



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 3/2023
van 12 januari 2023
Rolnummer : 7730**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 6 van de wet van 25 juni 1998 « tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers », gesteld door de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 22 december 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 januari 2022, heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6 van de wet van 25 juni 1998 tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, in zoverre het erin voorziet dat de regels van de strafrechtspleging die niet in strijd zijn met de bij de wet voorgeschreven procesvormen, worden nagekomen en dat de controle van het gerechtelijk onderzoek bijgevolg wordt uitgevoerd door de kamer van inbeschuldigingstelling, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd en in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, in zoverre enkel aan de ministers en aan de andere houders van de voorrechten van rechtsmacht de waarborg wordt ontzegd die erin bestaat de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek onderworpen te zien aan rechters van een hogere graad of van een ander rechtsgebied dan die van de onderzoeksmagistraat en dan die van de magistraten die het in artikel 7 van de wet van 25 juni 1998 bedoelde college vormen, terwijl er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat om aan een categorie van burgers, aan wie het voordeel van de dubbele rechtsmacht reeds wordt ontzegd, de waarborg te ontzeggen die erin bestaat het gerechtelijk onderzoek waarvan zij het voorwerp uitmaken, gecontroleerd te zien door een magistraat die de waarborg biedt dat hij niet van dezelfde rangorde of van een ander

rechtsgebied is dan de onderzoeksmagistraat en van dezelfde rangorde en van hetzelfde rechtsgebied is als die van de magistraten die het in artikel 7 van de wet van 25 juni 1998 bedoelde college vormen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Joëlle Milquet, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Masset, advocaat bij de balie te Verviers;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Joëlle Milquet;

- de Waalse Regering.

Bij beschikking van 26 oktober 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 november 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 november 2022 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter maakt, samen met verschillende andere personen, het voorwerp uit van een strafrechtelijk onderzoek wegens misdrijven die zij zou hebben gepleegd bij de uitoefening van haar functies van vice-eersteminister en van minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen.

Overeenkomstig de wet van 25 juni 1998 « tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers » (hierna : de wet van 25 juni 1998) heeft de eerste voorzitter van het Hof van Beroep te Brussel een raadsheer-onderzoeker aangewezen die belast is met het voeren van het gerechtelijk onderzoek, alsook twee andere raadsheren. De drie magistraten vormen samen het in artikel 7 van die wet bedoelde college, dat bevoegd is om de dwangmaatregelen te bevelen waarvoor het bevel van een rechter vereist is.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter heeft bij de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Brussel een verzoekschrift tot hoger beroep ingediend tegen twee beschikkingen van de raadsheer-onderzoeker, waarbij zij dat rechtscollege verzoekt om de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek te controleren. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter betwist dat die controle wordt uitgeoefend door

een rechtscollege van hetzelfde niveau als de raadsheer-onderzoeker en het in artikel 7 van de wet van 25 juni 1998 bedoelde college, *in casu* de kamer van inbeschuldigingstelling, en niet door een rechtscollege van een hogere graad (artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering, in samenhang gelezen met artikel 6 van de wet van 25 juni 1998).

De procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel is dan weer van oordeel dat de wet van 25 juni 1998, die een bijzondere procedure instelt voor vervolgingen die zijn gericht tegen ministers, voldoende procedurele waarborgen biedt.

Op verzoek van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter stelt de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Brussel het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat een regeling met betrekking tot een « voorrecht van rechtsmacht » enkel bestaanbaar is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens indien de rechten die aan de houder van het voorrecht worden ontzegd, op redelijke wijze worden gecompenseerd door andere middelen.

A.1.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter verwijst in dat verband naar de arresten van het Hof nrs. 131/2016 van 20 oktober 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.131) en 9/2018 van 1 februari 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.009), waaruit zij afleidt dat de regelmatigheid van de rechtspleging, minstens aan het einde van het gerechtelijk onderzoek, moet kunnen worden gecontroleerd door een onderzoeksgerecht dat niet van hetzelfde rechtsgebied of van dezelfde graad is als de berechte magistraat.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter doet gelden dat de rechtzoekenden in de regel het recht hebben op controle van het tegen hen gevoerde gerechtelijk onderzoek door een rechter van een hogere graad of van een ander rechtsgebied dan die van de rechter die hun zaak onderzoekt. Te dezen behoren de magistraten die optreden in het kader van het gerechtelijk onderzoek, echter allen tot het Hof van Beroep te Brussel en zijn zij dus collega's. Het is hetzelfde Hof van Beroep dat uitspraak zal doen over een eventuele verwijzing en dat de zaak ten gronde zal beoordelen. De rechtzoekende kan op legitieme wijze eraan twifelen dat rechters van hetzelfde rechtsgebied en van dezelfde graad als de onderzoeksmagistraten zich volkomen onpartijdig kunnen uitspreken over de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek. Geen enkele redelijke en pertinente reden kan die situatie verantwoorden.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voegt eraan toe dat het ontzeggen van die waarborg des te minder aanvaardbaar is daar aan de ministers reeds de dubbele aanleg wordt ontzegd. Daarenboven wordt het ontzeggen van die waarborg niet gecompenseerd door het onderzoek waartoe de Kamer van volksvertegenwoordigers overgaat alvorens haar voorafgaand verlov voor de regeling van de rechtspleging te geven. De controle die de Kamer uitoefent, is immers van een andere aard dan de controle van de regelmatigheid van de rechtspleging.

A.2.1. De Waalse Regering beklemtoont dat de in artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering bedoelde regeling op het beginsel berust volgens hetwelk de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek wordt gecontroleerd door een rechtscollege van een hogere graad. Een dergelijke controle houdt een externe en onafhankelijke kijk in, zodat de controleur en de gecontroleerde niet tot hetzelfde rechtscollege kunnen behoren.

De Waalse Regering beklemtoont in dat verband dat het gehele jurisdictionele bestel op het beginsel berust volgens hetwelk de bevoegdheid om de rechtsgeldigheid van een jurisdictionele handeling te beoordelen wordt toegewezen aan een hoger rechtscollege, via de mechanismen van het hoger beroep en de voorziening.

A.2.2. De Waalse Regering voert aan dat het controlemechanisme inhoudt dat het controleorgaan onpartijdig is. Er bestaat evenwel aanleiding om eraan te twifelen dat de raadsheren van een bepaald rechtscollege over voldoende subjectieve onpartijdigheid beschikken om het optreden van hun rechtstreekse collega's te controleren.

De minister of de gewezen minister die strafrechtelijk wordt vervolgd, kan redelijkerwijs vrezen dat de interpersoonlijke banden tussen de magistraten van een zelfde rechtscollege, die dagelijks met elkaar omgaan en die, in voorkomend geval, samen zitting dienen te houden, van dien aard zijn dat zij hen beïnvloeden in de wijze waarop zij hun controleopdracht uitvoeren.

De Waalse Regering vestigt de aandacht van het Hof op de inachtneming van het beginsel van de redelijke termijn, die essentieel is in de politiek. Bij de beoordeling van die kwestie kunnen rechters die collega's zijn van de onderzoeksmagistraat, worden beïnvloed door overwegingen die niets te maken hebben met het loutere verloop van het gerechtelijk onderzoek, zoals de werklast van de onderzoeksmagistraat.

De Waalse Regering beklemtoont dat de wet van 25 juni 1998 niet voorziet in een mechanisme dat analoog is aan de mechanismen waarin artikel 59, vijfde en zesde lid, van de Grondwet voorziet voor de parlementsleden. De ministers en gewezen ministers kunnen tijdens het gerechtelijk onderzoek niet het optreden genieten van de wetgevende vergadering in geval van willekeurige vervolgingen.

A.2.3. De Waalse Regering is ten slotte van oordeel dat het in het geding zijnde verschil in behandeling geenszins het logische gevolg is van het in de Grondwet bedoelde « voorrecht van rechtsmacht ». Het recht voor ministers om een controle van de rechtspleging door rechters van een ander rechtscollege dan de onderzoeksmagistraat te genieten, is des te meer vereist daar wegens het « voorrecht van rechtsmacht », aan de ministers, de dubbele aanleg wordt ontzegd met betrekking tot het onderzoek ten gronde.

A.2.4. De Waalse Regering besluit uit het voorafgaande dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord. Rekening houdend met de wijze waarop de verwijzende rechter de vraag heeft gesteld, is enkel de wetgever bevoegd om de lacune die aldus zou worden vastgesteld, weg te werken en om te beslissen aan welk rechtscollege de controle van het gerechtelijk onderzoek moet worden toevertrouwd.

A.3.1. De Ministerraad voert aan dat het verschil in behandeling moet worden begrepen ten aanzien van de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, waarvan het uitzonderingskarakter niet het voorwerp van een grondwettigheidskritiek kan uitmaken, aangezien in die uitzonderingsregeling, wat het beginsel en een reeks nadere regels ervan betreft, is voorzien in de Grondwet. Die regeling komt evenwel tot uiting in een aantal kenmerken die zijn bestemd om aan de inverdenkinggestelden extra waarborgen te verlenen dat zij billijk en op onpartijdige wijze zullen worden behandeld.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat alle regels inzake de procedurele regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers een evenwicht vormen. Een aantal van die regels kunnen, afzonderlijk beschouwd, worden geacht ongunstig te zijn voor de ministers, zoals de ontstentenis van een dubbele aanleg, en andere kunnen worden geacht gunstiger voor hen te zijn, zoals de samenstelling van het hof van beroep, dat de minister in algemene vergadering berecht.

Volgens de Ministerraad kan de beoordeling van de grondwettigheid van een van die regels enkel worden overwogen ten aanzien van het algehele evenwicht van de verschillende regels die de regeling uitmaken. Dat onderzoek kan echter niet tot gevolg hebben dat de nadere regels van die regeling waarin in de Grondwet is voorzien, onrechtstreeks worden bekritiseerd. De gecontroleerde regel kan niet strenger worden beoordeeld om reden dat hij boven op een ander verschil in behandeling zou komen dat als ongunstig wordt voorgesteld, indien dat laatste voortvloeit uit de Grondwet.

A.3.3. De Ministerraad is van mening dat de door de andere partijen aangehaalde arresten van het Hof niet als dusdanig kunnen worden overgenomen te dezen. De regels inzake de controle van het gerechtelijk onderzoek door een magistraat van een ander rechtscollege hebben een bijzonder belang voor de in verdenking gestelde magistraten, indien men het doel van het « voorrecht van rechtsmacht » wil verwezenlijken dat erin bestaat te vermijden dat die magistraten door hun eigen collega's worden berecht. Dat is niet gerechtvaardigd voor de ministers.

De Ministerraad is van mening dat de wet van 25 juni 1998 voorziet in waarborgen die het in het geding zijnde verschil in behandeling met betrekking tot de ministers voldoende compenseren. Allereerst wordt het gerechtelijk onderzoek toevertrouwd aan een raadsheer van het hof van beroep, die een bijzonder gekwalificeerde en ervaren magistraat is. Sommige handelingen kunnen enkel worden gesteld met de medewerking van twee andere raadsheren die zijn aangewezen door de voorzitter van het hof van beroep, overeenkomstig artikel 7 van de wet van 25 juni 1998, hetgeen de onpartijdigheid van het gerechtelijk onderzoek versterkt. Daarenboven wordt de controle van het gerechtelijk onderzoek toevertrouwd aan de kamer van inbeschuldigingstelling, die zitting neemt

in een formatie met drie raadsheren. Dat betekent dat het gerechtelijk onderzoek, onder voorbehoud van bepaalde uitzonderingen waarmee men te dezen niet wordt geconfronteerd, het optreden van zes raadsheren bij het hof van beroep inhoudt. De gecontroleerde regel berust dus op een objectieve verantwoording en hij is niet onevenredig.

A.4.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter antwoordt dat er geen aanleiding bestaat om de in het geding zijnde bepaling te onttrekken aan de toetsing van het Hof om reden dat alle procedureregels met betrekking tot de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers een evenwichtig geheel vormen. De wet van 25 juni 1998 bevat - met name procedurele - bepalingen die niet voortvloeien uit artikel 103 van de Grondwet.

A.4.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat de controle van de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek dat tegen de minister wordt gevoerd, zodanig moet worden georganiseerd dat situaties van ongezonde nauwe omgang worden vermeden. De Hoge Raad voor de Justitie is van oordeel dat moet worden vermeden dat magistraten worden berecht door naaste collega's. Er moet bijgevolg ook worden vermeden dat de regelmatigheid van een gerechtelijk onderzoek wordt gecontroleerd door de naaste collega's van de magistraten die dat gerechtelijk onderzoek hebben gevoerd.

A.4.3. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat het feit dat een minister wordt berecht door het hof van beroep en dat hem de mogelijkheid wordt ontzegd om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing, geenszins een voordeel voor hem is. De Hoge Raad voor de Justitie is van oordeel dat de keuze van het hof van beroep als vonnisgerecht in eerste en laatste aanleg laat uitschijnen dat enkel de rechters van het niveau van het hof van beroep in staat zouden zijn om op onpartijdige en serene wijze uitspraak te doen, in tegenstelling tot de rechters in eerste aanleg, een postulaat dat thans duidelijk achterhaald is.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter merkt op dat, wanneer de regelmatigheid moet worden beoordeeld van handelingen die naar aanleiding van een gerechtelijk onderzoek zijn gesteld, de professionele en private relaties die tussen collega's binnen een zelfde rechtscollege bestaan, van dien aard zijn dat zij de partijen - te dezen de vervolgte minister - en derden aanzetten tot een wettige verdenking omtrent de strikte onpartijdigheid van de rechters die uitspraak zouden moeten doen over het verzoek dat zij krijgen om een gerechtelijk onderzoek dat door een van hun collega's is gevoerd of onderzoekshandelingen die door anderen zijn toegestaan, af te keuren.

A.4.4. Net zoals de Waalse Regering is de verzoekende partij voor de verwijzende rechter van mening dat de aldus vastgestelde lacune niet kan worden weggewerkt, in afwachting van een optreden van de wetgever.

A.5. De Waalse Regering voert aan dat het « voorrecht van rechtsmacht » van ministers, hoewel het uit de Grondwet voortvloeit en bijzondere waarborgen biedt, desalniettemin een voor de ministers nadelige regeling is, in zoverre hun een dubbele aanleg wordt ontzegd. Zonder het in artikel 103 van de Grondwet bedoelde « voorrecht van rechtsmacht » in het geding te brengen, moet bovendien rekening worden gehouden met het feit dat het op zich een beperking van een openbare vrijheid uitmaakt en dat, wanneer het de bedoeling is het ten uitvoer te leggen, erover moet worden gewaakt dat de situatie van de personen waarop het van toepassing is, niet erger wordt gemaakt ten opzichte van die van de andere rechtzoekenden. De procedure die van toepassing is op de houder van een « voorrecht van rechtsmacht », mag met andere woorden enkel ongunstiger zijn dan de procedure die op andere rechtzoekenden van toepassing is indien dat net wordt verklaard door het bestaan van dat voorrecht, hetgeen te dezen niet het geval is.

De Waalse Regering beklemtoont dat de Ministerraad op geen enkel ogenblik stilstaat bij de vraag of het feit dat de controle van het gerechtelijk onderzoek plaatsvindt binnen het rechtscollege zelf dat belast is met het gerechtelijk onderzoek, het beginsel van onpartijdigheid niet schendt.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van artikel 6 van de wet van 25 juni 1998 « tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers » (hierna : de wet van 25 juni 1998) met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al

dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de kamer van inbeschuldigingstelling bevoegd maakt om de regelmatigheid te controleren van het gerechtelijk onderzoek dat tegen een minister wordt gevoerd. Die bevoegdheid zou tot gevolg hebben dat aan de ministers, net zoals aan de andere houders van een « voorrecht van rechtsmacht », de waarborg wordt ontzegd die erin bestaat dat de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek wordt voorgelegd aan rechters van een hogere graad of van een ander rechtsgebied dan die van de onderzoeksmagistraat en dan die van de magistraten die het in artikel 7 van de wet van 25 juni 1998 bedoelde college vormen. De verwijzende rechter verzoekt het Hof om de situatie van de ministers en andere houders van een « voorrecht van rechtsmacht » te vergelijken met die van de andere rechtzoekenden die een dergelijke waarborg wel zouden genieten.

Rekening houdend met de feiten van de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak, beperkt het Hof zijn onderzoek tot de situatie van de ministers, met uitsluiting van de andere houders van een « voorrecht van rechtsmacht ».

B.2. Artikel 103 van de Grondwet voert ten aanzien van de ministers een « voorrecht van rechtsmacht » in met betrekking tot de misdrijven die zij in de uitoefening van hun ambt zouden hebben gepleegd en die welke zij buiten de uitoefening van hun ambt zouden hebben gepleegd en waarvoor zij tijdens hun ambtstermijn worden berecht. Dat « voorrecht van rechtsmacht » strekt ertoe het ambt van minister, en niet het individu dat het uitoefent, te beschermen. Volgens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 103 van de Grondwet « [is] een uitzonderingsregime voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een minister verantwoord [...] ter bescherming van het ‘ goed functioneren ’ van een minister, zonder dat het mag dienen voor de bescherming van de persoon van de minister. De continuïteit van het regeringswerk moet worden beschermd tegen roekeloze of tergende processen. Het ‘ ambt van minister ’ moet ook worden beschermd tegen processen die ingegeven zijn door politieke beweegredenen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1258/1, p. 3). Het gaat erom een onpartijdige en serene rechtsbedeling ten aanzien van de ministers te verzekeren (*ibid.*, p. 5).

B.3. Artikel 103 van de Grondwet stelt de voornaamste kenmerken van de regeling van het « voorrecht van rechtsmacht » van de ministers vast. Die laatste worden uitsluitend berecht door het hof van beroep (eerste en derde lid). Dat doet uitspraak in eerste en laatste aanleg, maar tegen zijn arresten kan beroep worden ingesteld bij het Hof van Cassatie, in verenigde kamers,

dat niet in de beoordeling van de zaken zelf treedt (derde lid). De vervolging in strafzaken van een minister is het alleenrecht van het openbaar ministerie bij het bevoegde hof van beroep (vierde lid). Voor elke vordering tot regeling van de rechtspleging, voor elke rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep en, behalve bij ontdekking op heterdaad, voor elke aanhouding is het verlot van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist (vijfde lid). Voor het overige staat het aan de wetgever om het bevoegde hof van beroep aan te wijzen, dat in algemene vergadering zitting houdt, en de samenstelling ervan te bepalen, alsook de toepasselijke procedure vast te stellen, zowel bij de vervolging als bij de berechting (tweede en derde lid).

B.4. Ter uitvoering van die grondwettelijke machtiging voorziet de wet van 25 juni 1998 in een bijzondere procedure voor misdrijven die door ministers zijn gepleegd tijdens de uitoefening van hun ambt of buiten de uitoefening van hun ambt maar die tijdens hun ambtstermijn worden berecht.

Artikel 4 van de wet van 25 juni 1998 bepaalt dat de ambtsverrichtingen die in de regel tot de bevoegdheid van de onderzoeksrechter en van de procureur des Konings behoren, worden uitgeoefend door de raadsheer in het bevoegde hof van beroep, daartoe aangewezen door de eerste voorzitter van dat hof, en door de bevoegde procureur-generaal, ieder wat hem betreft. Behalve bij op heterdaad ontdekte misdaden of wanbedrijven kunnen de dwangmaatregelen die het bevel van een rechter vereisen, alleen worden bevolen door een college dat is samengesteld uit de raadsheer-onderzoeker en uit twee andere raadsheren in het hof van beroep die door de voorzitter van dat hof werden aangewezen (artikel 7 van dezelfde wet).

Na afloop van het gerechtelijk onderzoek wordt voorzien in een regeling van de rechtspleging door de kamer van inbeschuldigingstelling van het bevoegde hof van beroep, die kan beslissen dat er geen reden tot vervolging is, bijkomende onderzoekshandelingen kan bevelen of de zaak kan verwijzen naar het bevoegde hof van beroep (artikelen 9 en 16 van de wet van 25 juni 1998). De procureur-generaal bij het hof van beroep dient, zowel voor de vordering tot regeling van de rechtspleging als voor de rechtstreekse dagvaarding, het verlot van de Kamer van volksvertegenwoordigers te verkrijgen (artikelen 10 en 11 van dezelfde wet). Die dient, zonder zich over de grond van het dossier uit te spreken, na te gaan of de vraag ernstig is. Zij kan het verlot weigeren indien blijkt dat zowel de strafvordering als de feiten duidelijk hoofdzakelijk op politieke gronden gestoeld zijn of indien blijkt dat de aangedragen elementen

onrechtmatig, willekeurig of onbeduidend zijn (artikel 12 van dezelfde wet). Ten slotte wordt erin voorzien dat de algemene vergadering van het hof van beroep, voor de berechting van ministers, bestaat uit zeven of uit vijf raadsheren, naargelang de misdrijven door de minister zouden zijn gepleegd tijdens de uitoefening van zijn ambt of buiten de uitoefening ervan (artikel 22 van dezelfde wet).

B.5. Het in het geding zijnde artikel 6 van de wet van 25 juni 1998 bepaalt :

« De regels van de strafrechtspleging die niet in strijd zijn met de procesvormen bij deze wet voorgeschreven, worden bovendien nagekomen ».

Krachtens die bepaling zijn de gemeenrechtelijke regels van de strafrechtspleging van toepassing in zoverre de wet van 25 juni 1998 niet ervan afwijkt.

Zoals de in het geding zijnde bepaling wordt geïnterpreteerd door de verwijzende rechter maakt zij artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering toepasbaar op het tegen een minister gevoerde gerechtelijk onderzoek, artikel krachtens hetwelk de kamer van inbeschuldigingstelling, op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van een van de partijen, en zelfs ambtshalve, de regelmatigheid controleert van de haar voorgelegde procedure bij de regeling van de rechtspleging, op dezelfde wijze als in de andere gevallen waarvan zij kennisneemt.

B.6. Uit de combinatie van die twee bepalingen vloeit voort dat de kamer van inbeschuldigingstelling bevoegd is om tijdens de procedure de regelmatigheid te controleren van het gerechtelijk onderzoek dat tegen een minister wordt gevoerd. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bevoegdheid van de kamer van inbeschuldigingstelling, die bestaat uit drie raadsheren in het hof van beroep, om de regelmatigheid te controleren van het gerechtelijk onderzoek dat tegen een minister wordt gevoerd door magistraten die tot hetzelfde hof van beroep behoren, namelijk een raadsheer-onderzoeker die door de eerste voorzitter van het bevoegde hof van beroep is aangewezen, met de medewerking van, wat betreft de dwangmaatregelen die het bevel van een rechter vereisen, twee andere raadsheren in het hof van beroep die door de voorzitter van dat hof zijn aangewezen, overeenkomstig de artikelen 4 en 7 van de wet van 25 juni 1998, bestaanbaar is met de in B.1 aangehaalde referentienormen.

De verwijzende rechter vraagt of het redelijk verantwoord is dat die controle niet wordt verricht door rechters van een hogere graad dan die van de magistraten die verantwoordelijk zijn voor het gerechtelijk onderzoek, hetgeen het geval zou zijn voor de andere rechtzoekenden, of minstens door rechters van een ander rechtsgebied dan die magistraten.

B.7. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.8.1. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.8.2. Het feit dat op de ministers en op de andere rechtzoekenden verschillende procedures van toepassing zijn, vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever waarover het Hof zich niet mag uitspreken. Het Hof is daarentegen wel bevoegd om de wijze waarop de wetgever de in artikel 103 van de Grondwet opgenomen machtiging, zoals vermeld in B.3, heeft uitgevoerd, te toetsen. De wetgever beschikt ter zake evenwel over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het Hof kan de door de wetgever op dat vlak gemaakte keuzes enkel in het geding brengen indien ze onredelijk zijn of indien ze leiden tot een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen.

B.9.1. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt aan eenieder het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung.

B.9.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat, hoewel het begrip « rechterlijke instantie » in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zich niet uitstrekt tot de onderzoeksrechter, aangezien die laatste zich niet dient uit te

spreken over de gegrondheid van een « strafvervolgung », de handelingen die hij stelt, rechtstreeks en onvermijdelijk een invloed hebben op het voeren en, bijgevolg, op de billijkheid van de verdere procedure, met inbegrip van het eigenlijke proces. Het Europees Hof is van oordeel dat, in die mate, zelfs indien een aantal van de in artikel 6, lid 1, van het Verdrag bedoelde procedurele waarborgen mogelijk niet van toepassing zijn op het stadium van het gerechtelijk onderzoek, de vereisten van het recht op een eerlijk proces *sensu stricto* noodzakelijkerwijs inhouden dat de onderzoeksrechter onpartijdig is (EHRM, 6 januari 2010, *Vera Fernández-Huidobro t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:2010:0106JUD007418101, §§ 111-114). Hetzelfde geldt voor de onderzoeksgerechten (zie in die zin : Cass., 2 april 2003, P.03.0040.F, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20030402.7; 4 april 2007, P.07.0218.F, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070404.2).

De beginselen van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn als algemene rechtsbeginselen overigens van toepassing op alle rechtscolleges, ook op de onderzoeksgerechten.

B.9.3. De rechterlijke onpartijdigheid dient op twee manieren te worden onderzocht. De subjectieve onpartijdigheid, die wordt vermoed tot het bewijs van het tegendeel, vereist dat de rechter in een zaak waarover hij dient te oordelen, niet vooringenomen is, noch vooroordelen heeft, en dat hij geen belang heeft bij de uitkomst ervan. De objectieve onpartijdigheid vereist dat er voldoende waarborgen zijn om ook een gerechtvaardigde vrees op die punten uit te sluiten (EHRM, 1 oktober 1982, *Piersack t. België*, ECLI:CE:ECHR:1982:1001JUD000869279, § 30; 16 december 2003, *Grievies t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:1216JUD005706700, § 69).

B.9.4. Wat de objectieve onpartijdigheid betreft, moet worden nagegaan of er, los van het gedrag van de rechters, aantoonbare feiten bestaan die twijfel doen ontstaan omtrent die onpartijdigheid. In dat opzicht kan zelfs een gewekte schijn van partijdigheid belangrijk zijn (EHRM, 6 juni 2000, *Morel t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2000:0606JUD003413096, § 42).

Indien dient te worden onderzocht of een rechter in een concreet geval aanleiding heeft gegeven tot een dergelijke vrees, wordt het standpunt van de rechtzoekende in aanmerking genomen, maar speelt het geen doorslaggevende rol. Wat daarentegen wel doorslaggevend is, is of de vrees van de betrokkene als objectief verantwoord kan worden beschouwd (EHRM,

21 december 2000, *Wettstein t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2000:1221JUD003395896, § 44). Wat betreft de hiërarchische of andere banden die tussen de rechter en andere actoren van de procedure bestaan, moet in elk voorliggend geval worden beslist of de aard en de graad van de band in kwestie dusdanig zijn dat zij wijzen op een gebrek aan onpartijdigheid van de rechtbank (EHRM, grote kamer, 6 november 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 148). Het beginsel van de objectieve onpartijdigheid mag evenwel niet tot gevolg hebben dat het functioneren van het gerechtelijk apparaat in het gedrang wordt gebracht (EHRM, 22 september 1994, *Debled t. België*, ECLI:CE:ECHR:1994:0922JUD001383988, § 37; 10 juni 1996, *Thomann t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001760291, § 36; beslissing, 12 december 2002, *Sofianopoulos en anderen t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2002:1212DEC000198802, p. 9).

B.10. Bij de aanneming van de regels inzake het « voorrecht van rechtsmacht » van de ministers heeft de Grondwetgever zich gedeeltelijk geïnspireerd op het bestaande stelsel van het « voorrecht van rechtsmacht » van de magistraten (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1258/1, p. 5). Ook al bestaan er aanzienlijke verschillen tussen beide stelsels, toch werd in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat « de achterliggende filosofie van [het voorrecht van rechtsmacht van de magistraten] [...] perfect toepasbaar [lijkt] op ministers » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1258/1, p. 5).

B.11. De keuze van de Grondwetgever bestaat erin aan het hof van beroep de berechting van de ministers toe te vertrouwen met betrekking tot bepaalde misdrijven die zij zouden hebben gepleegd. Hij voorziet erin dat de wet bepaalt op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, met name bij vervolging (artikel 103, tweede lid, van de Grondwet). In zoverre die elementen onder de wet ressorteren, dient het Hof nog na te gaan of de situatie van de ministers aan wie, volgens de verwijzende rechter, het voordeel wordt ontzegd van de controle van de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek door rechters van een hogere graad dan die van de onderzoeksmagistraten of door rechters van een ander rechtsgebied dan die magistraten, toelaatbaar is ten aanzien van de in de prejudiciële vraag aangehaalde referentienormen, in samenhang gelezen met artikel 103 van de Grondwet.

B.12. In het door de Grondwetgever ingevoerde stelsel is het hof van beroep, in eerste en laatste aanleg, exclusief bevoegd om de ministers te berechten met betrekking tot bepaalde misdrijven die zij zouden hebben gepleegd. De ministers genieten dus geen dubbele aanleg.

Tegen de arresten van het hof van beroep kan hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof van Cassatie, in verenigde kamers, dat evenwel niet in de beoordeling van de zaken zelf treedt.

Het behoort tot de logica van dat stelsel dat de gehele procedure van het « voorrecht van rechtsmacht » van de ministers, ook tijdens het gerechtelijk onderzoek, plaatsvindt op het niveau van het hof van beroep, en niet op het niveau van een rechtscollege van een hogere graad, het Hof van Cassatie, en, in het bijzonder, dat het gerechtelijk onderzoek tegen een minister wordt gevoerd door een of meerdere raadsheren in het hof van beroep en dat de kamer van inbeschuldigingstelling bevoegd is om de regelmatigheid van dat gerechtelijk onderzoek te controleren, zowel tijdens het gerechtelijk onderzoek als bij de regeling van de rechtspleging. Zoals in B.2 werd vermeld, is het « voorrecht van rechtsmacht » net ingesteld met het doel een onpartijdige rechtsbedeling te garanderen ten aanzien van de personen die dat voorrecht kunnen genieten. Wat betreft het niet toekennen van de controle op de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek aan een hoger rechtscollege, kan dat motief, net als de overige in B.2 vermelde beweegredenen voor het « voorrecht van rechtsmacht », dan ook verantwoord worden dat de personen op wie het « voorrecht van rechtsmacht » van toepassing is, op het gebied van het gerechtelijk onderzoek, de vervolging en de berechting anders worden behandeld dan de rechtsonderhorigen op wie de gewone regels van de strafrechtspleging van toepassing zijn.

Een dergelijke situatie kan des te minder worden bekritiseerd daar artikel 103, derde lid, van de Grondwet het Hof van Cassatie verbiedt om in de beoordeling van de zaken zelf te treden.

B.13.1. Het feit dat de controle van de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek, dat door een of meerdere raadsheren in het hof van beroep tegen een minister wordt gevoerd, wordt verricht door de kamer van inbeschuldigingstelling van hetzelfde hof van beroep, die bestaat uit magistraten die tot hetzelfde rechtscollege behoren, is trouwens geen anomalie ten aanzien van het gemeen recht van de strafrechtspleging.

Er bestaan immers verschillende gevallen waarin de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek wordt gecontroleerd door rechters die tot hetzelfde rechtscollege als de onderzoeksmagistraat behoren. Zulks is het geval bij de regeling van de rechtspleging bij het afsluiten van een gerechtelijk onderzoek, die tot de bevoegdheid van de raadkamer behoort, die bestaat uit een rechter die tot hetzelfde rechtscollege als de onderzoeksrechter behoort

(artikelen 127 en volgende van het Wetboek van strafvordering, artikelen 195 en 259^{sexies}, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek). Dat is ook het geval wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling een gerechtelijk onderzoek afneemt van de onderzoeksrechter die ermee was belast en een magistraat aanwijst als raadsheer-onderzoeker (artikelen 136, eerste lid, en 236 van het Wetboek van strafvordering). In een dergelijk geval is de kamer van inbeschuldigingstelling, bij de regeling van de rechtspleging, bevoegd om de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek te controleren.

Een dergelijke samenstelling is op zich niet van dien aard dat zij ten aanzien van de partijen of van derden een wettige verdenking in het leven roept omtrent de strikte onpartijdigheid van de rechters die de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek controleren. Het betreft de normale werking van het gerechtelijk instituut.

B.13.2. Dat zou enkel anders zijn indien er tussen de onderzoeksmagistraten en de rechters die zijn belast met het controleren van de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek, specifiekere - onder andere hiërarchische of familiale - banden zouden bestaan die ten aanzien van de partijen of van derden een objectieve vrees inzake onpartijdigheid zouden kunnen doen ontstaan (EHRM, 8 oktober 2020, *Jhangiryany t. Armenië*, ECLI:CE:ECHR:2020:1008JUD004484108, § 100).

B.13.3. De situatie die aan het Hof is voorgelegd, onderscheidt zich daarenboven van die waarin een magistraat persoonlijk betrokken zou zijn bij de lopende procedure. Het Hof van Cassatie heeft herhaalde malen geoordeeld dat de professionele en sociale relaties die bestaan tussen de rechters van eenzelfde rechtscollege bij de partijen en derden een wettige verdenking kunnen doen ontstaan over de strikte onpartijdigheid van alle rechters van dat rechtscollege om uitspraak te doen in een strafvervolging wanneer de procedure in kwestie betrekking heeft op een van hen (Cass., 9 november 2011, P.11.1616.F, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20111109.3; 18 juni 2019, P.19.0311.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190618.2; 7 september 2021, P.21.1125.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210907.2N.21).

B.14.1. Ten slotte, zoals in B.4 is vermeld, worden de ambtsverrichtingen van onderzoeksrechter uitgeoefend door een raadsheer die daartoe is aangewezen door de eerste voorzitter van het hof van beroep (artikel 4 van de wet van 25 juni 1998); de dwangmaatregelen waarvoor het bevel van een rechter is vereist, kunnen in beginsel enkel worden bevolen door

een college dat is samengesteld uit de raadsheer-onderzoeker en uit twee andere raadsheren in het hof van beroep (artikel 7); het verlot van de Kamer van volksvertegenwoordigers is vereist voor de regeling van de rechtspleging (artikelen 10 en 11); de kamer van inbeschuldigingstelling, die bestaat uit drie raadsheren in het hof van beroep, is bevoegd om te beslissen over het gevolg dat moet worden gegeven aan de procedure en om de regelmatigheid van het gerechtelijk onderzoek te controleren, ook tijdens het gerechtelijk onderzoek (artikelen 6, 9 en 16 van dezelfde wet; artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering); ten slotte houdt het hof van beroep, voor de berechting van ministers, zitting in algemene vergadering met zeven of vijf raadsheren, naargelang van het geval (artikel 22 van de voormelde wet).

B.14.2. Uit het voorafgaande vloeit voort dat de ministers voldoende waarborgen genieten, die van dien aard zijn dat zij hun een onpartijdige en serene rechtsbedeling bieden, overeenkomstig het in B.2 vermelde doel.

B.15. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.13.2 is artikel 6 van de wet van 25 juni 1998, in samenhang gelezen met artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering, bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de kamer van inbeschuldigingstelling bevoegd maakt om de regelmatigheid te controleren van een gerechtelijk onderzoek dat tegen een minister wordt gevoerd.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.13.2 schendt artikel 6 van de wet van 25 juni 1998 « tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers », in samenhang gelezen met artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering, niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de kamer van inbeschuldigingstelling bevoegd maakt om de regelmatigheid te controleren van een gerechtelijk onderzoek dat tegen een minister wordt gevoerd.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 januari 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul