. 730; RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, pp. 243-244; DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 49 en 53; MAST, *op. cit.*, nr. 313, p. 290.

²²⁵ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; ORBAN, *op. cit.*, II, nr. 149, p. 312; *Nov.*, *op. cit.*, nr. 730; RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, pp. 243-244; DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 49.

²²⁶ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nr. 24; THONISSEN, *op. cit.*, nr. 278; p. 207; ORBAN, *op. cit.*, II, nr. 150, p. 312; ERRERA, *op. cit.*, nr. 144, p. 228; *Nov.*, *op. cit.*, nr. 731; *Rép. pr. dr. belge*, v° Pouvoir exécutif, nr. 116; WIGNY, *op. cit.*, II, nr. 530, p. 704; RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, p. 244; DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 49; MAST, *op. cit.*, nr. 313, pp. 290-291; raadpl. de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, pp. 160-161).

²²⁷ Over de verhaalsvordering van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon, raadpl. ORBAN, *op. cit.*, II, p. 313; de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st., 651/1, p. 164); het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, pp. 79, 87 en 108) en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, (*ibid.*, p. 48).

Enige betwisting bestaat over de vraag of de verhaals-

49. Artikel 90 van de Grondwet staat aan de wetgever toe van dit stelsel af te wijken.

De wet zou dus kunnen bepalen dat de burgerlijke rechtsvorderingen tot vergoeding van de schade, ontstaan ten gevolge van een door een minister gepleegd feit, of bepaalde van die vorderingen onder de bevoegdheid van de gewone rechtbanken vallen of dat de instelling daarvan niet onderworpen is aan het verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers²²⁸.

Bovendien, zoals de Raad van State erop wijst, "ofschoon deze aangelegenheid buiten het kader van artikel 90 van de Grondwet treedt, ligt het zonder enige twijfel in de bevoegdheid van de wetgever een regeling te treffen inzake de aansprakelijkheid van de Staat, in het onderhavige geval wegens een persoonlijk feit van de minister en inzake het verhaal van deze laatste"²²⁹.

II. Het ingediende wetsontwerp

50. Het wetsontwerp regelt in één artikel²³⁰ — artikel 10 — de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers.

De eerste twee paragrafen van dit artikel hebben betrekking op de aansprakelijkheid ten gevolge van een feit dat een misdrijf uitmaakt; de laatste twee paragrafen betreffen de aansprakelijkheid ten gevolge van een feit dat geen misdrijf uitmaakt.

Ik onderzoek achtereenvolgens deze twee aspecten van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid.

vordering voor het Hof van Cassatie moet worden gebracht en of verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nodig is om ze in te stellen; zie in bevestigende zin, o.a. ORBAN, *op. cit.*, II, p. 313; in negatieve zin: de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (st. 651/1, p. 164).

Er dient te worden opgemerkt dat wanneer, inzake verkeersongevallen, de Staat of een van de instellingen van openbaar nut waarvan sprake is in art. 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, zelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de houders en bestuurders dekkend, de vergoeding heeft betaald verschuldigd aan een persoon die een schade heeft geleden die deze wet toepasbaar maakt, hij een verhaal tegen deze houder of bestuurder enkel kan uitoefenen onder de voorwaarden en in de mate als bepaald bij artikel 11, lid 2, van dezelfde wet (Cass., 12 november 1970, *Arr. Cass.*, 1971, 236, R.W., 1970-71, 1235).

²²⁸ GIRON, *op. cit.*, v° Ministres, nrs. 22 en 24; ORBAN, *op. cit.*, II, nr. 149, p. 312; NOV., *op. cit.*, nr. 730; WIGNY, *op. cit.*, II, nr. 532, pp. 705-706; RIGAUX en TROUSSE, *op. cit.*, II, p. 244; raadpl. het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, st. 651/1, p. 46.

²²⁹ Advies van de Raad van State van 4 juni 1975, st. 651/1, p. 47.

²³⁰ In het eerste voorontwerp waren de regels m.b.t. de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers gespreid over verscheidene artikelen, ondergebracht in vier verschillende hoofdstukken (artt. 8, 9, 10, § 6, 13 en 14).

Tot een dergelijke opdeling van de stof was er geen reden.

A. De burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten gevolge van een strafbaar feit

51. Ten aanzien van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid ontstaan door een strafbaar feit, geeft artikel 10 twee regels:

De eerste in § 1: "Wanneer voor het Hof van Cassatie een strafvordering is ingesteld tegen een minister of staatssecretaris kan de benadeelde partij haar burgerlijke vordering bij de strafvordering voegen"²³¹.

De tweede in § 2: "De burgerlijke vordering tot herstel van de schade uit een strafbaar feit gepleegd door een minister of staatssecretaris kan, na verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ook afzonderlijk voor het Hof van Cassatie worden gebracht. Die vordering wordt evenwel geschorst zolang niet definitief is beslist over de publieke vordering die vóór of gedurende de burgerlijke vordering is ingesteld".

Om de strekking van deze regels te verduidelijken dienen achtereenvolgens drie rechtsvorderingen in overweging te worden genomen: de rechtsvordering van de benadeelde tegen de minister (1°); de rechtsvordering van de benadeelde tegen de Staat of tegen een ander publiekrechtelijk persoon (2°); het verhaal van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon tegen de minister (3°).

De problemen die bij het instellen van ieder van deze drie rechtsvorderingen kunnen rijzen, hebben betrekking ofwel op de grondslag of de omvang van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers, ofwel op de jurisdictionele bevoegdheid in verband daarmee, of nog op de daarbij toe te passen procedure.

1° De rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de minister

52. De rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de minister wordt beheerst door artikel 10, §§ 1 en 2. Deze bepaling neemt in beginsel de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van een minister wegens een strafbaar feit aan, want aan de gelaedeerde partij wordt een rechtsvordering toegekend die zij of samen met de strafvordering of afzonderlijk kan instellen²³².

²³¹ Voor de Franse tekst zou de volgende redactie beter zijn: "Lorsque l'action publique est introduite devant la Cour de cassation contre un ministre ou un secrétaire d'Etat, la partie lésée peut y joindre son action civile".

²³² Vgl. het wetsvoorstel, in 1863 bij de Kamer ingediend door de hh. de Gotal en Goblet (st. 651/1, p. 123), art. 7 van het ontwerp dat de wet van 19 juni 1865 werd (*ibid.*, p. 157), het ontwerp-Bara van 1870, artt. 57 en 64 (*ibid.*, p. 128), het voorstel van de Studiecentra van drie politieke partijen van 1971, art. 31 (*ibid.*, p. 134), het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht van 1974, artt. 3 en 6, § 6 (*ibid.*, pp. 188-189) en de commen-

Enerzijds heeft de benadeelde partij, wanneer het Hof van Cassatie kennis neemt van de tegen een minister gerichte strafvordering, het recht haar burgerlijke rechtsvordering daarbij te voegen (art. 10, § 1)²³³.

Anderzijds kan de burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van de schade uit een strafbaar feit, door een minister gepleegd, ook afzonderlijk voor het Hof van Cassatie gebracht worden, doch mits de Kamer van Volksvertegenwoordigers daartoe verlof heeft verleend (art. 10, § 2)²³⁴.

Hoewel in beginsel het ontwerp aanneemt dat ministers burgerrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn voor schadeveroorzakende strafbare feiten, is activering van die aansprakelijkheid geblokkeerd wanneer, de strafvordering bij het Hof van Cassatie niet aanhangig gemaakt zijnde, de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de benadeelde partij verlof weigert haar rechtsvordering tot vergoeding voor dat Hof in te stellen.

Anders dan in het ontwerp wordt bepaald m.b.t. de burgerrechtelijke aansprakelijkheid i.v.m. een schadeveroorzakend feit dat geen misdrijf is, wordt hier geen onderscheid gemaakt wat de burgerrechtelijke aansprakelijkheid betreft van een minister wegens een schadeveroorzakend feit dat geen misdrijf uitmaakt, naar gelang de minister al dan niet heeft gehandeld als een orgaan van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon: in beginsel is de minister burgerrechtelijk aansprakelijk, zelfs voor een schadeveroorzakend strafbaar feit dat hij als orgaan heeft begaan.

taar bij deze bepalingen van dat voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

In Frankrijk is de stelling van burgerlijke partij niet ontvankelijk voor de Haute Cour de Justice; vorderingen tot vergoeding van schade uit misdaden en wanbedrijven die voor de Haute Cour vervolgd werden, kunnen alleen voor de gemeenrechtelijke rechtbanken worden gebracht (Ordonnance nr. 59-1 van 2 januari 1959, houdende organieke wet over de Haute Cour de Justice, art. 27).

²³³ De tekst van artikel 8 van het eerste voorontwerp zegde niet of de rechtsvordering tot vergoeding van de schade voortvloeiend uit een misdrijf door een minister in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van zijn ambt gepleegd bij de strafvordering voor het Hof van Cassatie kon gevoegd worden of niet (vgl. de artikelen 9 en 10, § 6); uit passages, in de algemene overwegingen van de memorie van toelichting van het voorontwerp vernam men, dat "(werd) de schade toegebracht door een misdrijf, gepleegd in de uitoefening van het ambt, dan het herstel tegen de minister alleen (kon) worden gevorderd samen met de openbare vordering" (st. 651/1, p. 51; het advies van de procureur-generaal van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 77 en 106, en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, p. 45).

De tekst zelf van artikel 9 van het voorontwerp daarentegen bepaalde dat "de vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf door een minister gepleegd buiten de uitoefening van zijn ambt, gevoegd (kon) worden bij de strafvordering welke aanhangig is bij het Hof van Cassatie" (*ibid.*, p. 58).

²³⁴ Uit artikel 10, § 6, leden 2 en 4, van het voorontwerp, uit de beschouwingen van de hoofdbeginselen der memorie van toelichting en de uitleg door de regeringsafgevaardigden

53. Het Hof van Cassatie is het bevoegde gerecht, niet alleen om kennis te nemen van de bij de strafvordering gevoegde burgerlijke rechtsvordering, doch ook van de afzonderlijk ingestelde burgerlijke rechtsvordering²³⁵.

De reden die de Regering ertoe geleid heeft voor te stellen dat het Hof van Cassatie bevoegd zou wezen, zelfs voor de afzonderlijk ingestelde burgerlijke rechtsvordering is dat "de uitspraak over de burgerlijke vordering van de partij die door een misdrijf werd benadeeld het onderzoek van het strafbaar karakter van de feiten onderstelt"²³⁶.

Uit het oogpunt van de bevoegdheid dienen bij de §§ 1 en 2 van dit artikel verscheidene opmerkingen te worden gemaakt:

Eerste opmerking

Artikel 10, § 1, dat aan de benadeelde partij toestaat haar burgerlijke vordering bij de strafvordering te voegen, betreft enkel het geval dat de strafvordering tegen een minister voor het Hof van Cassatie wordt ingesteld.

Welnu, krachtens de artikelen 1, 2 en 4 van het ontwerp, kan de strafvordering in bepaalde gevallen tegen een minister worden ingesteld voor een gewone rechtbank²³⁷.

Er zou, dunkt mij, duidelijk moeten gemaakt worden: enerzijds, dat in de gevallen waarin een vervolging tegen een minister regelmatig bij een

aan de Raad van State verstrekt, blijkt dat, volgens het stelsel van dit voorontwerp, de partij die benadeeld werd door een misdrijf gepleegd door een minister in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van zijn ambt, niet afzonderlijk een rechtsvordering tot vergoeding kon instellen tegen de minister, noch voor het Hof van Cassatie noch voor de gewone rechtbanken (zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, pp. 77 en 106, en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, p. 45).

De rechtsvordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit een misdrijf door een minister buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd, kan krachtens artikel 9, lid 2, van het voorontwerp, overeenkomstig de gewone wetten afzonderlijk worden ingesteld na de ambtsneerlegging (*ibid.*, p. 58).

²³⁵ Vgl. het ontwerp-Bara van 1870, artt. 58 tot 64 (st. 651/1, p. 128), het voorstel van de Studiecentra van drie politieke partijen, van 1971, art. 31 (*ibid.*, p. 134) en het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht van 1974, artt. 3 en 6, § 6 (st. 651/1, pp. 188-189) en de commentaar bij de bepalingen van dit voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

²³⁶ Memorie van toelichting, st. 651/1, p. 7.

²³⁷ Zie supra, kol. 411 en 414.

De gewone gerechten zijn bevoegd om kennis te nemen van de tegen een minister gerichte strafvordering: 1°) tijdens de ambtsduur van de minister, wanneer de vervolging bij het gewone vonnisgerecht aanhangig is gemaakt vóór de ambtsopneming van de verdachte (art. 1, lid 2); 2°) na de ambtsneerlegging van de minister, mits het geen feiten betreft die in de uitoefening van het ministersambt zijn gepleegd (art. 2, lid 1) of mits de Kamer van Volksvertegenwoordigers de minister niet in beschuldiging heeft gesteld (art. 2, lid 2, en art. 4, § 1, lid 5).

vonnisgerecht is aangebracht, de gelaedeerde partij de burgerlijke rechtsvordering voor dit gerecht volgens de gemeenrechtelijke regels kan uitoefenen; en anderzijds, dat de gelaedeerde partij, na de ambtsneerlegging van de minister, de strafvordering op gang kan brengen door zich burgerlijke partij te stellen voor een onderzoeksrechter of door de gewezen minister voor het vonnisgerecht te dagvaarden, wanneer het misdrijfvormend feit werd gepleegd vóór de ambtsaanvaarding of tijdens de ambtsduur doch buiten de uitoefening van het ambt.

Tweede opmerking

Zoals het opgesteld is, lijkt artikel 10, § 2, wel aan te duiden dat, indien de burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van de schade uit een door een minister begaan en een misdrijf uitmakend feit niet bij de strafvordering is gevoegd, genoemde rechtsvordering tegen de veroorzaker van de schade alleen voor het Hof van Cassatie en met voorafgaand verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers afzonderlijk kan worden ingesteld.

Een dergelijke regeling valt moeilijk te verzoenen met de bevoegdheidsregels van de artikelen 1, 2 en 4 betreffende de uitoefening van de strafvordering.

Zoals ik daarnet erop gewezen heb, zijn de gewone rechtbanken krachtens genoemde artikelen in diverse gevallen bevoegd om van de tegen een minister ingestelde strafvordering kennis te nemen.

Men ziet niet goed in om welke redenen alleen het Hof van Cassatie bevoegd zou gemaakt worden om kennis te nemen van de op een misdrijf gebaseerde burgerlijke rechtsvordering en bovendien aan de Kamer voorafgaand verlot zou moeten gevraagd worden telkens wanneer de strafvordering uit hetzelfde misdrijf voor de gewone rechtbanken zou kunnen worden ingesteld zonder voorafgaande inbeschuldigingstelling door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Er zou dan ook dienen gezegd te worden:

— dat tijdens de ambtsduur van de minister, de gewone burgerlijke rechtbanken, zonder dat een verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vereist is, kennis blijven nemen van de burgerlijke rechtsvorderingen, wegens een door de minister gepleegd strafbaar feit ingesteld maar vóór zijn ambtsaanvaarding ingeleid;

— dat na de ambtsneerlegging van de minister, de gewone burgerlijke rechtbanken bevoegd zijn, zonder dat een verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vereist is, om kennis te nemen van de burgerlijke rechtsvorderingen die wegens een door de minister gepleegd strafbaar feit zijn ingesteld, indien dat feit buiten de uitoefening van het ministeriële ambt is gepleegd en indien de

Kamer de minister niet in beschuldiging heeft gesteld.

Derde opmerking

Er zou ook moeten gepreciseerd worden, dat de afzonderlijk ingestelde burgerlijke rechtsvordering voor de verenigde kamers van het Hof van Cassatie gebracht dient te worden²³⁸.

54. Wat de procedure betreft, geven de paragrafen 1 en 2 van artikel 10 ook aanleiding tot nogal ernstige moeilijkheden. Ik zie er drie.

De eerste en de tweede vloeien hieruit voort, dat de benadeelde partij die een burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding afzonderlijk wil instellen²³⁹, daartoe verlot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers moet krijgen²⁴⁰.

In de eerste plaats, voor zover deze regel tot gevolg zou hebben de gelaedeerde partij te beletten bij een gerecht een eis in te dienen tot vergoeding van de geleden schade, zou de vraag aan de orde komen of die regel in overeenstemming te brengen is met artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Dit probleem zal ik behandelen bij het onderzoek van de vraag of, in het stelsel van het ontwerp, de partij die ten gevolge van een door een minister gepleegd strafbaar feit gelaedeerd is, beschikt over een eis tegen de Staat of tegen een ander publiekrechtelijk persoon²⁴¹.

²³⁸ De artikelen 1 en 2 van het ontwerp vermelden de verenigde kamers alleen wat de uitoefening van de strafvordering voor het Hof van Cassatie betreft.

²³⁹ Over de redenen die de Regering ertoe bewogen hebben deze afzonderlijke burgerlijke rechtsvordering in te voeren, wordt in de memorie van toelichting het volgende gezegd: "Zij (de benadeelde partij) kan tevens haar burgerlijke vordering afzonderlijk voor het Hof van Cassatie brengen. De vervolgingen kunnen echter als inopportuun voorkomen. Ook wanneer er ernstige aanwijzingen van misdrijf zijn is de Kamer niet verplicht een onderzoek te bevelen. In een zodanig geval zal de Kamer de benadeelde partij verlot geven om haar vordering voor het Hof van Cassatie in te stellen" (st. 651/, p. 7).

Het woord "echter" in de tweede zin is overbodig gebruikt, en dit maakt de commentaar enigszins dubbelzinnig.

²⁴⁰ "Doel van dit voorschrift", aldus de memorie van toelichting, "is te verhinderen dat artikel 90 van de Grondwet zou worden omzeild. In de geest van dit artikel kan immers het bestaan van strafbare feiten door een rechtscollege niet worden vastgesteld zonder een voorafgaand optreden van de Kamer. Bovendien biedt het aangehouden (bedoeld wordt: aangenomen) stelsel het voordeel de feiten ter kennis van de Kamer te brengen die in voorkomend geval een onderzoek kan bevelen" (st. 651/1, p. 7).

Vgl. het ontwerp-Bara van 1870, artt. 58 tot 64 (*ibid.*, p. 128), het voorstel van de Studiecentra van politieke partijen van 1971, art. 31 (*ibid.*, p. 134), het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht van 1974, artt. 3 en 5, § 6 (*ibid.*, pp. 188-189) en de commentaar op deze bepalingen in bedoeld voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

²⁴¹ Zie *infra*, kol. 484; zie ook het advies van de Raad

Wat de oplossing voor dit probleem ook zij, een tweede moeilijkheid rijst doordat de regel dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers eerst verlof moet verlenen in te absolute bewoordingen is gesteld: zoals deze nu luidt, is hij bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de bevoegdheidsregels gegeven in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp.

Aangezien ik dit punt al behandeld heb bij mijn opmerkingen over de bevoegdheid kom ik er niet meer op terug.

De derde moeilijkheid vloeit voort uit de regel, vervat in het tweede lid van paragraaf 2, naar luid waarvan de uitoefening van de afzonderlijk ingestelde burgerlijke vordering geschorst wordt, o.m. zolang niet definitief beslist is over de publieke vordering die vóór de burgerlijke vordering is ingesteld²⁴².

Normaal dient de gelaedeerde partij, wanneer de strafvordering voor het Hof wordt ingesteld, de burgerlijke rechtsvordering bij de strafvordering te voegen (art. 10, § 1). Het zou niet logisch zijn dat deze partij het einde van het strafgeding voor het Hof zou kunnen afwachten en vervolgens haar burgerlijke rechtsvordering afzonderlijk voor het Hof brengen^{243 244}.

Mij dunkt dat dienaangaande nadere aanduidingen zouden moeten worden verstrekt.

van State van 4 juni 1975 (st. 651/1, p. 47) en van 12 augustus 1975 (*ibid.*, p. 19).

²⁴² Deze regel is overgenomen uit artikel 4 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering waarnaar de memorie van toelichting trouwens verwijst (st. 651/1, p. 7). Zie de studie van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, p. 159) en het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, pp. 76-77).

²⁴³ Raadpl. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 53; zie ook supra, nr. 47, kol. 473.

²⁴⁴ Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, voorziet het ontwerp in de mogelijkheid, voor de burgerlijke partij, om de burgerrechtelijke vordering afzonderlijk voor het Hof te brengen, onder inachtneming van twee hypothesen: die waarin de kamer geen vervolging ingesteld heeft omdat het misdrijf haar niet ter kennis stond, en die waarin de Kamer, kennis dragend van het misdrijf, een vervolging inopportuun geoordeeld heeft (st. 651/1, p. 7).

Daar in beide hypothesen de strafvordering bij het Hof niet aanhangig is, moet de burgerlijke partij, die haar vordering niet bij de strafvordering kan voegen, zich tot het Hof kunnen wenden met verlof van de Kamer.

Lid 2 van § 2 van artikel 10 voorziet evenwel in het geval dat de strafvordering ingesteld is hetzij tijdens de uitoefening van de burgerlijke vordering, hetzij vóór deze uitoefening.

Men kan zich voorstellen dat de Kamer, van het misdrijf kennis gekregen hebbend door de aanvraag om verlof van de benadeelde partij, besluit een vervolging in te stellen: in zulke hypothese zal de strafvordering tegelijk met de uitoefening van de burgerlijke vordering zijn ingesteld.

Moeilijker is het zich voor te stellen in welke hypothese de strafvordering zou kunnen worden ingesteld vóór de uitoefening van de afzonderlijk bij het Hof aangebrachte burgerlijke vordering.

2° De rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de Staat of tegen een ander publiekrechtelijk persoon

55. Het ontwerp bevat geen bepaling betreffende de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat of van andere publiekrechtelijke personen wegens schadeveroorzakende strafbare feiten begaan door een minister.

In de memorie van toelichting wordt evenwel de nadruk erop gelegd, "dat deze bepalingen (van artikel 10) geen beletsel zijn voor een vordering tegen de Staat, wanneer de minister is opgetreden als zijn orgaan"²⁴⁵.

Daaruit volgt dat, in tegenstelling met wat in het eerste voorontwerp bepaald was, elk misdrijf door een minister in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn ambt gepleegd niet noodzakelijk de aansprakelijkheid van de Staat in het leven roept²⁴⁶. In de regeling van het ontwerp is voor de aansprakelijkheid van de Staat of een ander publiekrechtelijk persoon²⁴⁷ vereist, dat de

²⁴⁵ St. 651/1, p. 7. Men lette erop, dat het niet altijd als orgaan van de Staat is dat de minister zijn ambt uitoefent: hij kan sommige van de functies daarvan ook uitoefenen als orgaan van andere publiekrechtelijke rechtspersonen en zodoende de aansprakelijkheid van die personen, en niet die van de Staat, doen ontstaan. Art. 10, §§ 3 en 4, houdt er trouwens rekening mee, dat de minister kan optreden als orgaan, niet van de Staat, maar "van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid" (zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, 78 en 108).

²⁴⁶ Volgens het stelsel van het eerste voorontwerp draagt de Staat de aansprakelijkheid voor alle misdrijven, door de minister in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van zijn ambt gepleegd (voorontwerp, art. 8, lid 1, st. 651/1, p. 58).

Zoals ik in mijn advies van 3 maart 1975 gezegd heb, is een dergelijke regeling nauwelijks te verzoenen met de rechtsleer inzake de aansprakelijkheid van de openbare overheden ter zake van hun organen.

Ik vestigde de aandacht van de Regering op de abnormale toestand die zou kunnen intreden in het geval dat, dit voorontwerp een wet geworden zijnde, een minister en een ambtenaar van zijn departement ieder een schadeberokkend strafbaar feit pleegden in de loop van de uitoefening van hun functies of ter gelegenheid van die uitoefening, maar niet door een beslissing te treffen welke zij gezien hun respectieve functies, de plicht of de macht hadden te treffen of door een handeling te verrichten die zij gezien hun respectieve functies de plicht of de macht hadden uit te voeren: de Staat zou de schade moeten vergoeden die door de strafbare daad van de minister is veroorzaakt, maar niet de schade veroorzaakt door de strafbare daad van de ambtenaar... (advies van de procureur-generaal van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 77 en 78, en 106 tot 108, en advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, pp. 47-48. Vgl. het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, art. 3 (*ibid.*, p. 188) en de commentaar op deze bepaling van het voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

²⁴⁷ Deze aansprakelijkheid zal normaal maar niet noodzakelijk haar grondslag in de artt. 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek vinden. Men weet dat, wanneer de schade is ontstaan door een inbreuk op de politie van het wegverkeer of door een wanbedrijf van onopzettelijk doden of toebrengen van verwondingen, begaan bij een verkeers-

minister als orgaan van de Staat of van die andere publiekrechtelijke persoon is opgetreden; van zulke aansprakelijkheid zal echter geen sprake wezen als de minister het misdrijf buiten de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd.

Men kan zich afvragen of wat daarover in de memorie van toelichting wordt gezegd niet in de tekst zelf van artikel 10 zou moeten staan²⁴⁸.

56. Het is niet al te duidelijk welke, in de gedachte van de indieners van het ontwerp, de bevoegde rechtbank is om te beslissen over de rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de Staat of ieder ander publiekrechtelijk persoon waarvan de minister het orgaan was²⁴⁹.

In de zin van de bevoegdheid van de gewone rechtbanken kan aangevoerd worden, dat de Regering vermoedelijk niet heeft willen afwijken van de gewone bevoegdheidsregels wat de rechtsvorderingen betreft die niet uitdrukkelijk in het ontwerp worden vermeld²⁵⁰.

In de zin van de bevoegdheid van het Hof van Cassatie kan men niet alleen de huidige rechtspraak aanvoeren²⁵¹, doch ook betogen dat volgens de memorie van toelichting de berechting van een rechtsvordering van de gelaedeerde partij aan het Hof van Cassatie toekomt, wanneer bij die berechting feiten die misdrijven zouden uitmaken, moeten worden beoordeeld²⁵².

57. Op het vlak van de rechtspleging zijn de onzekere punten niet geringer: er kan niet duidelijk worden uitgemaakt, of in de regeling van het ontwerp de rechtsvordering van de benadeelde tegen de Staat of een ander publiekrechtelijk persoon aan

een voorafgaand verlov van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is onderworpen of niet.

De argumenten tot staving hetzij van de ene of de andere stelling zijn *mutatis mutandis* dezelfde als die welke ik zoëven heb aangeduid bij het bespreken van de onzekere punten die het ontwerp omtrent de bevoegdheid laat bestaan.

In zijn advies van 12 augustus 1975 heeft de Raad van State het ontwerp in die zin uitgelegd dat, bij ontstentenis van verlovverlening door de Kamer, de benadeelde partij noch de minister noch de Staat in rechte zal kunnen aanspreken²⁵³.

Bijgevolg rijst de vraag of de regeling van het ontwerp met artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in overeenstemming kan worden gebracht²⁵⁴. Dit probleem kan zich voordoen, zowel wanneer het strafbaar feit buiten de uitoefening van het ministerieel ambt²⁵⁵ als wanneer het daarin is gepleegd²⁵⁶.

²⁵³ Advies van de Raad van State van 12 augustus 1975, st. 651/1, pp. 18-19.

²⁵⁴ In zijn advies van 4 juni 1975 had de Raad van State de mening geuit dat, in zover de regeling van het eerste voorontwerp een immuniteit verbindt aan het ministeriële ambt, zij niet voldoet aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, krachtens hetwelk "bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen een ieder recht (heeft) op een eerlijke... behandeling... van zijn zaak... door een... rechterlijke instantie". De Raad van State verwees naar een arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens, van 21 februari 1975, inzake Golder tegen het Verenigd Koninkrijk, waarin werd beschikt dat dit recht noodzakelijk het recht inhoudt om voor een rechtbank te komen (st. 651/1, p. 47).

In zijn advies van 12 augustus 1975, na artikel 9 van het nieuwe ontwerp in die zin te hebben geïnterpreteerd dat, "als er geen strafvordering is, de partij die benadeeld is door een misdrijf dat door een minister is gepleegd geen vergoeding (zal) kunnen verkrijgen tenzij de Kamer haar verlov verleent om een afzonderlijke rechtsvordering in te stellen" en "wordt dat verlov haar niet verleend, dan zal zij in rechte noch van de minister noch van de Staat vergoeding kunnen vorderen", is de Raad van State van oordeel dat "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 niets afdoen aan de opmerkingen welke de Raad van State heeft gegrond op artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens" en dat "bovendien in artikel 90 van de Grondwet geen bepaling te vinden is die zich tegen de toepassing van dat artikel verzet" (st. 651/1, pp. 18 en 19).

²⁵⁵ Wordt m.b.t. een door de minister buiten de uitoefening van zijn ambt gepleegd schadeveroorzakend strafbaar feit voor het Hof van Cassatie geen strafvordering gebracht en verleent de Kamer de gelaedeerde partij geen verlov om een afzonderlijke burgerlijke rechtsvordering tegen de minister in te stellen, dan zal deze partij in de onmogelijkheid verkeren het geschil over haar burgerlijk recht op schadevergoeding door een rechterlijke instantie te laten beslechten.

²⁵⁶ De gelaedeerde partij zal voor dezelfde onmogelijkheid staan ingeval, wanneer de minister als orgaan een schadeveroorzakend strafbaar feit heeft begaan, geen strafvordering voor het Hof van Cassatie wordt gebracht en de gelaedeerde van de Kamer geen verlov verkrijgt om een afzonderlijke burgerlijke rechtsvordering in te stellen, niet alleen niet tegen de minister doch ook niet tegen de Staat (hetgeen in de uitlegging van de Raad van State, de Kamer volgens het ontwerp kan doen).

ongeval, de Staat burgerlijk aansprakelijk zal kunnen zijn op grond van art. 14 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen (zie supra, noot 219).

²⁴⁸ De artt. 8, leden 1 en 2, en 13, lid 1, van het eerste voorontwerp bepaalden uitdrukkelijk de voorwaarden waaronder de partij die gelaedeerd is door een schadeveroorzakende fout, door een minister of een staatssecretaris begaan, een vordering tegen de Staat had.

²⁴⁹ Het eerste voorontwerp bepaalde uitdrukkelijk dat de vordering van de benadeelde tegen de Staat tot vergoeding van de schade uit misdrijven, door een minister in of ter gelegenheid van zijn ambtsuitoefening gepleegd, voor de gewone rechtbanken diende te worden gebracht (art. 8, § 2; st. 651/1, pp. 56 e.v., inz. p. 58).

²⁵⁰ In deze zin bepaalde art. 15 van het eerste voorontwerp: "Er wordt niet afgeweken van de gewone regels inzake bevoegdheid voor de uitoefening van alle vorderingen, zowel aanleggend als verwerend, die niet bij deze wet zijn bedoeld" (st. 651/1, p. 60); nopens deze bepaling, zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 88-89 en 111.

In zijn advies van 4 juni 1975 wees de Raad van State erop, dat niet duidelijk is welk nut deze bepaling kan hebben (*ibid.*, p. 48).

²⁵¹ Hof Brussel, 1 februari 1950 (R.C.J.B., 1952, 44); zie supra, kol. 471 e.v.

²⁵² St. 651/1, p. 7; zie supra, kol. 472.

Het dunkt mij bezwaarlijk te betwisten, dat de weigering van de Kamer aan iemand verlof te verlenen om een rechtsvordering in te stellen tot vergoeding van het nadeel, voortgevloeid uit een door een minister gepleegd misdrijf, een belemmering zou vormen van zijn "recht op behandeling door een rechterlijke instantie", als door artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gewaarborgd²⁵⁷.

Overigens lijkt zulke belemmering mij niet te kunnen worden gerechtvaardigd door een beperking van het genot van dit recht die het Verdrag impliciet had kunnen toelaten²⁵⁸.

²⁵⁷ Artikel 6, § 1, eerste zin, van het Verdrag luidt: "Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld." Hier wordt niet enkel het recht op een eerlijke berechting in een reeds aanhangig geding in substantie gewaarborgd, doch wordt bovendien het "recht op een rechterlijke instantie" erkend van een ieder die een rechtsvordering wil instellen over een geschil betreffende zijn burgerlijke rechten en verplichtingen. Zoals door het Europees Hof voor de rechten van de mens in zijn arrest van 21 februari 1975 (inzake Golder) werd beslist, is artikel 6, § 1, een garantie voor ieders recht dat een rechterlijke instantie kennis zal nemen van elk geschil m.b.t. zijn burgerlijke rechten en verplichtingen. "Il consacre de la sorte", zegt het Hof, "le droit à un tribunal, dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect. A cela s'ajoutent les garanties prescrites par l'article 6, par. 1er, quant à l'organisation et à la composition du tribunal et quant au déroulement de l'instance. Le tout forme en bref le droit à un procès équitable" (*Publ. de la Cour*, vol. 18, Série A, § 36, p. 18).

De rechtsvordering tot vergoeding van een nadeel veroorzaakt door een misdrijf heeft betrekking op een geschil over de burgerlijke rechten en verplichtingen. Derhalve heeft, krachtens artikel 6, § 1, een ieder het recht dat een rechterlijke instantie van zulke geschillen kennis neemt.

²⁵⁸ In het arrest van 21 februari 1975, heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens, in overeenstemming met de Commissie en met de subsidiaire stelling van de Britse Regering aangenomen dat het recht op een rechterlijke instantie niet absoluut is; het beklemtoint: "S'agissant d'un droit que la Convention reconnaît (cfr. de artt. 13, 14, 17 en 25) sans le définir au sens étroit du mot, il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises" (*Public. de la Cour*, vol. 18, série A, § 38, pp. 18 en 19).

Volgens de jurisprudentie van de Europese Commissie voor de rechten van de mens, kunnen de beginselen betreffende de parlementaire en diplomatieke immuniteiten een beperking van de uit art. 6, § 1, van het Verdrag voortvloeiende regels met zich brengen. In 1967 had een Oostenrijkse onderdaan er zich bij de Commissie over beklagd dat hij, ingevolge de immuniteit welke de volksvertegenwoordigers in de Oostenrijkse Kamer genieten, beroofd was van zijn recht door een rechterlijke instantie een recht te laten "vaststellen" in de zin van art. 6, § 1, van het Verdrag, in casu het recht op de bescherming van de goede naam (req. n° 3374/67). Bij haar beslissing van 6 februari 1969 heeft de Commissie dit rekwest afgewezen, onder overweging dat het onverenigbaar is met het Verdrag (*Rec. de déc. de la Commission*, n° 29, p. 29). Na erop te hebben gewezen, dat het recht op de bescherming van de goede naam inderdaad een burgerlijk recht uitmaakt, zegt deze beslissing:

Hoewel *de lege ferenda* de vergoeding van het nadeel veroorzaakt door de strafbare daad van een minister kiese problemen kan doen rijzen, o.m. in verband met de aansprakelijke persoon en de omvang van zijn aansprakelijkheid, meen ik, dat een regeling waarin de getroffene zijn recht op vergoeding voor een gerecht slechts met verlof van een politieke overheid kan doen gelden in een rechtsstaat niet noodzakelijk is voor de goede werking van de openbare machten.

3° *Het verhaal van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon tegen de minister*

58. Het ontwerp bepaalt nergens, dat de Staat of een ander publiekrechtelijk persoon die tot vergoeding van de schade, veroorzaakt door de strafbare daad van een minister, werd veroordeeld, het recht heeft zich op deze te verhalen.

De memorie van toelichting zegt echter: "De Staat die veroordeeld wordt tot het herstel van de schade uit onrechtmatige daden van zijn ambtenaren kan zich evenwel op hen verhalen. Hij zal dezelfde mogelijkheid hebben t.a.v. de ministers"²⁵⁹.

Aldus wordt in het ingediende ontwerp, anders dan in het eerste voorontwerp²⁶⁰, bepaald dat het

"Selon un principe de droit public généralement reconnu dans les Etats à régime parlementaire, et surtout dans les Etats parties à la Convention, aucun parlementaire ne peut être assigné en justice, sans le consentement du Parlement, à l'occasion des opinions exprimées par lui dans l'exercice de son mandat", en: "Ce principe est même inscrit à l'article 40 du statut du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne les membres de l'Assemblée consultative qui, sur le plan européen, exercent des fonctions de caractère parlementaire". Uit deze overwegingen leidt de beslissing af: "Les dispositions de l'article 6, par. 1er, d'après lesquelles toute personne a droit à ce que sa cause, en matière civile, soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, doivent être interprétées sous réserve de l'immunité parlementaire traditionnellement reconnue". (Zie tevens het rapport van 1 juni 1973 van de Commissie over de zaak Golder, req. n° 4451/70, *Public. de la Cour*, vol. 16, 1973-1974, série B, nrs. 93-94, pp. 44-45.)

²⁵⁹ St. 651/1, p. 7.

²⁶⁰ Volgens art. 8, § 3, van het eerste voorontwerp, zou de Staat, na vergoeding van de schade, ontstaan door een misdrijf dat een minister in of ter gelegenheid van zijn ambtsuitoefening heeft gepleegd, tegen deze slechts een verhaal hebben indien deze gehandeld heeft met een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden (st. 651/1, p. 58).

In zoverre zij het verhaal van de Staat tegen de minister beperkte tot de gevallen waarin deze met een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden gehandeld heeft, week deze bepaling af van de gemeenrechtelijke beginselen die o.m. op de ambtenaren toepasselijk zijn.

In zulke regeling zou de volgende situatie kunnen ontstaan: een minister en een ambtenaar van zijn departement plegen ieder in de uitoefening van zijn respectieve ambt een strafbaar feit; dit feit, hoewel niet ingegeven door een oogmerk om te schaden of een bedrieglijk opzet, zou bij beide daders een fout uitmaken. De Staat zou mogelijk geen verhaal hebben tegen de minister omdat deze niet gehandeld heeft met een bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden, maar zou gerechtigd zijn de ambtenaar aan te spreken (zie het advies van de procureur-

verhaalsrecht van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon tegen de minister even ver strekt als het verhaalsrecht tegen andere leden van de uitvoerende macht.

Mij dunkt, dat artikel 10 het bestaan van deze verhaalsvordering uitdrukkelijk zou kunnen vastleggen²⁶¹.

59. Het zou in elk geval goed zijn de voorwaarden te regelen waaronder deze vordering mag worden uitgeoefend, en o.a. te zeggen dat zij onder de bevoegdheid van de gewone rechtbanken valt²⁶².

In dezelfde gedachtengang zou ook dienen te worden gepreciseerd, dat deze rechtsvordering wordt uitgeoefend zonder dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers verlof behoeft te verlenen²⁶³.

B. De burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten gevolge van een feit dat geen misdrijf is

60. Met betrekking tot de burgerrechtelijke aansprakelijkheid uit een feit dat geen misdrijf uitmaakt, geeft artikel 10 van het ontwerp insgelijks twee regels:

— de eerste in § 3: "De vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is²⁶⁴, verricht door een minister of staatssecretaris optredend als een orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, kan niet worden ingesteld dan tegen

respectievelijk de Staat of het betrokken openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid";

— de tweede in § 4: "De vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, verricht door een minister of staatssecretaris terwijl hij niet optreedt als een orgaan van de Staat²⁶⁵ of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, is onderworpen aan de regelen van het gemeen recht".

Ook hier houden mijn beschouwingen over die regels achtereenvolgens verband met:

1° de rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de minister;

3° het verhaal van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon tegen de minister. persoon;

2° de rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de Staat of tegen een ander publiekrechtelijk

1° *De rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de minister*

61. Ongetwijfeld is dit de markantste, maar ook meest betwistbare nieuwigheid in het ontwerp: iedere burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de minister jegens de gelaedeerde partij voor de schadeveroorzakende, geen misdrijf uitmakende feiten welke hij als orgaan van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon heeft gepleegd, wordt opgeheven.

Er wordt dus onderscheid gemaakt naar gelang de minister als orgaan is opgetreden of niet.

Voor het geval dat de minister als orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid is opgetreden, bepaalt artikel 10, § 3: "De vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, verricht door een minister..." kan niet "worden ingesteld dan tegen de Staat of het betrokken openbaar bestuur waarvan de minister... het orgaan is"²⁶⁶. "De ministers", aldus de memorie van toe-

generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, st. 651/1, p. 78, en het advies van de Raad van State van 4 juni 1975, *ibid.*, pp. 47-48); vgl. het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht (*ibid.*, p. 188) en de commentaar bij deze bepaling van het voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

²⁶¹ Zie het advies van de Raad van State van 12 augustus 1975, st. 651/1, p. 19.

In ieder geval zou er dienen gezegd te worden, dat de verhaalsvordering kan worden ingesteld, niet alleen door de Staat doch tevens door elk ander publiekrechtelijk rechtspersoon waarvan de minister ten tijde van het schadeveroorzakend feit het orgaan is kunnen zijn.

²⁶² Art. 8, § 3, van het eerste voorontwerp bepaalde uitdrukkelijk, dat de verhaalsvordering van de Staat, na vergoeding van de schade ontstaan door een misdrijf dat een minister in of ter gelegenheid van zijn ambtsuitoefening heeft gepleegd, voor de gewone rechtbank moest worden gebracht (st. 651/1, pp. 56 e.v., inz. 58).

²⁶³ Volgens art. 8, § 3, van het eerste voorontwerp van de Regering, diende voor de verhaalsvordering van de Staat, na vergoeding van de schade ontstaan door een misdrijf dat een minister in of ter gelegenheid van zijn ambtsuitoefening heeft gepleegd, door de Kamer van Volksvertegenwoordigers verlof te worden verleend, zelfs indien de betrokkene geen minister meer was (st. 651/1, p. 58; zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 78-79).

²⁶⁴ en ²⁶⁵ In de Franse tekst moet gelezen worden, net als in de Nederlandse: 1) bij § 3: "L'action en réparation du dommage causé par un fait non constitutif d'infraction commis par..."; 2) bij § 4: "... en réparation du dommage causé par un fait non constitutif d'infraction qu'il n'a pas commis en qualité d'organe...". Bovendien zou het bijwoord "entièrement" hier moeten wegvallen.

²⁶⁶ Het eerste regeringsvoorontwerp gaf niet duidelijk aan, of, m.b.t. een niet strafbaar feit, begaan in de uitoefening van het ministersambt, de benadeelde partij nog beschikte over een rechtsvordering tegen de minister wiens fout de schade veroorzaakt heeft, onafhankelijk van de rechtsvordering waarin tegen de Staat of een ander publiekrechtelijk persoon was voorzien.

De commentaar bij art. 13 van dit voorontwerp hield evenmin enige aanduiding dienaangaande in. Men diende de "hoofdbeginselen" in de memorie van toelichting erop na te lezen, om te vernemen, dat, "de vordering... dan ook enkel tegen de Staat of tegen het bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid (kon) worden ingesteld" (st. 651/1, p. 51; zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975, *ibid.*, pp. 86 en 109-110).

Vgl. het wetsvoorstel in 1863 bij de Kamer ingediend (*Gedr. St., Kamer*, 1862-63, nr. 159, p. 747), het ontwerp-Bara van 1870, artt. 57 en 64 (st. 651/1, p. 128), het voorstel van de Studiecentra van drie politieke partijen, van 1971, art. 31 (*ibid.*, p. 134), het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, van 1974, artt. 3 en 6, § 6 (*ibid.*, pp. 188-189) en de commentaar bij deze

lichting, "zijn genoopt zo vele belangrijke beslissingen te nemen in vaak moeilijke omstandigheden, dat het niet wenselijk voorkomt dat de burgers een burgerlijke rechtsvordering rechtstreeks tegen hen zouden uitoefenen"²⁶⁷.

Integendeel, wanneer de minister niet als orgaan van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid is opgetreden, zijn de vorderingen tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, krachtens artikel 10, § 4, helemaal onderworpen aan de regeling van het gemeene recht²⁶⁸.

In menig opzicht schenkt deze regeling weinig voldoening.

Ook als de minister in de uitoefening van zijn ambt een grove of dolosieve fout heeft begaan, zal de getroffene tegen hem geen recht op vergoeding meer kunnen doen gelden; de minister gaat in civielrechtelijk opzicht volstrekt vrijuit; zoals de Raad van State in zijn advies van 4 juni 1975 schreef "zal de benadeelde weliswaar tegen de Staat een recht op vergoeding hebben (...) maar het kan hem niet onverschillig laten of hij zal komen te staan tegenover een natuurlijke persoon die burgerrechtelijk onder het gemeen recht valt, dan wel tegenover de Staat die het aan zichzelf verschuldigd is in zijn pleidooi te volharden en die bovendien beschikt over een ruime immuniteit wat de tenuitvoerlegging betreft"²⁶⁹.

Tussen de rechtspositie van de minister en die van de ambtenaren ontstaat aldus een differentiëring die bezwaarlijk met de vereisten der billijkheid te rijmen valt. De volgende hypothese is hiervan een voorbeeld: laten wij veronderstellen, dat de minister, door een opzet of een zware schuld, en een ambtenaar van zijn departement, door een lichte schuld, in de uitoefening van hun respectieve functies ieder aan een ander schade berokkenen; de minister zal jegens de getroffene ter zake van dat opzet of die zware schuld generlei persoonlijke aansprakelijkheid behoeven te dragen, terwijl de ambtenaar persoonlijk aansprakelijk zal zijn wegens zijn lichte schuld...²⁷⁰.

In hun verslag van 1971 hebben de Studiecentra

van drie politieke partijen bij het onderzoek van de redenen waarom inzake strafrechtelijke verantwoordelijkheid en burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers een optreden van de wetgever vereist was, de opvatting uitgesproken dat het niet billijk was dat in de huidige stand van zaken ambtenaren aan veroordeling blootstonden terwijl hun hiërarchische chef aan elke veroordeling zou ontsnappen²⁷¹. De regeling van het ontwerp is in dit opzicht op zijn minst zeer onvolmaakt.

Nog een zwak punt van de regeling: zoals de Raad van State in zijn advies van 12 augustus 1975 zegt, "geeft het voorontwerp 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, krachtens welke 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"²⁷².

62. Hieruit, dat, wanneer de minister niet als orgaan is opgetreden, de tegen hem ingestelde burgerlijke rechtsvorderingen tot vergoeding van een schade veroorzakend niet strafbaar feit krachtens artikel 10, § 4, geheel aan de gemeenrechtelijke regels onderworpen zijn, volgt o.m. dat de gewone rechtbanken bevoegd zijn²⁷³ en dat die rechtsvorderingen ingesteld kunnen worden zonder verlof van de Kamer²⁷⁴.

2° *De rechtsvordering van de gelaedeerde partij tegen de Staat of een ander publiekrechtelijk persoon*

63. Er werd reeds op gewezen, dat krachtens artikel 10, § 3, de vordering tot herstel van de schade uit een onrechtmatige daad die geen strafbaar feit is, verricht door een minister als orgaan

²⁷¹ Verslag, p. 28.

²⁷² Advies van de Raad van State van 12 augustus 1975, st. 651/1, p. 48; raadpl. nopens het recht van de Staat op vergoeding van de schade, veroorzaakt door de onrechtmatige daad van zijn orgaan, Cass., 3 oktober 1955, *Arr. Verbr.*, 1956, 64, en *Bull. en Pas.*, 1956, I, 79.

²⁷³ Artikel 14 van het eerste voorontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de rechtsvorderingen tot vergoeding van de schade, ontstaan ten gevolge van een onrechtmatige daad, van een minister buiten zijn ambtsuitoefening voor de gewone rechtbanken worden gebracht (art. 14, st. 651/1, p. 60).

²⁷⁴ De memorie van toelichting van het eerste voorontwerp zegt dat uit artikel 24 van de Grondwet, luidens hetwelk "geen voorafgaand verlof nodig is om vervolgingen in te stellen tegen openbare ambtenaren, wegens daden van hun bestuur, behoudens wat ten opzichte van de minister is bepaald", blijkt dat het instellen van dergelijke vorderingen tot vergoeding van de schade ten gevolge van fouten welke een minister buiten de uitoefening van zijn ambt heeft begaan niet aan het verlof van de Kamer onderworpen mag worden (st. 651/1, p. 56; vgl. de studie van de voorzitter van het Hooog Comité van toezicht, *ibid.*, p. 158).

bepalingen in genoemd voorontwerp (*ibid.*, pp. 155 tot 161).

²⁶⁷ St. 651/1, p. 7.

²⁶⁸ "De minister", zo staat in de memorie van toelichting te lezen, "is persoonlijk aansprakelijk voor de onrechtmatige daden die hij begaat wanneer hij niet handelt als orgaan van de Staat. In dat geval zal de vordering tot herstel tegen hem zelf dienen te worden ingesteld" (st. 651/1, p. 7). Deze commentaar stemt niet helemaal overeen met de tekst van art. 10, § 4, daar hij na het woord "Staat" niet vermeldt: "of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid". Deze weglating schept tegenstrijdigheid tussen voormelde commentaar en art. 10, § 3.

²⁶⁹ Advies van de Raad van State, st. 651/1, p. 47.

²⁷⁰ Zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (st. 651/1, p. 86).

van de Staat of van een openbaar bestuur met rechtspersoonlijkheid, kan worden ingesteld tegen de Staat of tegen het openbaar bestuur waarvan de minister het orgaan is²⁷⁵.

"De ministers", staat in de memorie van toelichting te lezen, "zijn organen van de Staat. Deze is aansprakelijk voor de onrechtmatige daden begaan door de ministers, evenals hij aansprakelijk is voor de onrechtmatige daden van zijn andere organen. Heeft de minister gehandeld als orgaan, dan wordt de aansprakelijkheidsvordering gericht tegen het openbaar bestuur"²⁷⁶.

Wanneer een minister als orgaan optreedt, kan hij zulks doen hetzij als orgaan van de Staat, hetzij als orgaan van een openbaar bestuur met een andere rechtspersoonlijkheid dan die van de Staat²⁷⁷.

64. Om later alle controverses te vermijden, zou althans bij de parlementaire behandeling moeten worden gezegd, dat deze rechtsvordering voor de gewone rechtbanken kan worden gebracht²⁷⁸ en dat zij zonder verlof kan worden ingesteld.

3° *Het verhaal van de Staat of van een ander publiekrechtelijk persoon op de minister*

65. Geen bepaling van het ontwerp voorziet in een verhaalsvordering van de Staat of van een openbaar bestuur tegen de minister²⁷⁹.

Maar, zoals ik reeds erop gewezen heb, blijkt uit de memorie van toelichting dat, in de gedachte van de indieners van het ontwerp, de Staat of het openbaar bestuur die veroordeeld worden tot vergoeding van de schade door de fouten van de minister veroorzaakt, tegen deze minister zulke vordering kunnen instellen²⁸⁰.

²⁷⁵ Vgl. het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht van augustus 1974, art. 3 (st. 651/1, p. 188), de commentaar bij deze bepaling van het voorontwerp (*ibid.*, pp. 156-161) en het eerste voorontwerp van de Regering (*ibid.*, p. 59).

²⁷⁶ St. 651/1, p. 7.

²⁷⁷ Zie supra, voetnoot 245.

²⁷⁸ Artikel 13 van het eerste voorontwerp hield evenmin aanduidingen in betreffende de gerechten, bevoegd om kennis te nemen van de rechtsvorderingen waarin het voorzag (st. 651/1, pp. 59 en 60).

²⁷⁹ Artikel 13, lid 2, van het eerste voorontwerp bepaalde: "In geval van bedrieglijk opzet of oogmerk om te schaden kunnen de Staat of het Bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid, na beraadslaging in de Ministerraad, een verhaal tegen de minister instellen. Het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is hiertoe vereist, zelfs indien de betrokkene geen minister meer is" (st. 651/1, p. 60).

Betreffende de toestanden waartoe zulk stelsel aanleiding zou kunnen geven, zie het advies van de procureur-generaal in het Hof van Cassatie van 3 maart 1975 (*ibid.*, p. 87). Raadpl. ook het advies van de Raad van State van 4 juni 1975 (*ibid.*, p. 48). Vergel. het voorontwerp van de voorzitter van het Hoog Comité van toezicht, art. 3 (*ibid.*, p. 188) en de commentaar bij deze bepaling van het voorontwerp (*ibid.*, pp. 156 tot 161).

²⁸⁰ en ²⁸¹ Zie supra, nr. 58.

Dienaangaande verwijs ik naar mijn vroegere opmerkingen over de verhaalsvordering ten gevolge van schadeveroorzakende strafbare feiten²⁸¹.

Besluit

66. Een genuanceerd besluit is geboden.

Ten aanzien van de regeling door het ontwerp van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, lijken de oplossingen die het biedt voor de problemen i.v.m. het fundament van deze verantwoordelijkheid, de bevoegdheid en de rechtspleging mij grotendeels voldoening te kunnen schenken, niettegenstaande zekere leemten en onduidelijke punten die ik heb aangewezen.

Maar ik meen van de andere kant, dat ernstig voorbehoud moet worden gemaakt voor de regeling die het inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers aanneemt.

De voorgestelde regeling verschilt wezenlijk van die welke de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ambtenaren beheerst, aansprakelijkheid die haar grondslag heeft in de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek en voor het activeren waarvan, krachtens de artikelen 24, 92 en 93 van de Grondwet geen voorafgaand verlof kan worden geëist²⁸². Er werden reeds talrijke voorstellen gedaan om, in afwijking van de gemeenrechtelijke regels inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid, een wet in te voeren die in een zekere mate althans ook de staatsambtenaren zou vrijwaren²⁸³.

Dit is een bijzonder ingewikkeld en kies vraagstuk. Men kan zich afvragen of het wel wenselijk is de rechtspositie van de ministers te regelen in de zin van een ruime civielrechtelijke immuniteit, zonder zich te bekreunen om de toestand van de ambtenaren die evenzeer zware verantwoordelijkheid te dragen hebben.

De Grondwet schrijft niet voor dat dit vraagstuk thans reeds moet worden opgelost, en zeker niet

²⁸² Door artikel 139 van de Grondwet, dat werd opgeheven door de Constitutionele wet van 14 juni 1971, had het Nationaal Congres de wetgever ermee belast binnen de kortst mogelijke tijd verscheidene onderwerpen te regelen en onder meer de "verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheidspersonen".

In de geest van de grondwetgever van 1831 diende de wetgever dus tegelijk de verantwoordelijkheid zowel van de minister als die van de andere overheidspersonen te regelen.

De grondwetgever van 1971 heeft aangenomen dat voor de "andere overheidspersonen" het onderwerp slechts gedeeltelijk regeld werd door het organiek koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel en door de wet van 5 maart 1935 betreffende hun verantwoordelijkheid in oorlogstijd. Zie dienaangaande het verslag van de h. De Gryse aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers (*Gedr. St., Kamer*, 1968, nr. 10/12/2°, en P. DE STEXHE, *La revision de la Constitution belge*, 1972, p. 343).

²⁸³ Zie o.m. FLAMME, "La responsabilité personnelle des fonctionnaires", *Rev. Adm.*, 1969, 77 e.v.

dat dit moet geschieden als in dit ontwerp is bepaald. Evenmin blijkt, dat de huidige omstandigheden de wetgever ertoe verplichten onverwijld de kwestie te regelen, die zowel de ambtenaren als de ministers aanbelangt. Zij zou dan ook grondig bestudeerd kunnen worden, onafhankelijk nog van het onderzoek van het onderhavige ontwerp.

De tekst van dit ontwerp moet weliswaar de burgerlijke rechtsvorderingen vermelden; thans lijkt dit echter alleen nodig om te bepalen welke instanties bevoegd zullen zijn tot kennisneming van de vorderingen en of tot instelling daarvan een parlementair verlof noodzakelijk zal wezen of niet. Op het vlak van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid der ministers zou het ontwerp zich daartoe kunnen beperken; wanneer het Hof van Cassatie of de gemeenschappelijke instantie uitspraak zouden moeten doen over een rechtsvordering tot vergoeding van schade uit een daad of een verzuim van een minister (ongeacht of dat feit of dit verzuim een misdrijf zij of niet), zouden zij, met inachtneming van alle vigerende regels van het Belgische positief recht — met inbegrip vanzelfsprekend van die van ons grondwettelijk recht — behoren te beslissen of en eventueel in hoever de minister en

de Staat²⁸⁴, of de minister alleen, of de Staat²⁸⁵ alleen, tot vergoeding van de schade gehouden zijn.

Niet zonder enige bitterheid, wees decaan Vedel er enkele jaren geleden op, dat in zijn land het probleem van de aansprakelijkheid der ministers grotendeels een object van rechtsstudie was. In feite, voegde hij eraan toe, kunnen de door ministers begane fouten alleen penaal of politiek bestraft worden en wij moeten erin berusten dat de gemeenschap de gevolgen van de vergissingen of fouten van haar regeerders draagt²⁸⁶.

Maar, gesteld dat zulks ook bij ons het geval is, moet de wetgever zelf er dan mee volstaan het recht te schikken naar de feiten²⁸⁷?

²⁸⁴ en ²⁸⁵ Of elk ander publiekrechtelijk rechtspersoon waarvan de minister het orgaan mocht zijn.

²⁸⁶ "Le problème de la responsabilité civile des ministres est en grande partie un problème d'école... En fait la sanction des fautes ministérielles ne peut être que pénale ou politique et il faut se résigner à ce que la collectivité supporte les conséquences des erreurs ou des fautes de ses gouvernants" (G. VEDEL, *op. cit.*, p. 549).

²⁸⁷ WIGNY, *op. cit.*, II, nr. 533, p. 707, schrijft: "Rien, en principe, ne vient limiter la responsabilité civile des ministres. En fait, elle n'est pas mise en oeuvre."

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

1e KAMER — 22 JANUARI 1976

Voorzitter: de h. Perrichon

Raadsheer-rapporteur: de h. Capelle

Advocaat-generaal: de h. Charles

Advocaten: mrs. Fally en Dassesse

Pacht—Onderpacht—Onderpacht niet langer dan hoofdpacht.

Uit de geest van de Wet van 4 november 1969 en uit de vergelijking van haar art. 32 met haar art. 14, lid 2, blijkt dat de hoofdpachter van een landeigendom die deze in onderpacht geeft, behalve indien de overeenkomst van onderpacht een strijdig beding bevat, geen afstand doet van het recht hun verleend bij voornoemd art. 14, lid 2, om, binnen de voorwaarden van genoemd artikel, aan de hoofdpacht een einde te maken.

Behalve indien de hoofdpachter te kwader trouw is of artikel 33 van voornoemde wet niet naleeft, begaat de pachter jegens de onderpachter geen fout door, met instemming van de eigenaar, een einde te maken aan de hoofdpacht.

C. t/ P.-D. e.a.

Gelet op het bestreden vonnis, op 8 oktober 1974 in

hoger beroep gewezen door de Rechtbank van eerste aanleg te Charleroi;

I. Wat betreft de voorziening tegen de verweerders P.-D.:

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 1134, 1135, 1142, 1145, 1146, 1149, 1719, 1723, 1724 van het Burgerlijk Wetboek en van het in die artikelen neergelegd algemeen beginsel van de vrijwaring voor persoonlijke daden, 14, inzonderheid lid 2, en 32 van de afdeling van het Burgerlijk Wetboek houdende de regels betreffende de pacht in het bijzonder (wet van 4 november 1969, artikel 1).

doordat, daar het vaststaat dat eiser onderpachter was van de drie percelen grond waarvan de verweerders P.-D. de hoofdpachters waren en dat, krachtens een op 28 augustus 1971, bij authentieke akte, tussen deze laatsten en de hoofdpachter (lees: hoofdverpachter) gesloten overeenkomst, vanaf 30 september 1972 voortijdig een einde werd gemaakt aan de hoofdpacht, het bestreden vonnis, ter afwijzing van eisers rechtsvordering tot schadevergoeding tegen de genoemde verweerders en die hierop gegrond was dat dezen ernstig te kort waren geschoten in hun verplichting om hem het rustig genot te verlenen van de in onderpacht gegeven percelen, verklaart "dat, luidens artikel 14, § 2, van de wet van 4 november 1969, de partijen een einde mogen maken aan de lopende pacht op voorwaarde dat hun akkoord wordt vastgesteld bij authentieke akte of bij een verklaring voor de vrederechter afgelegd op diens ondervra-

ging; (...) dat die bepaling van algemene orde is en op alle pachtovereenkomsten van toepassing is, zelfs in geval van onderpacht; dat inderdaad, artikel 32 van dezelfde wet met name bepaalt dat de onderpacht niet langer mag duren dan de hoofdpacht, ongeacht onder welke omstandigheden deze laatste een einde heeft genomen; (...) dat, krachtens artikel 32 en krachtens de algemene beginselen inzake fouten, de hoofdpachter verplicht blijft om de onderpachter mede te delen dat aan de hoofdpacht, met instemming van de partijen, een einde is gemaakt; (...) dat de appellanten (thans de verweerders) die verplichting hebben nageleefd, daar zij op 31 augustus 1971 aan geïntimeerde Cornelis (thans eiser) mededeelden dat op 30 september 1972 aan de hoofdhuur een einde werd gemaakt, waardoor zij aan deze laatste een volledig jaar gaven om de nodige schikkingen te treffen; (...) dat de appellanten aldus hun verplichtingen volledig hebben nageleefd en dat geïntimeerde C. geen enkel recht heeft om van de appellanten schadevergoeding te vorderen",

terwijl de vrijwaring voor persoonlijke daden, die ten laste valt van de verpachter, krachtens de artikelen 1719, 1723 en 1724 en het beginsel dat daarin is neergelegd, evenals krachtens de artikelen 1134, 1135, 1142 en 1145 van het Burgerlijk Wetboek, hem de verplichting oplegt om zich te onthouden van elke materiële of juridische daad, waardoor de huurder rechtstreeks of onrechtstreeks zou worden gestoord in het genot van het gehuurde goed, zoals dit was op het ogenblik van het contract, en de hoofdhuurder van een landeigendom die verplichting niet nakomt indien hij, zoals ten deze, met de instemming van de hoofdverpachter voortijdig een einde maakt aan de hoofdpacht en zijn onderpachter aldus het risico doet lopen de goederen voortijdig te moeten verlaten en de winst te verliezen van hun gebruik tijdens de volledige duur bepaald bij de wetgeving op de landpacht;

Overwegende dat artikel 32 van de wet van 4 november 1969 betreffende de landpacht bepaalt dat de rechten en verplichtingen die pachter en onderpachter tegenover elkaar hebben, volgens de bepalingen van deze wet worden geregeld, evenwel met uitzondering van de bepalingen betreffende de minimumduur van de pacht, in deze zin dat de onderpacht niet langer mag duren dan de hoofdpacht, ongeacht onder welke omstandigheden aan deze laatste een einde werd gemaakt;

Overwegende dat die wetsbepaling in dwingende bewoordingen een regel met een algemene draagwijdte uitvaardigt, waaruit blijkt dat de wetgever de bedoeling had om, in alle omstandigheden, de duur van de onderpacht afhankelijk te maken van de hoofdpacht, zodat de onderpacht niet mag worden gesloten voor een periode die zou voortgaan na het einde van de hoofdpacht, onder welke voorwaarden ook aan deze een einde zou worden gemaakt;

Dat, uit de geest van bovengenoemde wet en uit de vergelijking van haar artikel 32 met haar artikel 14, lid 2, blijkt dat de hoofdpachter van een landeigendom die deze in onderpacht geeft, behalve indien de overeenkomst van onderpacht een strijdig beding bevat, hetgeen in het middel niet wordt aangevoerd, geen afstand doet van het recht hem verleend bij voornoemd artikel 14, lid 2, om, binnen de voorwaarden van genoemd

artikel, aan de hoofdpacht een einde te maken; dat, behalve indien de hoofdpachter van slechte wil is of artikel 33 van voornoemde wet niet naleeft, hetgeen in het middel tegen de eerste verweerder niet wordt ingebracht, de pachter jegens de onderpachter geen fout begaat door, met instemming van de eigenaar, een einde te maken aan de hoofdpacht;

Dat het middel naar recht faalt;

II. Wat betreft de tegen de verweerders De K.-H. ingestelde voorziening en eis tot tussenkomst:

Overwegende dat, enerzijds, uit de processtukken niet blijkt dat er voor het rechtscollège in hoger beroep tussen eiser en verweerder nog een geding aan de gang was; dat in de bestreden beslissing tegen eiser geen enkele veroordeling ten voordele van de verweerders wordt uitgesproken;

Dat eiser, anderzijds, niet verantwoordt dat hij er belang bij heeft dat het arrest verbindend wordt verklaard voor de verweerders;

Dat het door de verweerders tegen de voorziening en tegen de eis tot tussenkomst opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid, wegens de hiervoor gepreciseerde redenen, gegrond is;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening en de eis tot tussenkomst;

NOOT—Art. 32 van de wet op de landpacht bepaalt dat de onderpacht niet langer mag duren dan de hoofdpacht, ongeacht onder welke omstandigheden deze laatste een einde heeft genomen. De onderpachter kan geen aanspraak maken op de door de wet gewaarborgde minimumpachttijd. Een kras voorbeeld van het ontlopen van de minimumpachttijd door middel van onderpacht wordt gevonden in het vonnis van Vred. Tielt, 11 oktober 1973 (R.W., 1973-74, 949, met noot van C. CAENEPEEL) en terecht bekritiseerd door J.L. VERHAERT en C. BUELENS in *Toepassingsproblematiek van de pachtwet*, pp. 58-63.

G. S.B.

HOF VAN CASSATIE

3e KAMER — 18 FEBRUARI 1976

Voorzitter: de h. Polet

Raadsheer-rapporteur: de h. Janssens

Advocaat-generaal: de h. Ballet

Advocaat: mr. Simont

Bescherming van het loon—Fooien—Begrip—Inhoudingen—Spelpersoneel in casino's—Speelbeurtrecht.

Uit het huishoudelijk reglement en het statuut van het spelpersoneel in de casino's alsmede uit de latere collectieve arbeidsovereenkomsten vloeit voort dat slechts 60% van het speelbeurtrecht van ten minste 2% als fooi beschermd is in de zin van art. 18 van de Loonwet van 1965.

D. t/ V.Z.W. N.

Gelet op het bestreden arrest, op 27 februari 1975 door het Arbeidshof te Luik gewezen;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 2, 18 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, 16, 4^o en 5^o, van het koninklijk besluit van 1 maart 1971 waarbij de tekst van sommige wetsbepalingen in overeenstemming wordt gebracht met de bepalingen van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, 1319, 1320, 1322 van het Burgerlijk Wetboek en 97 van de Grondwet,

doordat het arrest, evenals de eerste rechter, beslist dat de rechtsvordering van eiser, croupier in het casino, tot veroordeling van verweerster om hem als verschuldigde bezoldigingen bepaalde bedragen te betalen en hem maandelijks het totale bedrag van zijn fooien toe te kennen, niet gegrond is om de reden dat het speelbeurtrecht van ten minste 2 % dat, volgens het huishoudelijk reglement van 17 oktober 1966 van verweerster, bij de winnende spelers wordt ingehouden, op de wijze als bepaald in het statuut van het spelpersoneel van 8 november 1956 wordt verdeeld, namelijk voor 60 % in gelijke aandelen onder de leden van dit personeel, terwijl de overige 40 % wordt besteed aan de kosten voor het organiseren van de speelbeurten; dat het als dusdanig geen fooi blijkt te zijn, doch wel een bedrag dat door verweerster wordt gebruikt overeenkomstig genoemd statuut dat in gemeen overleg tussen de directie en het personeel is vastgesteld; dat de fooi in werkelijkheid slechts 60 % van het speelbeurtrecht uitmaakt en dat dit gedeelte van genoemd recht aan het spelpersoneel werd uitgekeerd; dat het thans volkomen onmogelijk is te zeggen hoe groot het bedrag zou kunnen zijn van de geldsommen die de spelers boven het speelbeurtrecht van 2 % hadden gegeven en die zij uitsluitend voor het spelpersoneel hadden bestemd,

terwijl 1^o) het arrest voorts vaststelt dat het speelbeurtrecht niet wordt gevraagd en dat de "speelpot", waarvan slechts 60 % onder het spelpersoneel wordt verdeeld, uitsluitend bestaat uit de bedragen die de winnende spelers er vrijwillig in storten, vaak met gebruik van de uitdrukking "voor het personeel"; daaruit volgt dat deze "speelpot" in zijn geheel bestond uit fooien, zodat verweerster, door 40 % van de erin voorkomende geldsommen af te houden tot dekking van de kosten voor het organiseren van de speelbeurten, het in het middel vermelde artikel 18, § 1, van de wet van 12 april 1965 heeft geschonden (schending van alle in het middel aangehaalde wettelijke bepalingen);

2^o) het arrest, door aldus uitspraak te doen, niet genoegzaam antwoordt op de vierde aanvullende conclusie van eiser voor het arbeidshof waarin werd aangevoerd dat verweerster en de eerste rechters, door te verklaren dat de fooien aan het personeel verschuldigd zouden zijn ingevolge de in 1956 met dit personeel gesloten overeenkomst of krachtens een in alle casino's toegepast gebruik, de wijze van verdeling van de fooien en de oorspronkelijke redenen waarom ze verschuldigd zijn hebben verward met de verdeling ervan en hun wettige eigenaar; aangetoond werd dat een fooi niet alleen niet verplicht is, doch ook dat het verboden is ze te vragen en dat ze bestemd is voor het personeel dat er dus wel degelijk eigenaar van is ingevolge een gift van de cliënt, terwijl verweerster ze alleen maar in ontvanging moet nemen en ze daarna opnieuw verdelen;

wanneer de wetgever in artikel 2 van de wet van 12 april 1965 spreekt van een fooi verdiend naar aanleiding van een dienstbetrekking of ten gevolge van het gebruik, hij niets wilde wijzigen in het oorspronkelijk begrip inzake eigendom van de fooi, dat hij anders met zichzelf in tegenspraak zou zijn gekomen; hij in dit artikel niet kan toestaan dat een overeenkomst of een gebruik de bediende een gedeelte van de eigendom van de fooi ontnemt en in artikel 18 het tegendeel kan verklaren door elke inhouding op die zelfde fooi te verbieden; wanneer de wetgever spreekt van een fooi die verschuldigd is krachtens de dienstbetrekking of het gebruik, hij het oog heeft gehad op de beroepen waarin een gedeelte van het loon precies uit fooien bestaat; ook al zou in het onderhavige geval de fooi verschuldigd zijn krachtens de overeenkomst of het gebruik, deze echter onwettig zijn en geen toepassing kunnen vinden (inzonderheid schending van artikel 97 van de Grondwet);

Overwegende dat het arrest wijst op bepaalde passages uit het huishoudelijk reglement en uit het statuut van het spelpersoneel, beschrijft hoe de 40 % van de speelbeurten worden besteed en hoe op soortgelijke wijze wordt te werk gegaan in de overige casino's van België, eraan herinnert dat de latere collectieve overeenkomst hetzelfde stelsel overneemt, zegt dat het speelbeurtrecht niet rechtstreeks door de croupiers wordt gevraagd, met name, omdat de vrijwillige stortingen hoger zijn dan het reglementaire minimum van 2 %, en aanneemt dat, ook al gebruikt een speler de uitdrukking "voor het personeel", hij niettemin, tot het minimum van 2 %, een contractuele verplichting uitvoert;

Overwegende dat, enerzijds, het arbeidshof uit al deze elementen kon afleiden dat het speelbeurtrecht van ten minste 2 % slechts een fooi is voor de aan het spelpersoneel toekomende 60 % en dat, derhalve, de overige 40 % van het speelbeurtrecht van ten minste 2 % niet beschermd wordt door artikel 18 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers;

Overwegende dat, anderzijds, het arrest, door voormelde overwegingen, antwoordt op de in het middel vermelde vierde aanvullende conclusie;

Dat dit middel niet kan worden aangenomen;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening;
Veroordeelt eiser in de kosten.

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

5e KAMER — 6 NOVEMBER 1975

Voorzitter-rapporteur : de h. L. Meers
Raadsheeren : de hh. L. Janssens en A. van Gelder
Substituut-procureur-generaal : de h. A. Vandeplass
Advocaten : mrs. Wilmots en Van Herck

Inkomstenbelasting—Bericht van wijziging—Aangetekend schrijven.

Indien het bericht van wijziging van het aangegeven

inkomstencijfer door het Bestuur bij aangetekend schrijven werd toegestuurd en door de post aan de woonplaats van de belastingschuldige werd aangeboden, maar wegens afwezigheid van de betrokkene niet in ontvangst werd genomen terwijl een bericht in de brievenbus werd achtergelaten, kan de belastingschuldige die verwaarloosd heeft het bericht van wijziging bij de post af te halen, achteraf de aanslag van ambtswege bij toepassing van art. 256 W.I.B. niet betwisten wanneer hij nagelaten heeft enig gevolg te geven aan het bericht van wijziging.

R. t/ Belgische Staat

Overwegende dat bij de bestreden beslissing de directeur der directe belastingen uitspraak deed over het bezwaarschrift door huidige eiser op 14 december 1972 gericht tegen de ambtshalve gevestigde aanslagen in de personenbelasting opgenomen in het kohier der stad Antwerpen onder artikel 222.628 van het begrotingsjaar 1972, navordering over het aanslagjaar 1971, inkomsten 1970 en artikel 222.377 van het aanslagjaar 1972, inkomsten 1971, respectievelijk ten belope van 140.000 fr. en 147.250 fr. ;

Overwegende dat eiser, diamanthandelaar van beroep, voor de aanslagjaren 1971 en 1972 aangiften indiende, zonder er echter bewijsstukken betreffende zijn inkomsten bij te voegen ; dat het bestuur hem op 12 september 1972 bij aangetekend schrijven een bericht van wijziging toestuurde dat, door de post aan zijn woonplaats werd aangeboden, doch, wegens afwezigheid van de betrokkene, niet in ontvangst werd genomen, terwijl een bericht in de brievenbus werd achtergelaten ; dat, waar bedoeld bericht van wijziging niet werd afgehaald, het bestuur, na eiser bij aangetekend schrijven van 3 oktober 1972 te hebben verwittigd, de aanslagen bij toepassing van artikel 256 W.I.B. van ambtswege wettigde overeenkomstig artikel 248, § 1, van dit wetboek, nl. naar de normale winsten of baten van drie soortgelijke belastingplichtigen ;

Overwegende dat eiser niet kan beweren — en trouwens in zijn voor het Hof genomen conclusie niet meer opwerpt — dat hij ten onrechte van ambtswege werd aangeslagen ; dat inderdaad eiser, door het bericht van wijziging van 12 september 1972 niet af te halen bij het postbeheer, hoewel hem door dit laatste bericht werd gelaten, in gebreke is gebleven, zodat de ambtshalve vestiging van de aanslagen gewettigd was ;

Overwegende dat, waar eiser in gebreke is gebleven te bewijzen dat wettige redenen hem belet hebben gevolg te geven aan het bericht van wijziging van 12 september 1972, de bewijslast van het juiste bedrag van zijn belastbare inkomsten luidens artikel 257, lid 1, W.I.B. op hemzelf rust ;

Overwegende dat eiser er niet in slaagt de door hem ingeroepen overbelasting te bewijzen ; dat zijn bewering dat hij slechts een zogeheten derderangsmakelaar zou zijn onder meer wordt tegengeproken door zijn lidmaatschap van niet minder dan drie gespecialiseerde beroepsverenigingen en door het feit dat hij zijn beroep reeds sedert 1946 uitoefent ; dat, wat zijn gezondheidstoestand betreft, geen precieze gegevens voor verminderd prestatievermogen worden verstrekt ; dat de vergelijkingspunten op oordeelkundige wijze werden gekozen en dat bij

deze keuze het bestuur in ruime mate rekening heeft gehouden zowel met de leeftijd van eiser als met zijn gezondheidstoestand en zelfs met klaarblijkelijk vergelijkbare oorlogsomstandigheden, zoals die welke door eiser werden ingeroepen ;

(...)

NOOT—De wijziging van aangifte

De wijziging van de aangifte, die het Bestuur bij toepassing van art. 251 W.I.B. kan aanbrengen aan het aangegeven inkomstencijfer, hoeft niet noodzakelijk bij aangetekende brief aan de belastingschuldige ter kennis te worden gebracht. De fiscale wet maakt enkel gewag van de mededeling van de wijziging : noch de vorm van de berichtgeving, noch de manier waarop de kennisgeving door de administratie moet worden gedaan zijn in de wet bepaald (Cass., 23 april 1959, Arr. Cass., 1959, 660 ; Cass., 26 mei 1959, Pas., 1959, I, 982).

Deze lacune in de wetgeving gaf menigmaal aanleiding tot betwistingen en het is voor het Bestuur herhaaldelijk moeilijk gebleken om het bewijs te leveren dat de verplichte mededeling geschied was of tenminste dat de nodige maatregelen waren genomen om de beslissing tot wijziging van de aangifte ter kennis te brengen van de belastingschuldige.

In het onderhavige geval gebeurde de mededeling door middel van een aangetekende brief die ten huize van de belastingschuldige werd aangeboden, maar die, bij afwezigheid van de betrokkene, voorlopig op het postkantoor werd bewaard terwijl een bericht in zijn brievenbus werd achtergelaten. De belastingschuldige ging het aangetekende poststuk niet afhalen, zodat hij slecht geplaatst is om alsnog zijn onwetendheid in te roepen : de administratie had de nodige maatregelen genomen om hem te berichten.

A. Vandeplas

BURGERLIJKE RECHTBANK TE BRUGGE

2 APRIL 1976

Voorzitter : de h. Fraeys

Advocaat : mr. Van der Perre

Begraafplaats—Opgraving—Administratieve aangelegenheid—Bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg—Art. 587, 1°, Ger.W.—Betekenis.

Ingevolge art. 4 van de Wet van 20 juli 1971 draagt de gemeenteoverheid zorg o.m. dat geen opgraving zonder verlof plaatsheeft.

Art. 31 van dezelfde wet, dat naar art. 587, 1°, Ger.W. verwijst, verleent de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg slechts bevoegdheid in het kader van geschillen van dringende aard.

De opgraving van het stoffelijk overschot van een familielid om het naar een ander graf over te brengen is een zuiver administratieve aangelegenheid, waarin de rechterlijke macht zich niet mag mengen. Indien daarover een conflict met de gemeenteoverheid ontstaat, dient het door de hogere administratieve overheid te worden beslecht. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg is niet bevoegd om de beslissing van de gemeenteoverheid op haar gegrondheid, doelmatigheid of waarde te beoordelen.

X.

Verzoekschrift

...

Dat bij beslissing van de gemeenteraad te ..., van 16 juni 1967 eerste verzoekster een eeuwige grondvergunning verkreeg op het gemeentelijk kerkhof te ... voor het inrichten van een begraafplaats voor haar overleden echtgenoot X.;

Dat de ligging van de concessie bepaald werd op de plaats die wordt omschreven als volgt: "Vijfde kelder naast de hoofdingang van de eerste rij kelders vanaf het kruis en naast de familiekersers";

Dat tweede verzoeker, zoon van wijlen X., en eerste verzoekster, bij beslissing van het schepencollege van de gemeente ... van 16 juli 1973 een grafconcessie van 30 jaar verkreeg voor twee percelen met twee grafkelders op het kerkhof te ..., bestemd voor zijn gezin en zijn afstammelingen;

Dat verzoekers zich tot het gemeentebestuur gewend hebben ten einde de goedkeuring te krijgen voor het opgraven en het overbrengen van het stoffelijk overschot van wijlen X. naar de door tweede verzoeker aangekochte dubbele grondvergunning met twee grafkelders, bestemd als familiebegraafplaats;

Dat de gemeente ... niet geneigd is in te stemmen met dit verzoek;

Aangezien de heer voorzitter uitsluitend bevoegd is om uitspraak te doen over de geschillen bedoeld in de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaats en de lijkbezorging (art. 587, 1°, Ger.W.);

Om die redenen en alle andere desnoods ambtshalve in te roepen,

Verzoekers de machtiging te verlenen tot de opgraving en de overbrenging van het stoffelijk overschot van wijlen X. naar de door tweede verzoeker aangekochte dubbele grondvergunning met twee grafkelders op het kerkhof te ..., bestemd als familiebegraafplaats.

Toepassing wordt gevraagd van art. 46, § 2, Ger.W.

Beschikking

Overwegende dat ingevolge artikel 4 van de wet van 20 juli 1971 de gemeentelijke begraafplaatsen vallen onder het gezag, de politie en het toezicht van de gemeenteoverheden, die zorg dragen dat er geen wanorde heerst, dat er geen handelingen in strijd met de eerbied voor de doden worden verricht en dat er geen opgraving plaatsheeft zonder verlof;

Overwegende dat § 4 van artikel 21 in afdeling III, handelende over de lijkverbranding in de wet van 20 juli 1971, luidende: "Iedere persoon die bij het verlenen of de weigering van het verlof belang heeft, kan daartoe bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een verzoek indienen.

"De bevoegde voorzitter is die van de plaats waar de aanvraag om verlof werd ingediend. Van het verzoek wordt kennis gegeven aan de partijen, die bij het verlenen of de weigering van het verlof belang hebben als mede aan de ambtenaar van de burgerlijke stand of aan de procureur des Konings, bij wie de aanvraag om verlof werd ingediend.

"Het verzoek wordt behandeld en beoordeeld als in kort geding, het openbaar ministerie gehoord."

alleen en uitdrukkelijk slaat op het verlenen of de weigering van het verlof voor lijkverbranding, die uiteraard een dringend karakter vertoont en afhangt van de aan

de laatste wilsbeschikking van de *de cuius* zoals deze werd neergepend of megedeeld aan zijn testamentuitvoerder of naastbestaanden, te geven interpretatie;

Overwegende dat artikel 31 van de wet van 20 juli 1971, verwijzende naar artikel 587, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek, dat aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg bevoegdheid verleent om uitspraak te doen over de geschillen bedoeld in de wet van 2 juli 1971 betreffende begravenissen en begraafplaatsen, beschouwd dient te worden als een uitbreiding van de bevoegdheid van de voorzitter inhoudende doch slechts in het kader van geschillen met dringend karakter, gerezen onder meer betreffende de lijkverbranding, betreffende het vastleggen der plaats waar het stoffelijk overschot van de *de cuius* dient ter aarde besteld of in welke bepaalde grafkelder het dient bijgezet te worden, maar niet van aard zijn kan het principe van de scheiding der machten te moeten in het gedrang brengen;

dat het in casu gaat om een zuiver administratieve aangelegenheid waarin de rechterlijke macht zich niet mag mengen en dat indien, zoals ter zake, het conflict ontstaan is tussen de gemeenteoverheid enerzijds en verzoekers anderzijds, het twistpunt nopens de door de familie gevorderde opgraving en overbrenging van het stoffelijk overschot van wijlen X. beslecht dient te worden door de hogere administratieve overheid;

dat ons ambt derhalve in zake waarin overigens niet nagestreefd wordt dringend een einde te maken aan een mogelijk niet-herstelbare schadeverwekkende feitelijkheid in afwachting van de beslissing ten gronde betreffende de beweerde machtoverschrijding in hoofde van het gemeentebestuur, onbevoegd is om de door de administratieve overheid van ... in de sfeer van haar bevoegdheid overwogen, te nemen of genomen beslissing te beoordelen naar gegrondheid, doelmatigheid of waarde;

Om die redenen,

Ontvangen het verzoekschrift, doch verklaren ons onbevoegd.

RECHTSPRAAK IN KORT BESTEK

Hof van Cassatie (3e Kamer), 18 februari 1976

Ondernemingsraad—Veiligheidscomité—Verkiezing van personeelsafgevaardigden—Opmaken van kiezerslijsten—Betwisting—Representatieve organisaties van werknemers—Gemis van rechtspersoonlijkheid—Bevoegd orgaan.

Het cassatieberoep is gericht tegen vonnissen van Arrbrb. Brussel van 12 maart en 11 april 1975.

Tegen het vonnis van 12 maart 1975 voert eiseres tot cassatie aan, dat, terwijl zij in haar conclusie had betwist, dat de heer C., die het inleidend verzoekschrift had ondertekend, van de leden van de bond volmacht had gekregen om in naam van de bond een beroep in te stellen, het vonnis dit middel van niet-ontvankelijkheid verwerpt om

de enige reden dat "het op firmapapier gestelde verzoekschrift is ingediend door de Bond der bedienden, technici en kaders, vertegenwoordigd door zijn secretaris-generaal, Henri C.", daaraan toevoegend dat "wil men de bewijskracht van de akten niet miskennen en overeenkomstig de leer van het Hof van Cassatie, dit verzoekschrift beschouwd moet worden als zijnde ingediend door de bond en niet door C. zelf".

Eiseres werpt op, dat de bewijskracht van haar conclusie miskend wordt, daar zij helemaal niet beweerde dat C. het verzoekschrift in eigen naam had ingediend, maar dat hij niet aantoonde volmacht te hebben gekregen om in naam van de bond op te treden (eerste onderdeel van het middel), dat het vonnis niet op de werkelijk gemaakte opwerping antwoordt en dus niet wettelijk gemotiveerd is (tweede onderdeel) en dat het de regel miskent dat, in geval van betwisting van een aangevoerd feit, degene die het feit aanvoert daarvan het bewijs moet leveren (derde onderdeel).

De drie onderdelen van het middel worden verworpen: "Wat het eerste en het tweede onderdeel betreft:

"Overwegende dat, na erop gewezen te hebben dat eiseres stelt dat 'het verzoekschrift nietig is omdat de ondertekenaar niet aantoonde van de leden van de bond (thans verweerder) speciaal het akkoord te hebben gekregen om het in 'te dienen', het vonnis op dit verweer antwoordt dat de bond is 'vertegenwoordigd door zijn secretaris-generaal, Henri C.';

"Dat de beide onderdelen van het middel feitelijke grondslag missen;

"Wat het derde onderdeel betreft:

"Overwegende dat, volgens artikel 24 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, en artikel 1, § 4, h, van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en veiligheid van de werknemers alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, die gewijzigd zijn bij de artikelen 7, 14 en 15 van de wet van 23 januari 1975, de representatieve organisaties van de werknemers bij het arbeidsgerechtigd een vordering kunnen inleiden tot beslechting van alle geschillen in verband met de toepassing van genoemde wetten, onder meer een betwisting inzake het opmaken van de kiezerslijsten voor de verkiezing van de personeelsafgevaardigden in de ondernemingsraad of in het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen;

"Overwegende dat de wetgever dus aan representatieve organisaties van de werknemers, die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, de bevoegdheid toekent om in rechte op te treden; dat hij aldus impliciet aanneemt dat die organisaties zullen handelen, alsof ze rechtspersoonlijkheid hadden, door organen die vergeleken kunnen worden met die van een vereniging met rechtspersoonlijkheid en zonder dat alle leden van die organisaties, in de door de wetgever bedoelde gevallen, een speciale volmacht moeten geven om in rechte op te treden;

"Dat dit onderdeel van het middel naar recht faalt."

De voorzitting wordt, voor zover ze tegen het vonnis van 12 maart 1975 is gericht, verworpen, maar het vonnis van 11 april 1975, waartegen het tweede middel is gericht, wordt om de volgende reden vernietigd:

"Overwegende dat het vonnis beslist dat de zevenentwintig personen die het aanduidt deel uitmaken van het leidinggevend personeel en dat de overige werknemers op de kiezerslijsten moeten worden geplaatst, zonder echter melding te maken van de functies van de bedienden wier inschrijving op de lijsten werd betwist;

"Dat het vonnis aldus het Hof niet in staat stelt de wettelijkheid van de beslissing te toetsen;

"Dat het middel gegrond is."

(Voorzitter: de h. Polet—Raadsheer-rapporteur: de h. Janssens—Advocaat-generaal: de h. Ballet—Advocaat: mr. Van Ryn—In de zaak: N.V. Ateliers de constructions électriques de Charleroi t/ Bond der Bedienden, Technici en Kaders van België.)

NOOT—M.b.t. de vertegenwoordiging van representatieve organisaties zonder rechtspersoonlijkheid leze men Cass., 19 april 1968, R.W., 1967-68, 2165, met conclusie van de advocaat-generaal P. MAHAUX en noot van M.S.

Hof Antwerpen (6e Kamer), 6 mei 1976

Openbaar aantrekken van spaargelden—1. Publieke aard van de verrichtingen—2. Openbare fondsen.

Beklaagde werd vervolgd ter zake van:

A. Bij inbreuk op de artikelen 26, 42, 80, en 46 van het K.B. van 9 juli 1935, gewijzigd door K.B. van 30 november 1939, en op de artikelen 204 en 210 Vennootschapswet, voornemens zijnde acties van vennootschappen, namelijk de acties van de kapitaalverhoging van de N.V. X., openbaar te koop te stellen, te koop te bieden of te verkopen, verzuimd te hebben vijftien dagen vooraf daarvan kennis te geven aan de Bankcommissie;

B. Bij inbreuk op de artikelen 108, § 1, 110 en 113 van het Wetboek van Koophandel, gewijzigd door het K.B. nr. 61 van 10 november 1967, andere dan Belgische openbare fondsen te hebben uitgegeven zonder machtiging van de minister van Financiën, namelijk acties van de kapitaalverhoging van de naamloze vennootschap naar Spaans recht X.

Op de desaangaande opgeworpen betwistingen antwoordt het hof:

Feit A

"Overwegende dat artikel 1 van het K.B. van 12 november 1969, ter uitvoering van artikel 5 van de Wet van 10 juli 1969 op het solliciteren van het openbaar spaarwezen, bepaalt dat de publieke aard van de verrichtingen bedoeld in artikel 108 van Boek I, Titel V, van het Wetboek van Koophandel, in artikel 26 van het K.B. nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole (...) vaststaat zodra één van de volgende omstandigheden zich voordoet: (...) 40° het solliciteren, voor eigen rekening of voor rekening van een derde, van meer dan 50 personen;

"Overwegende dat deze bepalingen geen nieuwe rechtsnormen invoeren, doch gemeld artikel 5 een interpretatieve wetsbepaling is wat betreft de maatschappelijke aard der verrichtingen in de vroegere wetgeving aangehaald (Cass., 22 oktober 1970, Pas., 1971, I, 145, advies procureur-generaal Ganshof van der Meersch, blz. 158);

"Overwegende dat de draagwijde van dit artikel 5 volgens de parlementaire bescheiden niet beperkend is, maar de rechtbanken en administratieve overheden toelaat om in elke andere omstandigheid het teken te zien van het openbaar karakter van een verrichting (memorie van toelichting, Parl. Besch., Kamer, 1968-69, nr. 434/1, blz. 5);

"Overwegende dat in casu minstens 70 personen tot de koop werden aangeschreven, zodat de verkoopstelling openbaar was;

"Overwegende dat de in dit geval verplichte aangifte aan de Bankcommissie volgens de uitdrukkelijke bepalingen van art. 26 van het K.B. nr. 185 van 9 juli 1935, gewijzigd door artikel 8 van het K.B. nr. 67 van 30 november 1939 ook toepasselijk is bij kapitaalvermeerdering;

Feit B

"Overwegende dat luidens artikel 81 van Boek I, Titel V, van het Wetboek van Koophandel de openbare fondsen- en wisselbeurzen die zijn waar de wisselagenten vergaderen; dat de term 'openbaar' in dit verband niets te maken heeft met de uitgifte van fondsen door openbare besturen, doch enkel betekent dat al degenen die de wettelijke voorwaarden vervullen, recht op toegang tot de beurs hebben;

"Overwegende dat de term 'openbare fondsen' in de artikelen 75, 75bis, 76, 79, 99, 100bis en 101 van dezelfde wet telkens gebruikt wordt voor al dan niet genoteerde effecten, hetzij overheidswaarden, hetzij andere; dat artikel 79 trouwens een onderscheid maakt voor openbare fondsen van de Staat, een aantal openbare besturen en instellingen van openbaar belang;

"Overwegende dat de term 'openbare fondsen' in artikel 108 vanzelfsprekend dezelfde betekenis heeft als in de andere artikelen van Boek I, Titel V, van het Wetboek van Koophandel en niet beperkt is tot 'overheidswaarden'; dat deze term integendeel betrekking heeft op alle aandelen en obligaties op zicht, al dan niet genoteerd, die vatbaar zijn voor openbare verkoop, derwijze dat de prerogatieven van

wisselagenten en bankiers erop toepasselijk zijn;

"Overwegende dat door het K.B. nr. 61 van 10 november 1967 de vroeger bestaande term 'buitenlandse waarden' in artikel 108 enkel werd vervangen door de term 'andere dan Belgische openbare fondsen' om deze term in overeenstemming te brengen met de andere artikelen van hetzelfde boek, doch geenszins om de draagwijdte ervan te wijzigen;

"Overwegende dat het gezag van gewijsde van de beslissing van de raadkamer der Correctionele Rechtbank te Antwerpen van 13 september 1971 ten deze niet geldt, daar deze beslissing andere feiten betrof en haar gezag van gewijsde zich tot deze andere feiten beperkt;

"Overwegende dat de kapitaalvermeerdering voor een vennootschap naar Spaans recht een openbare uitgifte uitmaakt van andere dan Belgische openbare fondsen, die afhankelijk gesteld is van de machtiging van de minister van Financiën."

(Voorzitter: de h. Ceulemans—Raadsheren: de hh. Vanderhoeft en Raymaekers (rapporteur)—Advocaat-generaal: de h. Kuyl—Advocaat: mr. Schuermans—In de zaak: J.)

Hof Brussel (5e Kamer), 3 december 1975

Schade en schadeloosstelling—Verlies van oog—25 % blijvende invaliditeit—Berekening op basis van het brutoloon—Wegens voortdurende stijging van de salarissen—Morele schade—200.000 fr.

Bij een ongeval op 7 juli 1960, dat aan appellant te wijten was, verloor geïntimeerde zijn linkeroog. Hij was op dat ogenblik nog minderjarig. In de vroegere procedure werd reeds over een aantal schadeposten uitspraak gedaan. In de huidige stand van de zaak is er alleen maar een betwisting over het verlies van een schooljaar en de blijvende invaliditeit. Het hof acht het verlies van een schooljaar niet bewezen en beslist over de 25 % blijvende invaliditeit als volgt:

"Overwegende dat geïntimeerde pas op 21 juni 1974 zijn einddiploma van gegradueerde van het economisch hoger onderwijs van het korte type behaalde en op 1 augustus 1974 begon te werken op 23-jarige leeftijd;

"Overwegende dat het niet past de materiële en de morele schade van geïntimeerde te vermengen en hem een vergoeding van 17.500 fr. per punt toe te kennen;

"Overwegende dat redelijkerwijze niet kan worden betwist dat door geïntimeerde in de uitoefening van zijn beroep nl. in het bankbedrijf, of zelfs als onafhankelijke, een hinder zal worden ondervonden ten gevolge van dat oogletsel en dat hij meer inspanningen zal moeten leveren dan iemand die niet gehandicapt is; dat zijn concurrentiemogelijkheden op de arbeidsmarkt minder groot zijn dan die van de andere arbeiders van zijn leeftijd in het bezit van een gelijkwaardig diploma;

"Overwegende dat het in het onderhavige geval bovendien mogelijk is de werkelijke materiële schade van geïntimeerde te berekenen;

"Overwegende dat, met inachtneming van de voortdurende stijgingen van de salarissen en lonen, als basisloon genomen dient te worden het huidige jaarlijkse brutoloon van geïntimeerde dat volgens de voorgelegde stukken ± 310.000 fr. bedraagt; dat geïntimeerde normalerwijze nog gedurende 42 jaar zal werken (van 23 tot 65 jaar) en dat de in acht te nemen rentevoet 5 % is;

"Overwegende dat het werkelijk materieel verlies van geïntimeerde dan ook als volgt dient te worden bepaald: $310.00 \times 25/100 \times 17,4232 = 1.350.298$ fr.;

"Overwegende dat het door geïntimeerde bovendien gevorderde bedrag van 200.000 fr. op een behoorlijke wijze zijn morele schade zal vergoeden en niet als overdreven voorkomt."

M.b.t. de vergoeding voor na de pensioenleeftijd beslist het hof:

"Overwegende dat geïntimeerde misschien nog wat als zelfstandige zal werken na die leeftijd bereikt te hebben; dat het nochtans niet bewezen is dat zulk toevallig werk van beperkte duur voor hem hetzelfde ongemak zal teweeg-

brengen; dat er dus geen aanleiding toe bestaat hem uit dien hoofde een vergoeding toe te kennen."

De vergoedende interesten worden als volgt toegekend: op de vergoeding van 200.000 fr. voor morele schade vanaf 20 januari 1970, datum van de consolidatie; op de andere vergoeding vanaf 1 augustus 1974, op welke datum geïntimeerde is beginnen te werken.

(Voorzitter: de h. Paës—Raadsheren: de hh. Vroomans en Wauters—Advocaten: mrs. Schouteden en Lambrechts—In de zaak: T. t/ Van D.)

NOOT—Moet ook geen rekening worden gehouden met de inflatie? En hoe die dan te berekenen? In zijn boek *Vergoeding van verkeersschade*, Kluwer, Deventer, 1976 (Serie Recht en Praktijk 24) schrijft A. HOEKEMA: "In het kader van de kapitalisatie speelt in de laatste jaren de inflatie een steeds grotere rol: tegenover de gemaakte rentewinst door uitkering ineens staat dan weer het renteverlies, doordat het bedrag, dat als uitgangspunt wordt genomen voor het te lijden inkomensverlies, na verloop van jaren nog maar een fractie zal zijn van het bedrag, dat dan op basis der inmiddels in waarde gedaalde gulden als uitgangspunt moet worden genomen. Recente beslissingen leiden zelfs ertoe de rentewinst en het inflatieverlies tegen elkaar te laten wegvallen. Kan men dus betogen, dat een verkeersslachtoffer door zijn opgelopen blijvende gedeeltelijke invaliditeit in de toekomst nog slechts 75 % kan verdienen, vergeleken met het hetgeen hij zonder ongeval zou hebben verdiend en laat men de kalkulatie lopen tot het 65e jaar van het slachtoffer, hetgeen gewoonte is, dan kan men bij een 55-jarig slachtoffer als gekapitaliseerde inkomensschade 'domweg' tienmaal het becijferde jaarverlies hanteren" (blz. 3).

Arbh. Antwerpen (4e Kamer), 28 januari 1976

Ziekte- en invaliditeitsverzekering werknemers—Arbeidsongeschiktheid—Begrip—Psychische elementen.

Na in eerste aanleg afgewezen te zijn, had R.M. zich gewend tot het arbeidshof ten einde te horen zeggen dat ze arbeidsongeschikt was in de zin van artikel 56, § 1, Z.I.V.-wet; daartoe beriep ze zich op een aantal doktersverslagen over haar psychische toestand. Het hof had bij tussenarrest een geneesheer aangesteld als deskundige, en deze kwam, na te hebben vastgesteld dat appellante een zeer uitgebreide reeks vage en uiteenlopende klachten uit, en dat alle geneesheren die patiënte hebben onderzocht van oordeel zijn dat er geen objectieve organische pathologie aanwezig is, tot de conclusie dat, psychiatrisch benaderd en subjectief beoordeeld, patiënte iemand is die zich volledig arbeidsongeschikt voelt en die nooit meer in enigerlei arbeidsproces ingeschakeld zal kunnen worden.

Het arbeidshof gaat van de volgende overwegingen uit om de appellante in het gelijk te stellen, hoewel de aange-stelde deskundige een ander advies gaf:

"Overwegende dat voorzeker met het begrip letsels en stoornissen in art. 56 niet alleen die bedoeld zijn welke terug te brengen zijn tot een objectieve symptomatologie, daar ook 'subjectieve klachten' tot arbeidsongeschiktheid kunnen leiden, zoals de deskundige terecht in zijn antwoord aan de raadsman van appellante op 24 september 1975 schreef;

"Overwegende echter dat de deskundige na een uitvoerig en zeer adequaat onderzoek en verslag stelt dat niet alleen alle betrokken geneesheren van oordeel zijn dat er geen objectieve organische pathologie aanwezig is, maar ook besluit dat in het geval van mevr. R. 'de subjectieve klachten niet tot arbeidsongeschiktheid leiden';

"Overwegende dat de deskundige echter in de motivering van zijn verslag stelt: 'Psychiatrisch benaderd en subjectief beoordeeld is patiënte iemand die zich ongetwijfeld volledig arbeidsongeschikt voelt, en die nooit meer in enig arbeidsproces ingeschakeld zal kunnen worden... Iemand die zoveel jaren ziek is met zo uitgebreide subjectieve bezwaren, kan niet meer opnieuw tewerkgesteld worden. Bijgevolg is patiënte vanuit praktische benadering volledig arbeidsongeschikt';

"Overwegende dat appellante derhalve letsels en functionele stoornissen vertoont (die verband houden met jaren ziekte) die haar vermogen te verdienen verminderen tot een derde of minder;

"Overwegende dat geïntimeerde aanvoert dat bij de toepassing van de wet objectieve normen moeten worden toegepast; dat echter de in artikel 56, § 1, gestelde voorwaarden geen andere zijn dan enerzijds letsels en functionele stoornissen en anderzijds een vermindering van de arbeidsgeschiktheid die het vermogen te verdienen vermindert tot een derde of minder; dat de deskundige in zijn verslag het bestaan van deze twee voorwaarden beaamt, immers haar gefixeerd zijn (gevolg van vele jaren ziekte, zegt de deskundige) is een letsel —, het zou geen letsel zijn indien ze het gevolg was van karaktertekorten."

(Voorzitter: de h. Naudts—Raadsheren in sociale zaken: de hh. Coen en Van Vlierberghe—Advocaten: mrs. Huyghe en W. Neefs—In de zaak: R.M. t/ R.I.Z.I.V.)

EUROPEES RECHT

Weekoverzicht van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

(Week van 13-17 september 1976)

Op 15 september heeft het Hof zijn werkzaamheden hervat.

De President van het Hof, de heer Lecourt, heeft een rede uitgesproken bij het overlijden van de heer Louis Delvaux op 24 augustus 1976 te Jodoigne (België). Hij was rechter in het Hof van 4 december 1952 tot 8 oktober 1967.

Op 16 september hebben de twee nieuwe leden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen hun ambt aanvaard met het afleggen van de plechtige verklaring voor het Hof: Cesidio Guazzaroni is voor het tijdvak van 13 juli 1976 tot 5 januari 1977 benoemd als opvolger van Altiero Spinellic, en Raymond Vouel voor het tijdvak van 20 juli 1976 tot 5 januari 1977 als opvolger van Albert Borschette.

Conclusies

Het rechterlijke jaar 1976/77 is ingezet met de conclusie van de advocaten-generaal in 3 zaken waarin het Hof is gevraagd om uitlegging van het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 27 september 1968, o.m. betreffende art. 5, sub 1 en art. 1, sub 1.

Deze zaken betreffen een nieuwe taak die aan het Hof is opgedragen opdat het kan bijdragen tot het oplossen van bevoegdheidsconflicten tussen de rechterlijke instanties van de oorspronkelijke Lid-Staten van de E.E.G.

Het Verdrag is op 27 september 1968 te Brussel gesloten tussen de zes oorspronkelijke Lid-Staten teneinde "de bevoegdheid van hun gerechten in internationaal verband vast te stellen".

Het Protocol van 3 juni 1971 betreffende de uitlegging van het Verdrag is in werking getreden op 1 september 1975 en machtigt bepaalde rechterlijke instanties en andere autoriteiten van de Verdragsluitende Staten het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het Verdrag.

BALIELEVEN

Congres van het Verbond van Belgische Advocaten te Gent op 2 oktober 1976

Dit jaar hield het Verbond van Belgische Advocaten zijn

congres te Gent, in de gebouwen van de Rijksuniversiteit aan de Voldersstraat.

Het congres, dat met zorg was voorbereid en puik georganiseerd, mag een succes genoemd worden, niet het minst wegens de hoge kwaliteit van de preadviezen, waarvan de tekst tijdig aan alle advocaten was toegezonden.

Onder het algemeen thema "De toevloed van jonge advocaten", werd gehandeld over: 1. "Opleiding voor de balie, universitaire aspecten", door mrs. M. Storme en L. Van Parys van de balie te Gent; 2. "Toegang tot de balie en vorming tijdens de stage", door mr. J. Henry van de balie te Luik; 3. "Rechtshulp voor on- en minvermogenenden", door mr. P. Van Malleghem van de balie te Gent; 4. "Rechtshulp aan kleine en middelgrote bedrijven", door mrs. R. Dalcq en Fr. Glansdorff van de balie te Brussel.

Sommige onderwerpen waren reeds behandeld ter gelegenheid van vorige congressen van het Verbond, maar dit belet niet dat ze hun plaats vonden in het algemeen thema, waarvan de actualiteit bezwaarlijk kan worden betwist.

Er was dan ook een zeer verheugende opkomst toen het congres zijn werkzaamheden aanvatte, zodanig zelfs dat er naar een plaats diende te worden gezocht. Ook de jongeren waren talrijk opgekomen. Het behandelde thema interesseert hun vanzelfsprekend in de eerste plaats. Zij zouden zich overigens tijdens de besprekingen niet onbetuigd laten.

Eerst werden zeer vlot een aantal administratieve formaliteiten afgehandeld en werd een nieuwe voorzitter en een nieuw bureau verkozen. Mr. F. Marchal, van de balie te Brussel, werd verkozen tot voorzitter in opvolging van mr. J. Van Waeg, die aldus, na een bijzonder geslaagd voorzitterschap, het roer veilig in handen kon laten van mr. Marchal, wiens rijke gaven het beste laten verhoppen voor een verdere uitbouw van het Verbond. Mr. Luc Van Parys, van de balie te Gent, volgde als secretaris-generaal mr. L. De Gryse op, die zelf ondervoorzitter werd. Mr. Marc Delacroix, van de balie te Brussel, werd penningmeester in opvolging van mr. C. Unikowski. De overige leden van het bureau werden in hun mandaat bevestigd, zodat het bureau nu is samengesteld als volgt: voorzitter: mr. F. Marchal - Brussel; past-president: mr. J. Van Waeg - Brussel; ondervoorzitters: mrs. R. Compagnion - Doornik; L. De Gryse - Brussel; R. Rasir - Luik; V. Dewachter - Mechelen en J. Van Den Heuvel - Antwerpen; secretarissen-generaal: mrs. M. Chardon - Charleroi en L. Van Parys - Gent; penningmeester: mr. M. Delacroix - Brussel; hoofdredacteur: mr. L. Deldycke - Brussel; voorzitter commissies: mr. J. de Longueville - Brussel.

De preadviseurs, mrs. Luc Van Parys, Marcel Storme en J. Henry, vatten tijdens de voormiddagzitting hun verslagen samen, waarna een levendige bespreking volgde, die moest worden onderbroken voor de lunch in de Raadskelder onder het Belfort. De stemming tijdens de lunch was opperbest.

Voor de namiddagzitting was echter, om onnaspeurbare redenen, minder belangstelling. De uiteenzettingen van de preadviseurs bleven nochtans op hoog niveau. De debatten verliepen ordelijk onder de bekwame leiding van voorzitter J. Van Waeg, die ook lezing gaf van de volgende drie moties die algemene instemming vonden:

1. Het Verbond der Belgische Advocaten, in congres vergaderd te Gent op 2 oktober 1976 is zich bewust van het gevaar van een kloof tussen het onderwijs aan de rechtsfaculteiten en de balie, *wenst* derhalve meer samenwerking tussen de universiteit en de balie o.m. inzake bijscholing, geeft de bestuursorganen van het Verbond *opdracht* het nodige te doen opdat door concrete maatregelen gestalte wordt gegeven aan deze samenwerking.

2. Het Verbond, bekommerd om de noodzakelijke samenwerking tussen universiteit en balie, *verzet zich met klem* tegen elke overheidsmaatregel die het aan practici moeilijk of onmogelijk maakt een onderwijzende functie aan een rechtsfaculteit uit te oefenen.

3. Het Verbond acht onverschillig welke maatregel, die erop gericht is op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze een "*numerus clausus*" aan de rechtsfaculteit, hetzij aan de balie in te voeren, strijdig met de voor een goede rechtsbedeling nodige vrijheid om als advocaat rechtshulp aan te bieden; is zich bewust van het feit dat een grote inspanning gedaan dient te worden om een snellere en diepgaande kwalificatie van de jonge advocaat te bevorderen; meent dat voor deze opleiding de traditionele individuele stage op zichzelf niet

meer volstaat; is voorstander van een bijkomende vorming die in zeer ruime mate mede afgestemd zou zijn op de behoeften van de toekomstige magistraten.

Na verrichte arbeid, wachtte de congressisten een receptie op het Stadhuis in de indrukwekkende zaal van de Pacificatie van Gent en tenslotte een gezellig banket in de salons Carlton.

Het Verbond leverde aldus eens te meer het bewijs van zijn vitaliteit en tevens van zijn onmisbaarheid als trefplaats voor alle Belgische advocaten, die zich voor de beroepsproblemen interesseren.

J. Van den Heuvel

MEDEDELINGEN

Hervorming van het administratief contentieux

Tijdens een persconferentie, die op 2 september ll. werd gehouden, heeft de heer Vandekerckhove, minister voor Hervorming der Instellingen een brochure voorgesteld, die bedoeld is als werknoot voor de studie van de hervorming van de bestuursgeschillen.

1. Het uitgangspunt voor deze studie ligt in de regeringsverklaring van 30 april 1974 waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat een aangepaste rechtsbescherming tegen machtsmisbruik moet worden verzekerd.

Deze hervorming moet geplaatst worden in het algemeen kader van de hervorming van de staat.

Toen vorig jaar de minister voor de Hervorming der Instellingen belast werd met de studie van de door te voeren deconcentratie maatregelen van de openbare diensten leidde zulks tot een reeks vaststellingen. Vooreerst werd een overdreven graad van centralisatie en een gemis van spreiding van diensten bevonden. Tevens bemerkte men een wildgroei van parastaten en van adviesorganen. Ten slotte werden ook een groot aantal administratieve rechtscolleges ontdekt.

2. Deze bevindingen maken de zorg voor een nauwkeurige rechtsbescherming van de staatsburger onontbeerlijk. Een drievoudige hervorming kan hiertoe een bijdrage leveren.

a) Vooreerst moeten de controlemiddelen van het parlement worden uitgebreid. Daartoe kan een hervorming van het Rekenhof een bijdrage leveren. Deze instelling levert waardevolle bijdragen aan het parlement door haar bemerkingen a posteriori. Het lijkt evenwel onontbeerlijk dat men de richting van de controle a priori uitgaat.

b) Enkele tijd geleden werd bekend gemaakt dat de beide ministers voor Hervorming der Instellingen klaar gekomen waren met een voorontwerp tot instelling van het ambt van ombudsman die erop zal toezien dat de belangen van de individuele burger beschermd worden tegen gebrekkige of onbillijke maatregelen van het openbaar bestuur. Hij zal een suppletieve rol spelen op de terreinen waar noch de rechterlijke macht, noch andere juridictionele organen bevoegd zijn.

c) De bescherming van het individu moet in de derde plaats verbeterd worden door de hervorming van het administratief contentieux.

3. Met het oog op deze hervorming werd in de vorm van een brochure, de werknoot voorgesteld die de resultaten bevat van de bevindingen van het kabinet en van de voorgestelde opties.

Het doel van de brochure is de publieke opinie in te lichten over de noodwendigheid en uitzichten van de hervorming en aldus aanleiding te geven tot een ruime discussie onder politici en juristen, waaruit wellicht, zo wordt gehoopt, een algemene consensus kan groeien.

Voor de hervorming van het administratief contentieux zal men drie wegen kunnen kiezen.

Men zou de administratieve rechtscolleges kunnen integreren in de rechterlijke macht. Deze stelling die op bezwaren stuit, wordt praktisch niet meer aangekleefd.

Anderen hebben gedacht aan de oprichting van een afzonderlijke administratieve rechtsmacht die al de bestaande administratieve rechtscolleges zal opslorpen. Hier kunnen evenwel grondwettelijke bezwaren rijzen, ingegeven door de artikelen 92 en 93 van de Grondwet.

In de werknoot wordt gedacht aan de oprichting van 5

administratieve rechtbanken van eerste aanleg waarbij deconcentratie, vereenvoudiging en eenheid van rechtspleging worden nagestreefd. De Raad van State zou een volle beroepsinstantie worden.

De inleiding van de brochure bevat een kort historisch overzicht waarin onderstreept wordt dat de hervorming, gebracht door de wet van 23 december 1946 tot instelling van de Raad van State, onvoltooid is gebleven.

Het eerste deel van het werk begint met de ontleding van de grondwettelijke beginselen en wordt verder gezet met de uiteenzetting van de bezwaren tegen de huidige stand van zaken in het administratief contentieux. De algemene beginselen voor een hervorming worden geschetst.

Het tweede deel is gewijd aan het onderzoek van de concrete bevoegdheidstoewijzingen waarbij iedere materie afzonderlijk wordt nagegaan.

De aanpassingen aan de organieke wet op de Raad van State worden gesuggereerd en er worden aanduidingen gegeven over het aantal op te richten rechtbanken en hun territoriaal bevoegdheidsgebied, over de wenselijkheid van een auditoraat en over de rechtspleging.

Ongetwijfeld verdient dit werkdocument een grondig onderzoek. Het Rechtskundig Weekblad zal op een later ogenblik de bevindingen van de kritische analyse publiceren.

De brochure, die 82 bladzijden bevat, is verkrijgbaar door storting van een bedrag van 100 fr. op PR 000-2002200-23 van het Ministerie van Financiën te Brussel met vermelding van de referentie: "CORR. nr. 19, art. 06.01.13 nr. 01".

W. Lambrechts

De doorgang vrijmaken voor prioritaire voertuigen

Verwijzend naar de voorschriften van art. 38 enerzijds, en van de artikelen 5 en 61.1.1° van het nieuwe Wegverkeersreglement anderzijds, vraagt het kamerlid Defosset de minister van Verkeerswezen, wat er moet gebeuren wanneer prioritaire voertuigen waarvan het speciale geluidstoestel en het zwaailicht werken, geblokkeerd worden doordat voertuigen op een kruispunt voor het rode licht stilstaan: mag de bestuurder van een niet-prioritair voertuig eventueel voorbij de witte streep en het rode licht rijden om de weg vrij te maken en voorrang te verlenen aan het prioritaire voertuig?

In het door het kamerlid bedoelde geval blijft er normaal links van de voertuigen die voor het rode licht stilstaan, een doorgang, daar het verkeer van de voertuigen die uit de tegengestelde richting komen, eveneens onderbroken is. Het komt me evenwel voor, zegt de minister, dat, indien er geen ander middel is om de doorgang voor het prioritaire voertuig vrij te maken, het feit het licht of de stopstreep voorbij te rijden, voor zover het strikt noodzakelijk is en dit met alle vereiste voorzichtigheid gebeurt, in werkelijkheid slechts de toepassing is van art. 38. Het zou in dit uitzonderlijk geval het gedrag zijn, dat door het algemeen belang wordt vergez. Vanzelfsprekend mag de bestuurder die ertoe gebracht zou worden, het verkeerslicht voorbij te rijden in deze omstandigheden, daarom zomaar niet zijn weg voortzetten. Het gaat hier, hoe dan ook, om een kwestie van feiten en omstandigheden, waarover de rechtbanken zich in geval van geschil zouden moeten uitspreken (*Vragen en Antwoorden, Kamer, 1975-76, 2055*).

Verkeer — Voorsorteringspijlen

Het kamerlid Mattheyssens heeft de minister van Verkeerswezen de volgende vraag gesteld:

Door het nieuwe verkeersreglement wordt de verplichting opgelegd, de richting te volgen die door de witte voorsorteringspijlen wordt aangegeven. De eerste voorwaarde om aan deze verplichting te voldoen is de duidelijke zichtbaarheid van deze pijlen. Nu kan het gebeuren dat deze pijlen aan het oog onttrokken zijn door een rij wachtende auto's voor een kruispunt. Verder zal het vaak voorkomen dat deze pijlen in de winter met een laag sneeuw zijn bedekt. Kan men deze aanduidingen niet in de hoogte, met verlichte signalen, aanbrengen zoals in het buitenland gebeurt?

In *Vragen en Antwoorden, Kamer, 1975-76, 2326*, wordt door de minister het volgende antwoord verstrekt:

In de mate van het mogelijke worden de pijlen die de keuze

van een rijstrook voorschrijven, aangekondigd door het verkeersbord F 13. Wanneer om een of andere reden de "signalisatie" niet meer zichtbaar is, is deze niet meer van kracht en zijn dus de algemene verkeersregels van toepassing.

Parkeren van fietsen

Uit de artt. 2.14 en 2.16 van het K.B. van 1 december 1975 volgt, dat niet-bereden fietsen en tweewielige bromfietsen niet als voertuigen worden beschouwd, zodat de regels betreffende het parkeren er niet op toepasselijk zijn. Het gaat hier dus om gewone voorwerpen die, overeenkomstig art. 7.21, het verkeer op de openbare weg niet mogen hinderen of onveilig maken wanneer ze op de openbare weg geplaatst of achtergelaten worden (antwoord van de minister van Justitie op een vraag van het kamerlid Defotte, *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1975-76, 1995).

Knipperlichten bij mistig weer

Het kamerlid Bila heeft op 4 december 1975 aan de minister van Verkeerswezen de volgende vraag gesteld:

Sommige wagens beschikken over een inrichting die het mogelijk maakt tegelijk 4 knipperlichten te laten werken (2 vooraan en 2 achteraan). Mij dunkt dat het aangewezen is die inrichting te doen werken, als er bij mistig weer wordt gereden. Sommige autobestuurders vrezen evenwel in dat geval te worden bekeurd. Mag ik uw mening daarover vragen.

Op 23 december 1975 heeft de minister het volgende antwoord verstrekt (*Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1975-76, 525-526):

Art. 76, 1^o, c, van het K.B. van 14 maart 1968 bepaalt dat de inrichting waarmee al de richtingslichten van het voertuig (en zijn aanhangwagen) gelijktijdig ontstoken kunnen worden, slechts mag worden gebruikt om de andere weggebruikers te wijzen op een dreigend gevaar voor ongeval of om een geïmmobiliseerd voertuig op de openbare weg te signaleren. In feite gaat het hier om een noodsein dat, volgens de bepalingen van de internationale akkoorden van Wenen betreffende het wegverkeer, slechts mag worden gebruikt om een bijzonder gevaar te signaleren dat kortstondig wordt veroorzaakt door het voertuig. In geval van mist lijkt mij het gebruik van het mistlicht vooraan en achteraan samen met de gewone voorgeschreven lichten het meest aangewezen.

Schade bij verkeersongeval zonder schuldige

Het kamerlid Desmarts heeft de aandacht van de minister van Justitie gevestigd op verkeersongevallen als dat van de bestuurder die, zelf volgens de regels van het Wegverkeersreglement rijdend, frontaal in botsing kwam met een wagen waarvan de bestuurder wettelijk niet aansprakelijk was, omdat hij ten gevolge van een infarct aan het stuur was bezweken voordat het ongeval zich voordeed.

In *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1975-76, 748, wijst de minister erop dat de vergoeding van lichamelijke schade voortvloeiend uit een ongeval dat zich in de bovenomschreven omstandigheden heeft voorgedaan, van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds kan worden gevorderd overeenkomstig de artt. 49 en 50 van de Wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen. De maatregelen tot uitvoering van deze wet ressorteren onder de minister van Economische Zaken.

Schouwing van voertuigen na overlijden

De senator Maes achtte het een onnodige formaliteit met nutteloze onkosten dat een voertuig na overlijden van de eigenaar opnieuw officieel moet worden geschoond, voordat de nummerplaat (de senator zegt "rijplaat") op naam van de overlevende echtgenoot kan worden ingeschreven, en hij heeft de minister van Verkeerswezen gevraagd, of aan die verplichting geen einde kan worden gemaakt.

In het antwoord (*Vragen en Antwoorden*, Senaat, 1975-76,

840) herinnert de minister eraan, dat het K.B. van 31 december 1953 houdende regeling nopens de inschrijving van voertuigen met eigen beweegkracht in art. 4 (laatst gewijzigd bij K.B. van 12 juni 1968) bepaalt, dat op iedere aanvraag om inschrijving die betrekking heeft op zekere categorieën van voertuigen en meer bepaald voor personenauto's, een attest van een voor de automobielsinspectie erkend organisme moet voorkomen, waarbij bevestigd wordt dat het voertuig in regel is ten opzichte van de geldende reglementering; voorts bepaalt art. 23 van het K.B. van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de motorvoertuigen en hun aanhangwagens moeten voldoen, gewijzigd bij K.B. van 12 december 1975, dat de schouwing door een voor de automobielsinspectie erkend organisme moet geschieden vóór de inschrijving op naam van een nieuwe bezitter.

Krachtens deze bepalingen zijn de personenauto's dus onderworpen aan de technische controle vóór de inschrijving, en wel bij iedere verandering van bezitter. Daar de overschrijving van de inschrijving tussen echtgenoten in leven of bij overlijden van een van de echtgenoten beschouwd wordt als een verandering van bezitter, zijn de bovenvermelde bepalingen dus van toepassing.

BERICHTEN

Stichting Fernand Lazard

Instelling van openbaar nut, opgericht bij Regentsbesluit van 31 januari 1949.

De Stichting Fernand Lazard heeft ten doel aan jongelieden van Belgische nationaliteit, die hun hogere studiën hebben geëindigd, bij de aanvang van hun beroepsleven een financiële steun toe te kennen in de vorm van leningen, vrij van interesten.

De interventies van de Stichting Fernand Lazard beogen:

1^o het vergemakkelijken van de aankoop van de door het beroep vereiste werkbenodigdheden, welke die ook moge zijn (bijvoorbeeld: instrumentaria, onmisbare boeken, enz.);

2^o het ten laste nemen van de installatiekosten van een kabinet, met uitzondering van huurkosten en die van wijzigingen aan onroerende goederen.

Om voor onderzoek in aanmerking te worden genomen, zal elke aanvraag moeten gepatroneerd zijn door twee professoren van de kandidaat.

Een eerste terugbetaling van deze lening zal moeten gedaan worden vanaf het derde jaar, door een erkenningsakte die minstens het tiende vertegenwoordigt van de toegestane lening. De daaropvolgende terugbetalingen zullen jaarlijks moeten gebeuren opdat op het einde van het negende jaar alleen een tiende van de lening nog zou moeten terugbetaald worden; de schuld moet vereffend zijn in tien jaar.

De kandidaten moeten vóór 1 januari of 1 juni van elk jaar, hun aanvraag richten tot de h. Marcel Grosjean, beheerder van de Stichting Fernand Lazard, Egmontstraat 11 te 1050 Brussel, Tel. (02) 511.81.00.

Belgische Vereniging van Bedrijfsjuristen

Bespreking van het wetsontwerp op de economische mededinging

Op donderdag 28 oktober 1976 te 17.30 u. wordt door het comité voor vormingsvraagstukken van de Belgische Vereniging van Bedrijfsjuristen een debat georganiseerd in het Hotel "Ramada", Charleroiesteenvweg 36-48, 1060 Brussel, over het wetsontwerp op de economische mededinging.

Het debat zal worden ingeleid door prof. Guy Schrans, hoogleraar aan de Rechtsfaculteit van de Rijksuniversiteit Gent.