

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

6 DECEMBER 1997

**Parlementaire commissie van onderzoek
betreffende de gebeurtenissen in
Rwanda**

VERSLAG

NAMENS DE ONDERZOEKSCOMMISSIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN MAHOUX EN
VERHOFSTADT

BIJLAGE 7

**DE APPRECIATIE VAN POLITIEKE
VERANTWOORDELIJKHEDEN DOOR EEN
ONDERZOEKSCOMMISSIE VAN DE SENAAAT**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Leden:

— De heer Swaelen, voorzitter.
— De heren Mahoux en Verhofstadt, ondervoorzitters en rapporteurs.
— Mevrouw Bribosia-Picard, de heren Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, mevrouw Lizin, de heer Moens, de dames Thijs en Willame-Boonen.

2. Leden met raadgevende stem:

— De heer Anciaux, mevrouw Dua en de heer Jonckheer.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-611 - 1996/1997:

Nr. 1: Voorstel van de heer Swaelen.
Nr. 2: Amendement.
Nr. 3: Voorstel van het Bureau.
Nr. 4: Tekst aangenomen door de Senaat.

1-611 - 1997/1998:

Nr. 5: Voorstel van het Bureau aangenomen in plenaire vergadering.
Nr. 6: Voorstel van de voorzitter aangenomen in plenaire vergadering.
Nr. 7: Verslag.
Nrs. 8 tot 13: Bijlagen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

6 DÉCEMBRE 1997

**Commission d'enquête parlementaire
concernant les événements du Rwanda**

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
PAR MM. MAHOUX ET
VERHOFSTADT

ANNEXE 7

**L'APPRÉCIATION DES RESPONSABILITÉS
POLITIQUES PAR UNE COMMISSION
D'ENQUÊTE DU SÉNAT**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres:

— M. Swaelen, président.
— MM. Mahoux et Verhofstadt, vice-présidents et rapporteurs.
— Mme Bribosia-Picard, MM. Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, Mme Lizin, M. Moens, Mmes Thijs et Willame-Boonen.

2. Membres avec voix consultative:

— M. Anciaux, Mme Dua et M. Jonckheer.

Voir:

Documents du Sénat:

1-611 - 1996/1997:

N° 1: Proposition de M. Swaelen.
N° 2: Amendement.
N° 3: Proposition du Bureau.
N° 4: Texte adopté par le Sénat.

1-611 - 1997/1998:

N° 5: Proposition du Bureau adoptée en séance plénière.
N° 6: Proposition du président adoptée en séance plénière.
N° 7: Rapport.
N°s 8 à 13: Annexes.

DE APPRECIATIE VAN POLITIEKE VERANTWOORDELIIKHEDEN DOOR EEN ONDERZOEKSCOMMISSIE VAN DE SENAAT

(Nota van de Dienst Juridische Zaken en Documentatie van de Senaat van 28 oktober 1997)

A. Probleemstelling

Artikel 1, tweede lid, van het door de Senaat aangenomen voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda(1) luidt als volgt:

«De commissie onderzoekt welk beleid werd gevoerd door de Belgische en internationale overheden, meer bepaald de acties die zij hebben ondernomen, en formuleert eventueel conclusies in verband met verantwoordelijkheden en maatregelen die in de toekomst getroffen zouden moeten worden.»

Deze bepaling is ten dele gebaseerd op artikel 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zoals gewijzigd door de wet van 30 juni 1996. Deze bepaling luidt:

«De commissie maakt van haar werkzaamheden een verslag, dat openbaar is. Zij vermeldt haar conclusies en formuleert, in voorkomend geval, opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht, en voorstellen over een wijziging van de wetgeving. (...)»

In deze nota wordt nagegaan hoe ver een onderzoekscommissie kan gaan in het vaststellen van verantwoordelijkheden van (gewezen) ministers, en dit aan de hand van twee precedenten.

B. Onderzoekscommissies en de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht

Het parlementair onderzoek is geen autonoom controleprocedé. Het kan slechts een aanloop vormen tot wetgevend werk, tot de uitoefening van politieke controle of tot een andere procedure(2). In die zin kan men het onderzoeksrecht een accessoire bevoegdheid van het Parlement noemen(3).

Bij de staats hervorming van 1993 werd het zwaartepunt van de politieke controle op de regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers geplaatst. Enkel de Kamer kan voortaan een regeringslid of de hele regering via een motie tot ontslag dwingen(4). Daarnaast beschikt de Kamer reeds sinds 1831 over de exclusieve bevoegdheid om regeringsleden in beschuldiging te stellen en te verwijzen naar het Hof van Cassatie(5). Moet men hieruit afleiden dat een onderzoekscommissie van de Senaat zich niet kan uitspreken over de politieke of juridische verantwoordelijkheid van een minister, omdat het enkel aan de Kamer toekomt om dienaangaande dwingende maatregelen te nemen(6)?

(1) Stuk Senaat, 1996-1997, nr. 1-611/1.

(2) Van der Hulst, M., *Het federale Parlement*, Heule, UGA, 1994, blz. 217.

(3) Alen, A. en Meersschaut, F., «Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht», in *Liber Amicorum E. Krings*, Brussel, Story, 1991, blz. 12-16.

(4) Artikel 96, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

(5) Artikel 103 van het Gerechtelijk Wetboek.

(6) In die zin alleszins Meersschaut, F., «Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996», in *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, Van der Hulst, M. en Veny, L. (ed.), Gent, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, nr. 25.

L'APPRECIATION DES RESPONSABILITÉS POLITIQUES PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT

(Note du Service des Affaires juridiques et documentation du Sénat du 28 octobre 1997)

A. Énoncé du problème

L'article 1^{er}, deuxième alinéa, de la proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, qui a été adoptée par le Sénat(1), est libellé comme suit:

«La commission examine quelle politique les autorités belges et internationales ont menée, plus particulièrement quelles actions elles ont entreprises, et formule éventuellement des conclusions concernant les responsabilités et les mesures qui devraient être prises dans le futur.»

Cette disposition est fondée en partie sur l'article 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996. Elle est rédigée comme suit:

«La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation. (...)»

Dans la présente note, nous nous attacherons à déterminer, en nous inspirant de deux précédents, jusqu'où une commission d'enquête peut aller pour établir les responsabilités des ministres et anciens ministres.

B. Commission d'enquête et responsabilité du pouvoir exécutif

L'enquête parlementaire n'est pas un procédé de contrôle autonome. Elle ne peut qu'introduire le travail législatif, l'exercice du contrôle politique ou une autre procédure(2). On pourrait, dès lors, dire que le droit d'enquête est une compétence accessoire du Parlement(3).

La réforme de l'État de 1993 a placé le centre de gravité du contrôle politique du Gouvernement à la Chambre des représentants. Désormais, seule la Chambre peut contraindre, par une motion, un membre du Gouvernement, ou l'ensemble du Gouvernement à démissionner(4). En outre, la Chambre dispose, depuis 1831, du droit exclusif d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation(5). Doit-on en conclure qu'une commission d'enquête du Sénat ne peut pas se prononcer sur la responsabilité politique ou juridique d'un ministre, parce que seule la Chambre est habilitée à prendre des mesures coercitives en la matière(6)?

(1) Doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-611/1.

(2) Van der Hulst, M., *Het federale Parlement*, Heule, U.G.A., 1994, p. 217.

(3) Alen, A. et Meersschaut, F., «Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht», dans *Liber Amicorum E. Krings*, Bruxelles, Story, 1991, pp. 12-16.

(4) Article 96, deuxième alinéa, de la Constitution.

(5) Article 103 de la Constitution.

(6) Meersschaut, F., «Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996», dans *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, Van der Hulst, M. et Veny, L. (éd.), Gand, Mys & Breesch, 1997, A.2.5.3.3, n° 25.

Een dergelijke interpretatie miskent de werkelijke draagwijdte van het parlementair onderzoek voor de Senaat: bij de hervorming van het tweekamerstelsel in 1993 werd niet geraakt aan het grondwetsartikel over het parlementair onderzoek, dat zijn volle gelding behoudt voor wat betreft de Senaat (1).

Bovendien bepaalt de wet op het parlementair onderzoek sinds 1996 uitdrukkelijk dat een onderzoekscommissie (zowel van de Kamer als van de Senaat) verantwoordelijkheden kan vaststellen. Volgens de parlementaire voorbereiding was het de bedoeling om de politieke ministeriële verantwoordelijkheid aan te duiden en om, in voorkomend geval, feiten mee te delen en vragen te stellen in verband met de mogelijke strafrechtelijke (maar niet burgerrechtelijke) aansprakelijkheid (2). Het is dan ook duidelijk dat het begrip «verantwoordelijkheden» wel degelijk de strafrechtelijke en politieke verantwoordelijkheid van (gewezen) ministers kan omvatten en dat een onderzoekscommissie dienaangaande vaststellingen kan doen (3). Het parlementair onderzoek is immers onder meer «een middel in het raam van de vaststelling van de politieke verantwoordelijkheid van ministers en staatssecretarissen» (4). De taak van een parlementaire onderzoekscommissie blijft niet beperkt tot het verzamelen van feiten en gegevens. Een onderzoekscommissie kan in haar verslag niet alleen bepaalde feiten vaststellen, maar kan er ook een appreciatie aan verbinden, ook voor wat betreft (gewezen) ministers.

Anderzijds blijft de concentratie van de politieke controle bij de Kamer niet zonder gevolgen voor wat betreft de uitoefening van het recht van onderzoek door de Senaat. De vaststellingen van een onderzoekscommissie van de Senaat kunnen in geen geval de instanties binden die bevoegd zijn om maatregelen te nemen met betrekking tot de politieke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de federale ministers in het kader van de artikelen 96, tweede lid, en 103 van de Grondwet. De onderzoekscommissie moet eerder de precieze rol van de betrokkenen vaststellen. Het komt uitsluitend aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe om hieraan, in voorkomend geval, de nodige politieke en juridische gevolgen te verbinden met betrekking tot de hierboven aangehaalde grondwetsbepalingen (5).

Het komt slechts zelden voor dat een onderzoekscommissie zich uitspreekt over de verantwoordelijkheid van regeringsleden. In de meeste gevallen beperkt een onderzoekscommissie zich tot het formuleren van aanbevelingen, die al dan niet worden overgenomen door de plenaire vergadering van de betrokken Kamer. Zo werd naar aanleiding van het eerste onderzoek over de Bende van Nijvel de regering aangespoord om bepaalde maatregelen te treffen en initiatieven te ontplooiën (6).

(1) Verslag Erdman, Stuk Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-19/2^o, blz. 12-13.

(2) Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-148/1, blz. 9.

(3) Alen, A. en Meersschaet, F., *o.c.*, 15 (nog vóór de wijzigingswet van 1996): «Die controle is ruim, en beperkt zich niet tot het vaststellen van de politieke, burgerlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, maar strekt zich uit tot ieder feit, iedere omstandigheid waarbij de uitvoerende macht sensu lato is betrokken» (cursivering aangebracht).

(4) Alen, A., Beirlaen, A., De Nauw, A., De Ruyver, B., Rimanque, K., Van De Wyngaert, C., Van Orshoven, P. en Verstraeten, R., «Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek», *T.B.P.*, 1989, 3 en Stuk Senaat, Vlaamse Raad, BZ 1988, nr. 126-1, nr. 2. Zie ook Thonissen, J.-J., *La Constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, 155: «[Le droit d'enquête] leur fournit le moyen d'exercer un contrôle efficace et constant sur toutes les branches de l'administration nationale.»

(5) Zie Uyttendaele, M., «L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel», *J.T.*, 1986, blz. 362, die over het onderzoek naar het Heizeldrama schrijft: «[L]eur (de leden van de onderzoekscommissie) principale mission consistait à déterminer les causes et les circonstances du drame; la Chambre étant libre d'en tirer des conséquences politiques.» Deze opmerking, die betrekking heeft op een onderzoekscommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de hervorming van ons tweekamerstelsel, geldt a fortiori voor een onderzoekscommissie van de Senaat na deze hervorming.

(6) Zie de motie aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 23 mei 1990, Stuk Kamer, BZ 1988, nr. 59/11.

Cette interprétation méconnaît la portée véritable de l'enquête parlementaire pour le Sénat: la réforme du système bicaméral qui a été opérée en 1993 n'a pas modifié l'article de la Constitution relatif à l'enquête parlementaire, lequel continue à sortir ses pleins effets en ce qui concerne le Sénat (1).

En outre, la loi sur les enquêtes parlementaires dispose expressément, depuis 1996, qu'une commission d'enquête (de la Chambre ou du Sénat) peut constater des responsabilités. Les documents parlementaires indiquent que le but du législateur était d'établir la responsabilité ministérielle et, le cas échéant, de communiquer des faits et de poser la question de la responsabilité pénale (mais non civile) éventuelle (2). On voit donc clairement que la notion de «responsabilité» peut effectivement inclure la responsabilité pénale et politique des ministres ou anciens ministres et qu'une commission d'enquête peut faire des constatations à ce sujet (3). L'enquête parlementaire est en effet, entre autres, «un moyen de constater la responsabilité politique des ministres et secrétaires d'État» (4). La tâche d'une commission d'enquête parlementaire ne se limite pas à recueillir des faits et des informations. Dans son rapport, une commission d'enquête peut non seulement constater des faits, elle peut aussi en donner une appréciation, y compris en ce qui concerne les ministres et anciens ministres.

Toutefois, le fait que le contrôle politique soit concentré à la Chambre n'est pas sans conséquences pour l'exercice du droit d'enquête par le Sénat. Les constatations que fait une commission d'enquête du Sénat ne peuvent en aucun cas engager les instances qui sont chargées de prendre des mesures au sujet de la responsabilité politique et pénale des ministres fédéraux dans le cadre des articles 96, alinéa 2, et 103 de la Constitution. La commission d'enquête doit plutôt déterminer avec précision le rôle qu'ont joué les intéressés. Il appartient exclusivement à la Chambre des représentants d'y donner, le cas échéant, les suites politiques et juridiques qui s'imposeraient au niveau de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles précitées (5).

Une commission d'enquête se prononce rarement sur la responsabilité de membres du Gouvernement. Dans la plupart des cas, elle se borne à formuler des recommandations qui seront ou non adoptées en séance plénière par la Chambre concernée. Ainsi, à l'issue de la première enquête sur les tueurs du Brabant, le Gouvernement a été invité à prendre certaines mesures ainsi que des initiatives (6).

(1) Rapport Erdman, doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2^o, pp. 12-13.

(2) Doc. Sénat, 1995/1996, n° 1-148/1, p. 9.

(3) Alen, A. et Meersschaet, F., *o.c.*, 15 (rédigé avant les modifications opérées par la loi de 1996): «Il s'agit d'un contrôle au sens large, qui ne se limite pas à la constatation de la responsabilité politique, civile et pénale des ministres, mais s'étend à tous les faits et toutes les circonstances dans lesquels le pouvoir exécutif sensu lato est impliqué (traduction)» (c'est nous qui mettons en italique).

(4) Alen, A., Beirlaen, A., De Nauw, A., De Ruyver, B., Rimanque, K., Van der Wyngaert, C., Van Orshoven, P. et Verstraeten, R., «Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek», *T.B.P.*, 1989, 3 et Vlaamse Raad, S.E. 1988, n° 126/1, n° 2. Voir aussi Thonissen, J.-J., *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1879, p. 155: «[Le droit d'enquête] leur fournit le moyen d'exercer un contrôle efficace et constant sur toutes les branches de l'administration nationale.»

(5) Voir Uyttendaele, M., «L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel», *J.T.*, 1986, p. 362, qui écrit à propos de l'enquête sur le drame du Heysel: «Leur (les membres de la commission d'enquête) principale mission consistait à déterminer les causes et les circonstances du drame, la Chambre étant libre d'en tirer des conséquences politiques.» Cette remarque, qui concernait une commission d'enquête de la Chambre des représentants avant la réforme de notre système bicaméral, vaut a fortiori pour une commission d'enquête du Sénat après cette réforme.

(6) Cf. la motion adoptée par la Chambre des représentants le 23 mai 1990, doc. Chambre, S.E. 1988, n° 59/11.

C. Het precedent van de Heizelcommissie

Het parlementair onderzoek naar het Heizeldrama is leerrijk voor dit vraagstuk omdat de betrokken commissie zich heeft uitgesproken over de politieke verantwoordelijkheid van een minister in functie. De onderzoekscommissie legde de hoofdverantwoordelijkheid bij de Engelse supporters van blok Z van het Heizelstadion, maar erkende daarnaast eveneens de verantwoordelijkheid van de UEFA en de Belgische Voetbalbond, evenals een administratieve verantwoordelijkheid, onder meer voor wat betreft het optreden van de rijkswacht. Vijf van de negen leden van de commissie meenden dat er naast deze administratieve verantwoordelijkheid ook sprake is van een politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Zij stelden dat de twee soorten verantwoordelijkheden zo nauw met elkaar verweven zijn «dat het van weinig gezond verstand zou getuigen als men zou trachten ze uit elkaar te halen» (1).

Tijdens de bespreking van het verslag door de plenaire vergadering van de Kamer beriep de minister van Binnenlandse Zaken zich op het onderscheid tussen beide soorten verantwoordelijkheden. Dit onderscheid werd betwist door de oppositie en door een van de meerderheidsfracties. De meerderheid in de plenaire vergadering besliste zich niet uit te spreken over het verslag van de onderzoekscommissie en bevestigde het vertrouwen in de regering (2).

Het is genoegzaam bekend dat nadien de regering alsnog wankelde door het ontslag *proprio motu* van andere ministers.

D. Het precedent van de commissie-«Dutroux-Nihoul en consoorten»

In het verslag van de onderzoekscommissie-«Dutroux-Nihoul en consoorten» werd gewezen op de verantwoordelijkheid van de gewezen minister van Justitie in verband met de voorwaardelijke invrijheidstelling van de heer Dutroux. De commissie stelde vast dat de opvolging van het dossier te wensen overliet en dat de uitvoerende macht in elk geval verantwoordelijk is voor de correcte uitvoering van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Bijgevolg oordeelde de commissie dat de verantwoordelijkheid van de gewezen minister «in aanmerking te nemen valt» (3).

De Kamer stemde bij wege van een motie in met de vaststellingen, aanbevelingen en besluiten van de onderzoekscommissie (4), maar hoe een dergelijke verantwoordelijkheid moest begrepen worden en welke conclusies er uit moesten worden getrokken, was niet duidelijk. De regering oordeelde dat deze verantwoordelijkheid in elk geval niet van die aard was om het mandaat van de betrokkene in het Europees Hof voor Justitie niet te verlengen (5).

E. Besluiten

Er moeten voldoende zwaarwegende elementen aanwezig zijn vooraleer een onderzoekscommissie kan besluiten dat de politieke

(1) Verslag Claes-Suykerbuyk, Stuk Senaat, Kamer, 1984-1985, nr. 1232/2, blz. 86.

(2) Uyttendaele, M., *o.c.*, blz. 362-363.

(3) Verslag Landuyt-De T'Serclaes, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 713/6, blz. 150.

(4) Motie aangenomen in plenaire vergadering, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 713/7. Zie ook *Handelingen*, Kamer, 18 april 1997, blz. 5463-5464.

(5) Zie het antwoord van de eerste minister op interpellaties van de heren Lozie, Annemans en Versnick, *Handelingen*, Kamercommissie voor de Justitie, 28 april 1997 (C 321), blz. 1-8.

C. Le précédent de la commission du Heysel

L'enquête parlementaire relative au drame du Heysel fournit des enseignements intéressants à propos du problème qui nous occupe, car la commission concernée s'est prononcée sur la responsabilité politique d'un ministre en fonction. Si la commission d'enquête a considéré que les supporters anglais du bloc Z du stade du Heysel portaient la responsabilité principale, elle a également établi d'autres responsabilités, à savoir, d'une part, celle de l'U.E.F.A. et de l'Union royale belge des sociétés de football et, d'autre part, une responsabilité administrative, notamment pour ce qui est de l'intervention de la gendarmerie. Cinq des neuf membres de la commission ont considéré qu'en plus de cette responsabilité administrative, il était également question de la responsabilité politique du ministre de l'Intérieur. Ces membres ont affirmé que les deux types de responsabilités se confondaient au point qu'ils estimaient que les deux responsabilités étaient si intimement liées que «ce serait faire preuve de mauvais discernement que de tenter de les dissocier» (1).

Lors du débat sur le rapport en séance plénière de la Chambre, le ministre de l'Intérieur a fait valoir la distinction entre ces deux types de responsabilité. Cette distinction a été contestée par l'opposition et par un des groupes de la majorité. La majorité des membres a finalement décidé de ne pas se prononcer sur le rapport de la commission d'enquête et a confirmé la confiance dans le Gouvernement (2).

On sait que par la suite, le Gouvernement a été ébranlé par la démission *proprio motu* d'autres ministres.

D. Le précédent de la commission «Dutroux-Nihoul et consorts»

Le rapport de la commission d'enquête «Dutroux-Nihoul et consorts» souligne la responsabilité de l'ancien ministre de la Justice pour ce qui est de la libération conditionnelle de M. Dutroux. La commission a constaté que le suivi du dossier avait laissé à désirer et que le pouvoir exécutif est en tout état responsable de l'exécution correcte des dispositions légales relatives à la libération conditionnelle. La commission a donc estimé qu'il y avait lieu de «retenir» la responsabilité du ministre de la Justice de l'époque (3).

La Chambre a approuvé, par une motion, les constatations, recommandations et conclusions de la commission d'enquête (4). On n'a cependant pas pu déterminer, ni comment il fallait interpréter cette responsabilité, ni quelles conclusions il y avait lieu d'en tirer. Le Gouvernement a estimé qu'en tout cas, cette responsabilité n'était pas de nature à entraîner le non-renouvellement du mandat de l'intéressé à la Cour européenne de justice (5).

E. Conclusions

Avant qu'une commission d'enquête puisse conclure que la responsabilité politique ou juridique d'un ministre est engagée,

(1) Rapport Claes-Suykerbuyk, doc. Chambre, 1984-1985, n° 1232/2, p. 86.

(2) Uyttendaele, M., *o.c.*, pp. 362-363.

(3) Rapport Landuyt-De T'Serclaes, doc. Chambre, 1996-1997, n° 713/6, p. 150.

(4) Motion adoptée en séance plénière, doc. Chambre, 1996-1997, n° 713/7. Voir aussi *Annales*, Chambre, 18 avril 1997, pp. 5463-5464.

(5) Cf. réponse du Premier ministre aux interpellations de MM. Lozie, Annemans et Versnick, *Annales*, commission de la Justice de la Chambre, 18 avril 1997 (C 321), pp. 1-8.

of de juridische verantwoordelijkheid van een minister in het geding is. De appreciatie van deze elementen is een politieke appreciatie, die niet in juridische criteria gevat kan worden.

Een minister heeft de principiële verplichting om toe te zien op de coördinatie en de goede werking van de diensten die onder zijn bevoegdheden ressorteren. In die zin is een minister wel degelijk politiek verantwoordelijk voor het doen en laten van zijn ondergeschikten(1).

Een andere vraag is echter of de vastgestelde feiten van die aard zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid ook werkelijk in het gedrang te brengen. Fouten die werden begaan door personen die onder het gezag van een minister vallen, kunnen niet zonder meer worden aangerekend op de politieke verantwoordelijkheid van de minister. De ministers zijn verantwoordelijk tegenover het Parlement voor de personen die onder hun gezag staan, maar dit betekent nog niet dat een tekortkoming van een of meer van deze personen automatisch tot hun ontslag leidt.

Daarnaast is er de vraag naar de juridische (burgerrechtelijke en strafrechtelijke) verantwoordelijkheid, die niet alleen gesteld kan worden voor ministers in functie, maar ook voor gewezen ministers. Hier moet worden opgemerkt dat de juridische verantwoordelijkheid minder ver reikt dan de politieke verantwoordelijkheid(2). Voor wat betreft de strafrechtelijke verantwoordelijkheid moeten in elk geval ernstige aanwijzingen naar voor kunnen worden gebracht die duiden op het begaan van een misdrijf bij de uitoefening van de ministeriële functie(3).

De onderzoekscommissie van de Senaat kan de feiten weergeven en er een appreciatie aan verbinden, maar deze commissie kan vanzelfsprekend zelf geen beslissingen nemen over dergelijke maatregelen.

In de beide aangehaalde precedënten is het echter opvallend dat de besluiten van de betrokken onderzoekscommissie aangaande de ministeriële verantwoordelijkheid vaag en algemeen zijn geformuleerd en dat de implementatie van deze verantwoordelijkheid wordt overgelaten aan de plenaire vergadering. In het geval van de commissie-«Dutroux-Nihoul en consorten» valt dit wellicht mede te verklaren door de bezorgdheid om de unanimiteit binnen de commissie te bewaren. Dit neemt niet weg dat over verschillende punten de politieke verdeeldheid duidelijk bleek tijdens de bespreking in de plenaire vergadering.

Het probleem van het formuleren van de eventuele verantwoordelijkheid van ministers kan zich in de Senaat op twee momenten voordoen: enerzijds bij het opstellen van de conclusies van de onderzoekscommissies en anderzijds bij het opstellen, in voorkomend geval, van moties die kunnen worden ingediend naar aanleiding van de bespreking van het verslag van de onderzoekscommissie in de plenaire vergadering(4).

Naargelang de formulering van deze verantwoordelijkheid zal men in de commissie resp. de plenaire vergadering kunnen rekenen, hetzij op een eenparigheid van stemmen, hetzij op een bepaalde meerderheid. De vraag welk alternatief wenselijk is, is een politieke vraag waar deze nota geen antwoord op kan verstrekken.

(1) Vgl. Uyttendaele, M., *o.c.*, blz. 367-368 (toegepast op het Heizeldrama).

(2) Uyttendaele, M., *o.c.*, blz. 367.

(3) In die zin de eerste minister in zijn antwoord op de eerder aangehaalde interpellaties, *Handelingen*, Kamercommissie voor de Justitie, 28 april 1997 (C 321), blz. 4.

(4) Zie artikel 70-4 van het Reglement van de Senaat.

elle doit disposer d'éléments suffisamment graves. L'appréciation de ces éléments est politique, et elle ne peut donc répondre à des critères juridiques.

En principe, un ministre doit veiller à coordonner et assurer le bon fonctionnement des services qui relèvent de sa compétence. Dans ce sens, le ministre est en effet politiquement responsable des actions de ses subordonnés(1).

Reste à savoir si les faits qui ont été constatés sont de nature à engager réellement la responsabilité ministérielle. On ne peut pas imputer sans plus à la responsabilité politique d'un ministre les fautes commises par les personnes qui sont placées sous son autorité. Les ministres sont responsables, devant le Parlement, des personnes soumises à leur autorité, mais cela ne signifie pas que les manquements de l'une ou de plusieurs de ces personnes entraînent automatiquement la démission du ministre.

Reste la question de la responsabilité juridique (civile et pénale), qui ne s'applique pas uniquement aux ministres en fonction, mais aussi aux anciens ministres. Il faut souligner à ce sujet que la responsabilité juridique est moins étendue que la responsabilité politique(2). En ce qui concerne la responsabilité pénale, il sera en tout cas indispensable de disposer d'indices graves tendant à prouver qu'un délit a été commis au cours de l'exercice de la fonction ministérielle(3).

La commission d'enquête du Sénat peut établir un compte rendu des faits et y ajouter son appréciation, mais il va de soi qu'elle ne pourra décider elle-même d'une mesure de ce type.

Cependant, on remarque, dans les deux précédents cités, que les conclusions de la commission d'enquête concernée relatives à la responsabilité ministérielle sont formulées d'une manière vague et générale et que la commission laisse l'appréciation de cette responsabilité à l'assemblée plénière. Dans le cas de la commission «Dutroux-Nihoul et consortes», cette attitude s'explique sans doute en partie par le souci de conserver l'unanimité au sein de la commission. Il n'empêche que l'existence de divergences de vues politiques sur plusieurs points est clairement apparue lors de l'examen en séance plénière.

Au Sénat, le problème de la formulation de la responsabilité éventuelle des ministres peut se poser à deux moments: d'une part, au moment de rédiger les conclusions des commissions d'enquête et, d'autre part, le cas échéant, au moment de rédiger les motions qui pourraient être déposées à l'issue de l'examen du rapport de la commission d'enquête en séance plénière(4).

En fonction de la manière dont cette responsabilité aura été formulée, la commission ou la séance plénière pourront compter, soit sur l'unanimité des voix, soit sur une majorité. Quant à savoir à laquelle de ces options il faut donner la préférence, c'est là une question politique à laquelle la présente note ne peut apporter de réponse.

(1) Comp. Uyttendaele, M., *o.c.*, pp. 365-368 (appliqué au drame du Heysel).

(2) Uyttendaele, M., *o.c.*, p. 367.

(3) Voir les propos du Premier ministre dans sa réponse aux interpellations susvisées, *Annales*, commission de la Justice de la Chambre, 28 avril 1997 (C 321), p. 4.

(4) Cf. article 70-4 du Règlement du Sénat.