Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle

Vuye, Hendrik

Published in:
Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

Publication date:
1998

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Vuye, H 1998, 'Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, al. 2, 120 et 124de la Constitution', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, p. 2-27.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 28. Apr. 2024

RECHTSLEER / DOCTRINE

Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution

Hendrik VUYE

Chargé de cours, F.U.N.D.P. (Namur) et U.F.S.I.A. (Universiteit Antwerpen)
Avocat au Barreau de Leuven

1. Introduction. L'article 58[1] de la Constitution prévoit qu'aucun membre de l'une ou de l'autre chambre (fédérale) ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition s'applique ainsi aux députés et aux différentes catégories de sénateurs:[2] sénateurs élus directement, sénateurs communautaires et sénateurs de droit.[3] L'article 120[4] de la Constitution consacre cette même irresponsabilité pour les membres des conseils de communauté ou de région.[5] Les articles 72 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (12 janvier 1989) et 42 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (8 août 1980) en font de même pour les membres des Cocom, Cocof et Cocon.

Quelle est la portée de ces dispositions? Lors des travaux préparatoires du Code pénal, le député Pirmez, s'exprima de la manière suivante sur l'article 58 de la Constitution: "En vertu de la disposition constitutionnelle, dans aucun cas il n'y a matière à délit dans le discours d'un membre de la législature, quels que soient les excès auxquels il se serait livré, quelque coupables que soient les imputations qu'il se serait permises".[6] Le député souligna ainsi, à raison, l'aspect pénal du problème: l'article 58 de la Constitution consacre une irresponsabilité pénale ou – selon le premier Avocat général de la Cour de cassation du Jardin – une véritable immunité de droit pénal.[7] Elle est d'ordre public[8] de sorte que le parlementaire ne peut y

[1] Anciennement art. 44 de la Constitution de 1831.

[2] VERDUSSEN, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, 1995, p. 605.

[3] Notons que pour entrer en fonction comme sénateur de droit, les enfants du Roi ou, à leur défaut, les descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner (voir: art. 72 de la Constitution), doivent prêter serment conformément au décret du 20 juillet 1831. Cet aspect est souvent oublié par des ouvrages de vulgarisation (voir, par exemple: CEREXHE, E., *Tout savoir sur la réforme de l'Etat*, Bruxelles, 1993, p. 21).

[4] Inséré dans la Constitution lors de la réforme du 5 mai 1993.

[5] Voir: art. 42 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; art. 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; art. 44 loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

[6] Rapporteur PIRMEZ (Chambre, 10 mars 1960), in NYPELS, J.-S.-G., *Législation criminelle de la Belgique ou commentaire et complément du Code pénal belge*, Bruxelles, 1868, p. 337.

[7] DU JARDIN, J., "Des effets de l'exception de flagrant délit sur les poursuites exercées contre une parlementaire", in *Liber amicorum H. Bekaert, s.l.*, 1977, p. 110.

[8] ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, 1995, p. 164, n° 180; Note HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, pp. 221-222; HAYOIT DE TERMICOURT, R., "L'immunité parlementaire", *J.T.*, 1955, p. 613 et p. 615, note 47 (cette mercuriale prononcée le 15 septembre 1955, fut également publiée dans: *R.D.P.C.*, 1955-56, pp. 279-310, *R.W.*, 1955-56, pp. 279-310); MAST, A. et DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gand, 1985, p. 155, n° 117; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *Inleiding tot het publiek recht. Deel 2 – Overzicht van het publiek recht*, Bruges, 1994, p. 331, n° 700; VAN DER HULST, M., *Het federale parlement*, Courtrai, 1994, p. 188; VANDERMEERSCH, D., "Les poursuites à charge d'un parlementaire", *J.L.M.B.*, 1994, p. 732; VAN MENSEL, A., *De Belgische federatie. Het labyrinth van Daedalus. Een artikelsgewijs commentaar van de Belgische Grondwet*, Gand, 1996, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *Droit public*, I, Bruxelles, 1986, p. 497, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 596; WIGNY, P., *Droit constitutionnel. Principes et droit positif* (abréviation: *Droit const.*), II, Bruxelles, 1952, p. 485, n° 323; X., note sous Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 88. *Adde:* Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 114.

renoncer.[9] Elle ne protège, en effet, pas la personne du parlementaire, mais la fonction parlementaire.[10] Elle est, de plus, perpétuelle en ce sens qu'elle se prolonge après la fin du mandat.[11]

Cette immunité de droit pénal a pour conséquence de supprimer l'élément légal de l'infraction.[12] Bien qu'elle soit absolue et permanente, cette irresponsabilité a un caractère limitatif:[13] elle ne concerne que les opinions et votes émis dans l'exercice de la fonction parlementaire. Dans cette hypothèse, toute poursuite, et même toute recherche, deviennent impossibles. Cela revient à dire que même l'assemblée compétente ne pourra en aucune manière, lever l'immunité de l'article 58 afin de permettre des poursuites.[14]

Cependant, l'irresponsabilité n'est pas uniquement pénale. Elle est également civile et, dans une certaine mesure, même disciplinaire.[15]

A l'opposé de l'article 59, l'article 58 de la Constitution ne retient que rarement l'attention des constitutionnalistes.[16] Peut-être à tort. Ces dernières années, le risque de voir cette problématique rebondir est devenu réel. En utilisant de plus en plus – et ce de manière de plus en plus médiatisée – leur droit d'enquête, les assemblées nouveau style, rendent nécessaire une interrogation sur l'irresponsabilité des commissaires. N'ont-ils réellement des comptes à rendre qu'à la Nation, comme le déclarait récemment, non sans fierté, un des commissaires? De plus, la composition hétérogène de nos assemblées, – en ce sens que des partis politiques extrémistes, n'ayant aucun lien avec la 'culture politique classique', y sont dorénavant représentés – augmente le risque de paroles ou d'actes malheureux.

2. Plan. Giron observe avec pertinence que les assemblées belges se sont toujours montrées jalou-

[9] ALEN, A., *o.c.*, p. 164, n° 180; DELPÉRÉE, F., *Droit constitutionnel*, II, Fasc. 1, Bruxelles, 1986, p. 176, n° 383, note 11; Note HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, pp. 221-222; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613 et p. 615, note 47; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 155, n° 117; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 485, n° 323; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 700; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188; VANDERMEERSCH, D., *o.c.*, *J.L.M.B.*, 1994, p. 732; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 497, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 596, note 2; X., note sous Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 88. *Adde:* Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 114. Voir toutefois n° 17 *in fine* où il est démontré que, *de fait*, le député peut renoncer à l'article 58 de la Constitution.

[10] MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 155, n° 117; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., "De parlementaire onschendbaarheid", in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Bruges, 1996, p. 63; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 482, n° 320. *Adde: R.P.D.B.*, v° "Procédure pénale", n° 224.

[11] ALEN, A., *o.c.*, p. 165, n° 181; DESCAMPS, J.F., "De parlementaire immuniteiten", *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), p. 15; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 700; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 190; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 497, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 613; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 485, n° 323; WIGNY, P., *Cours de droit constitutionnel* (abréviation: *Cours*), Bruxelles, 1973, p. 236.

[12] SOUMERYN, G., "L'immunité parlementaire: évolution et aspects nouveaux", *Res Publica*, 1975, p. 54; VANDERMEERSCH, D., *o.c.*, *J.L.M.B.*, 1994, p. 732.

[13] FRANCHIMONT, M., JACOBS, A. et MASSET, A., *Manuel de procédure pénale*, Liège, 1989, p. 498.

[14] Voir: Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 100.

[15] Voir: n° 8.

[16] Voir, par exemple: VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, in *Het federale België in de praktijk*, p. 63: "De parlementaire onverantwoordelijkheid (art. 58 G.W.) is nooit echt in vraag gesteld". Dans le même sens: JONGEN, F., "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ. des Procès*, 1994 (n° 253), p. 12; BUYENS, K., "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak. Een stand van zaken", *Jura Falc.*, 1994-95, p. 332.

ses des immunités assurées par la Constitution.[17] Il nous semble que c'est particulièrement le cas pour l'irresponsabilité prévue par l'article 58 de la Constitution, qui fera l'objet de la première partie de cet article. Notre histoire parlementaire riche en incidents concernant l'application de l'article 58 de la Constitution nous permettra d'illustrer les principes dégagés par la jurisprudence et la doctrine.

Dans une deuxième partie, on se penchera également sur un phénomène nouveau depuis la dernière réforme de l'Etat: l'irresponsabilité ministérielle consacrée par les articles 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution. Dans la troisième et dernière partie, l'on étudiera la question de savoir si l'irresponsabilité du parlementaire ou du ministre implique nécessairement l'impossibilité d'intenter une action civile contre l'Etat, la région ou la communauté.

I. L'irresponsabilité parlementaire

3. Origines historiques. Les origines historiques de l'irresponsabilité parlementaire sont multiples et parfois fort anciennes. R. Ergec observe avec pertinence qu'il s'agit d'une des premières conquêtes des parlements.[18] La Joyeuse Entrée du Brabant (art. 42)[19] consacrait déjà ce principe. L'Angleterre, véritable berceau de la démocratie moderne, fut un des précurseurs avec le *Bill of Rights* du 13 février 1689. En effet, ce texte constitutionnel prévoit "que la liberté de parole, ni celle des débats et procédures dans le sein du parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune cour ou lieu quelconque autre que le parlement lui-même".[20]

Il nous semble cependant que le Constituant belge s'est plutôt inspiré d'exemples d'origine française. L'on connaît les circonstances dramatiques qui firent apparaître cette irresponsabilité au début de la Révolution française. En mai 1789, les Etats Généraux, convoqués par Louis XVI, se réunirent. Composés des trois ordres – Noblesse, Clergé et Tiers Etat – cette assemblée n'avait plus été convoquée depuis 1614. Pour Louis XVI, il s'agissait d'une assemblée consultative délibérant par ordre. Cependant, le 10 juin, à l'appel de Sieyès, le Tiers Etat invita les deux autres ordres à se joindre à lui.[21] L'agronome anglais Arthur Young, de passage en France en 1789, nota dans son carnet de voyage: "Toutes les conversations roulent sur cette question, mais les opinions sont plus divisées que je m'y serais attendu".[22]

Le 17 juin, le Tiers s'est constitué en Assemblée nationale en adoptant une motion de l'Abbé Sieyès.[23] Ce n'est rien d'autre que la création d'un nouveau pouvoir, contre le Roi et contre l'ancien régime. Sieyès, véritable oracle constitutionnel de la Révolution française[24] et auteur d'un *"Qu'est-ce que le Tiers-état?"* dévastateur pour l'ancien régime par son radicalisme révolutionnaire,[25] jouera un rôle prépondérant dans la dramatique séance du 23 juin 1789 et ce avec un autre élu du Tiers Etat, le vicomte de Mirabeau. Ces deux transfuges des ordres privilégiés seront, pour citer François Furet, le penseur et l'artiste[26] – même si Mirabeau allait devenir un artiste maudit de la Révolution – de l'irresponsabilité parlementaire. La naissance de cette irresponsabilité fut un acte d'opposition au Roi tellement virulent, qu'elle peut être considérée comme l'acte fondateur de la Révolution française.

Le 23 juin 1789, le Roi se rend en personne aux Etats généraux et fait lire deux déclarations par un des secrétaires d'Etat. Dès le début, le ton est donné: "Le Roi veut que l'ancienne distinction des trois ordres de l'Etat soit conservée en son entier, comme essentiellement liée à la constitution de son

[17] GIRON, A., *Dictionnaire de droit administratif et de droit public* (abréviation: *Dictionnaire*), II, Bruxelles, 1895, v° "Immunités parlementaires", p. 168.

[18] ERGEC, R., *Introduction au droit public. T.1. – Le système institutionnel*, Diegem, 1994, p. 139, n° 377.

[19] Voir: *Pand. B.*, v° "Immunités parlementaires", n° 5.

[20] Traduction de S. GILCART, *Douze constitutions pour une Europe*, Diegem, 1994, p. R-U 27.

[21] *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, Première série (1789 à 1799) VIII, Paris, 1875, p. 84 et s.

[22] YOUNG, A., *Voyages en France*, Paris, 1970 (éd. 10/18, n° 513), pp. 123-124.

[23] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 127.

[24] Sur l'Abbé Sieyès: BASTID, P., *Sieyès et sa pensée*, Genève, 1978; BREDIN, J.-D., *Sieyès. La clef de la Révolution française*, Paris, 1988 (éd. Le livre de poche, n° 6842).

[25] SIEYÈS, E.J., *Qu'est-ce que le Tiers-état?, Champs Flammarion 196*, Paris, 1988 (première édition janvier 1789).

[26] FURET, F., *La révolution*, I, *Histoire de France Hachette*, Paris, 1988, p. 112.

royaume".[27] C'est une récusation de l'égalité des droits.[28] Un seul ordre pourra entraver les deux autres, ou comme l'écrira plus tard l'historien par excellence de la Révolution française, Jules Michelet: "deux centièmes de la nation pèsent autant que la nation".[29] Après la lecture des deux déclarations, le Roi ordonne aux représentants de se séparer tout de suite et de se rendre, le lendemain matin, chacun dans les chambres affectées à leur ordre.[30] Après le départ du Roi, les députés de la noblesse et une partie des députés du clergé se retirent. Les membres de l'Assemblée nationale et plusieurs représentants du clergé restent cependant à leur place. Le grand-maître des cérémonies, le marquis de Brézé, rappelle aux représentants l'ordre du Roi: "Messieurs, vous avez entendu les intentions du Roi".[31] Mirabeau est le premier à réagir: "nous ne quitterons nos places que par la puissance des baïonnettes".[32] Le grand-maître des cérémonies ne peut que se retirer. Alors Sieyès prononce la formule suivante: "Messieurs, nous sommes aujourd'hui ce que nous étions hier. Délibérons".[33] C'est la révolte: l'Assemblée nationale persiste.

C'est à ce moment que Mirabeau déclare à l'Assemblée nationale: "Assurons notre ouvrage en déclarant inviolable la personne des députés aux Etats généraux".[34] L'Assemblée nationale adoptera, à la majorité de 493 voix contre 34, la motion suivante: "L'Assemblée nationale déclare que la personne de chaque député est inviolable; que tous particuliers, toutes corporations, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d'aucunes propositions, avis, opinions, ou discours par lui faits aux Etats généraux; de même que toutes les personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes et traîtres envers la nation, et coupables de crime capital. L'Assemblée nationale arrête que, dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs".[35]

L'on connaît la suite de cette séance dramatique. Louis XVI devra accepter le fait accompli et même inviter, le 27 juin 1789, le clergé et la noblesse à se réunir à l'Assemblée nationale.[36] Cette assemblée, devenue Constituante, élaborera la Constitution du 3 septembre 1791.

4. Ratio legis. L'article 19 de la Constitution belge garantit la liberté d'opinion à tous les belges. Ainsi, l'on pourrait être tenté de qualifier l'article 58 de la Constitution d'inutile. A tort, car ce serait oublier que lors de la manifestation d'une opinion, la responsabilité d'un citoyen peut être engagée. En effet, la liberté d'opinion est garantie, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté (art. 19 *in fine* de la Constitution). L'article 58 déroge à l'article 19 *in fine* de la Constitution en soustrayant les parlementaires à toute responsabilité.[37]

Le but de l'article 58 de la Constitution est de garantir la libre manifestation des pensées des députés.[38] L'on pourrait même, à l'instar de Thimus

[27] Art. 1er de la première déclaration, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 143.

[28] FURET, F., *o.c.*, I, p. 117.

[29] MICHELET, J., *Histoire de la Révolution française*, I, Paris, 1979 (éd. Bouquins), p. 123 (première édition en 1847).

[30] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 146.

[31] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 146.

[32] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 146.

[33] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 146.

[34] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 147.

[35] *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, p. 147.

[36] "Lettre du Roi à M. le cardinal de la Rouchefoucauld, président de l'ordre du clergé" et "Lettre du Roi à M. le duc de Luxembourg, président de l'ordre de la noblesse", in *Archives parlementaires de 1787 à 1860, o.c.*, VIII, pp. 161-162 et pp. 162-163.

[37] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613.

[38] Cass., 12 octobre 1911, *Pas.*, 1911, I, p. 508, conclusions Procureur général TERLINDEN; Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82, conclusions Avocat général HENOUL, *Pas.*, 1904, II, p. 284; Conclusions Substitut du Procureur du Roi WINCKELMANS, sous Civ. Tournai, 1 février 1904, *B.J.*, 1904, p. 184; BELTJENS, G., *La Constitution belge revisée*, Liège, 1894, art. 44, n° 2; BOON, V., *Het Belgisch staatsrecht. Boek I – Het grondwettelijk recht*, I, Lier, s.d. (1940), p. 138; BRANTS, K., *De staatsinrichting van België. Beginselen van grondwettelijk en van administratief recht*, 2e

– auteur d'un des premiers ouvrages de droit constitutionnel belge –, soutenir que le premier devoir d'un député est de manifester ce qu'il pense être utile aux intérêts de la Nation.[39] L'expression d'une opinion ne peut, dès lors, avoir de conséquences pour les parlementaires. Pour le Procureur général Mesdach de ter Kiele, "... leurs discours, comme leurs opinions, leurs votes, jusqu'à leurs allégations, quand l'intérêt public est en jeu, doivent pouvoir se produire sans retenue, sans arrière-pensée aucune; il faut que, des coins les plus reculés du pays, tous les abus, tous les griefs puissent s'exhaler en franchise, autant que le commande l'intérêt de la nation".[40]

Le Constituant de 1831 a voulu ainsi garantir une indépendance absolue des membres du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire et, dans un certain sens, même vis-à-vis des citoyens.[41] L'irresponsabilité est la conséquence des nécessités parlementaires et une des multiples applications du principe de la séparation des pouvoirs.[42]

Wigny, souvent cité sur ce point, a exprimé la raison d'être de l'irresponsabilité de la manière suivante: "Toute pièce vitale doit être protégée. Le cerveau humain est logé dans le crâne. Les parties délicates d'un moteur sont mises dans une boîte métallique. La règle trouve aussi son application dans le droit public. On ne concevrait pas que l'activité publique soit paralysée parce que certains hommes seraient indûment entravés dans l'exercice de fonctions essentielles pour le pays".[43]

5. L'irresponsabilité parlementaire dans les premières Constitutions françaises et la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815. Gilissen a démontré que seules 10% des dispositions de la Constitution belge peuvent être considérées comme originales. Les autres dispositions sont empruntées, pour l'essentiel, au droit constitutionnel français et à la Loi fondamentale des Pays-Bas.[44] Il s'avère, dès lors, particulièrement intéressant de vérifier la présence et l'étendue de l'irresponsabilité parlementaire dans ces textes constitutionnels susmentionnés.[45]

Rien d'étonnant que la Constitution du 3 septembre 1791, élaborée par l'Assemblée nationale, contienne une disposition particulière concernant l'irresponsabilité: 'Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants".[46] La Constitution de l'an I (24 juin 1793), qui n'entra jamais en vigueur, prévoyait que "Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du Corps législatif".[47] La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) instaurant le Directoire, consacrait également l'irresponsabilité: "Les citoyens qui sont, ou ont été, membres du Corps législatif, ne peuvent être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions".[48] Une disposition identique était prévue pour les membres de l'Assemblée de révision de la Constitution.[49] La Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) mentionnait que les fonctions des membres du Sénat – organe qui ne faisait pas partie du pouvoir législatif au sens strict –, du Corps législatif et du Tribunat ne donnent lieu à aucune responsabilité.[50] Les Chartes constitutionnelles françaises de 1814 et 1830 et la Loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815 prévoyaient, elles aussi, l'immunité parlementaire,[51] mais ne mentionnaient pas, de manière expresse, l'irresponsabilité. Cependant, les Chartes de 1814 et de 1830 stipulaient que "Toutes recherches des opinions et votes émis jusqu'à la restauration sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens".[52] Cette disposition, particulière au rétablissement sur le trône des Bourbons après la chute du premier Empire, rejoint la formulation de l'article 58 de la Constitution belge.

6. Une évidence pour le Congrès national. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1831, le Congrès national était saisi de deux avant-projets: l'un rédigé par la Commission de Gerlache, qui avait été désignée par le Gouvernement provisoire, début octobre 1830, afin de rédiger un avant-projet de Constitution, l'autre rédigé par plusieurs députés,[53] communément appelé le projet Forgeur. La Commission de Gerlache proposa la rédaction suivante: "Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ni recherché à l'occasion des opinions et votes émis dans l'exercice de ses fonctions".[54] Le projet Forgeur prévoyait que "Nul député ne peut être poursuivi ni recherché à l'occasion de ses opinions et votes comme député".[55] Le texte proposé par la Commission de Gerlache fut adopté sans discussion par le Congrès national.[56]

Ce processus décisionnel démontre que l'irresponsabilité parlementaire était une évidence pour les membres du Congrès national.[57] Cela ne veut nullement dire qu'il n'y a jamais eu de discussion ni de débat sur ce principe. Le 15 novembre 1830, c'est-à-dire lors d'une des premières réunions du Congrès national, le député Werbrouck-Pieters, se référant à l'exemple de l'Assemblée nationale française en 1789, proposa au Congrès national d'adopter le décret suivant: "Art. 1er. La personne de chaque député est inviolable. Art. 2. Aucun député au congrès ne pourra être poursuivi ni recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis dans l'exercice de ses fonctions".[58] Le député anversois voulait ainsi garantir que la plus grande liberté d'opinions pût régner au Congrès et que chaque membre pût s'exprimer sans crainte ni arrière-pensée.[59] Cette proposition avait certes le mérite de souligner que la rédaction d'une Constitution, à un moment où il y avait encore des troupes étrangères qui occupaient une partie du territoire national, suppose des garanties accordées aux représentants du peuple réunis, notamment la pleine liberté d'expression. L'idée ne fut cependant pas retenue par le Congrès national. La majorité

(suite) Anvers, 1947, p. 100, n° 107; DUPONT, L. et VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Louvain, 1989, pp. 155-156, n° 236; DU JARDIN, J., *o.c.*, in *Liber amicorum H. Bekaert*, *s.l.*, 1977, p. 110; Note HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, p. 215 et s.; HAUS, J.-J., *Principes généraux du droit pénal belge*, I, Gand, 1879, p. 143, n° 205; Note signée M. (MESDACH DE TER KIELE), sous Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, 1884, I, p. 280; RIGAUX, M. et TROUSSE, P.-E., *Les crimes et délits du Code pénal*, II, Bruxelles, 1952, pp. 223-224; THONISSEN, J.-J., *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, 1879, p. 161, n° 214; ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, Liège, 1908, p. 473, n° 223; SENELLE, R., *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, 1974, p. 119; VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, II, Anvers, 1994, p. 482; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *Belgisch strafrecht*, I, Anvers, 1976, p. 181, n° 399; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 495, n° 331.

39 THIMUS, F.-G.-J., *Traité de droit public*, II, Liège, 1846, p. 105. Dans le même sens: DE BROUCKÈRE, C. et TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, IV, Bruxelles, 1838, *v°* "Chambre des représentants", p. 286.

40 Note signée M. (MESDACH DE TER KIELE), sous Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, 1884, I, p. 280.

41 HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 473, n° 223; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188.

42 SILVERCRUYS, F., "Note sur l'immunité parlementaire", *J.T.*, 1904, p. 836.

43 WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 482, n° 320.

44 J. GILISSEN, "La Constitution belge de 1831: ses sources, son influence", *Res Publica*, 1968, p. 107 et s.

45 Voir: C.D.-S., "Notes sur les immunités et l'inviolabilité parlementaires", *Revue de Droit Belge*, I, pp. 761-766.

46 Art. 7, Titre III, Chapitre 1er, Section V de la Constitution du 3 septembre 1791.

47 Art. 43 de la Constitution de l'an I.

48 Art. 110 de la Constitution de l'an III.

49 Art. 348 de la Constitution de l'an III.

50 Art. 69 de la Constitution de l'an VIII.

51 Art. 34 et 52 de la Charte de 1814; art. 29 et 44 de la Charte de 1830; Art. 177 de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas.

52 Art. 11 de la Charte de 1814; art. 10 de la Charte de 1830.

53 Il s'agissait des députés Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts.

54 W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet, Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België. Klasse der Letteren* (Jaargang XXV, n° 47), Bruxelles, 1963, p. 111.

55 VAN OVERLOOP, L., *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, 1864, p. 363; HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, IV, Bruxelles, 1844, p. 51.

56 VAN OVERLOOP, L., *o.c.*, p. 363 (séance plénière) et 357 (section centrale); HUYTTENS, E., *o.c.*, IV, p. 71 et s.

57 HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613.

58 VAN OVERLOOP, L., *o.c.*, p. 365; HUYTTENS, E., *o.c.*, I, p. 147.

59 VAN OVERLOOP, L., *o.c.*, p. 364; HUYTTENS, E., *o.c.*, I, p. 147.

des membres de la section centrale s'opposant à cette proposition, elle fut retirée par le député Werbrouck-Pieters.

7. Les sources de l'article 58 de la Constitution. La Commission de Gerlache s'est principalement inspirée de l'irresponsabilité prévue par la Charte constitutionnelle de 1814 pour les opinions et votes émis avant la restauration et également de la Constitution de 1791.[60] La Constitution de 1791 a fourni le cadre général de l'article 58 de la Constitution belge (art. 44 de la Constitution de 1831), mais c'est la Charte constitutionnelle de 1814 qui est à l'origine des mots "opinions et votes".[61] Selon E. Descamps-David, dans son remarquable essai sur les sources de la Constitution belge, ce serait par esprit de concision que le Constituant belge a remplacé les mots "ce qu'ils auront écrit, dit ou fait" de la Constitution de 1791 par l'expression moins compréhensive "opinions et votes" qui est empruntée aux chartes constitutionnelles.[62]

L'on pourrait être tenté de croire que la Commission de Gerlache a été fortement influencée par le texte de la proposition déposée au Congrès national par le député Werbrouck-Pieters.[63] Ce serait une erreur. En fait, c'est le député Werbrouck-Pieters qui s'est inspiré du projet élaboré par la Commission de Gerlache et non l'inverse.[64]

8. Le sens des mots 'poursuivi et recherché'. Le terme 'poursuivi' est réservé à la phase définitive de la procédure pénale; il vise donc tout acte par lequel l'action pénale est mise en mouvement.[65] Le prescrit constitutionnel interdit également toute "recherche". Le terme est beaucoup plus large:[66] il interdit tout interrogatoire, toute enquête, toute information, toute saisie de correspondance, toute perquisition,...[67] Il ne vise, par ailleurs, pas uniquement la procédure pénale, mais également les actions civiles et disciplinaires. En d'autres mots, l'irresponsabilité consacrée par l'article 58 de la Constitution joue aussi bien sur le plan pénal, que civil.[68]

[60] DESCAMPS-DAVID, E., *La mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution belge*, Louvain, 1891, p. 17 et s. et du même: Proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, pp. 113-114 et s.; Intervention de DESCAMPS, *Ann. Parl.*, Sénat, 4 avril 1900, p. 354. Voir également les procès-verbaux des réunions de cette commission, publiés par W. VAN DEN STEENE, *o.c.*, p. 111.

[61] Voir: n° 10.

[62] DESCAMPS-DAVID, E., *o.c.*, p. 19.

[63] Voir: n° 6.

[64] VAN OVERLOOP, I., *o.c.*, p. 365; HUYTTENS, E., *o.c.*, I, p. 147.

[65] ERRERA, P., *Traité de droit public belge*, Paris, 1918, p. 178, n° 114; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 497, n° 332; WIGNY, P., *Cours*, p. 236.

[66] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; Note signée M. (MESDACH DE TER KIELE), sous Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, 1884, I, p. 280; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, pp. 497-498, n° 332. *Adde:* Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 114.

[67] BOON, V., *o.c.*, I, pp. 136-137; DOR, G. et BRAAS, A., "La Constitution", in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, II, Bruxelles, 1935, n° 507; ERGEC, R., *o.c.*, I, pp. 139-140, n° 377; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 155, n° 118; Note signée M. (MESDACH DE TER KIELE), sous Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, 1884, I, pp. 280-281; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 474, n° 223; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 13 et s.; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 121; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 330, n° 699; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, pp. 497-498, n° 332.

[68] ALEN, A., *o.c.*, p. 165, n° 181; BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 1 et n° 3; BOON, V., *o.c.*, I, pp. 136-137; BRANTS, K., *o.c.*, p. 100, n° 107; DELPÉRÉE, F., *o.c.*, II, Fasc. I, p. 176, n° 383; DU JARDIN, J., *o.c.*, in *Liber amicorum H. Bekaert*, p. 110; E.C., "L'immunité des discours parlementaires", *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 262; DE MEYER, J., *Staatsrecht*, Louvain, 1985, p. 170; DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 507; ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 377; HAUS, J.-J., *o.c.*, p. 143, n° 205; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 155, n° 118; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 22; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 121; SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 842; THONISSEN, J.-J., *o.c.*, p. 161, n° 215; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 475, n° 223; UYTTENDAELE, M., *Précis de droit public*, Bruxelles, 1996, p. 241, n° 184; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *o.c.*, I, p. 181, n° 399; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 330, n° 699; VAN DER HULST, M., *o.c.*, pp. 188-189; VAN MENSEL, A., *o.c.*, pp. 190-191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332; WIGNY, P., *Droit const.*, II, pp. 484-485, n° 323. *Adde:* DUJARDIN, J. et VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiek recht. Deel 1 -- Basisbegrippen*, Bruges, 1994, p. 179.

Comme l'observe avec pertinence Thonissen, la perspective d'une action en dommages et intérêts peut, en effet, elle aussi, arrêter la manifestation libre et indépendante des pensées et voeux des députés.[69]

Le parlementaire échappe également à toute poursuite ou recherche disciplinaire[70] en dehors de celles prononcées par l'assemblée concernée.[71] En effet, le mot 'rechercher' (en Néerlandais: 'aan enig onderzoek onderwerpen') exclut la voie disciplinaire. Ainsi, le parlementaire, qui est en même temps avocat, ne peut-il être condamné par le Conseil de l'ordre pour une opinion émise dans l'exercice de son mandat parlementaire.

9. L'affaire Woeste: saisie de correspondance et témoignage en justice.[72] A la Chambre des représentants, le 19 février 1884, le député catholique Woeste dénonça un fait de propagande politique sous forme de correspondance administrative.[73] Cette révélation fut le départ d'une enquête judiciaire à charge de plusieurs personnes du chef de recel d'une lettre adressée à autrui. Un juge d'instruction se rendit au domicile de Charles Woeste qui, invoquant l'article 58 de la Constitution, refusa de révéler comment et par qui il avait été mis en possession de l'écrit dont il avait donné lecture à l'assemblée. Quant à la lettre, il déclara que celle-ci ayant été lue textuellement à la Chambre, il ne faisait aucune difficulté à la remettre. Cette lettre fut, dès lors, saisie. Une fois l'instruction terminée, l'affaire fut renvoyée devant le tribunal correctionnel de Gand et le député catholique fut cité en qualité de témoin. Woeste se rendit à l'audience, mais refusa formellement de prêter serment et de déposer comme témoin en invoquant, à nouveau, les articles 58 et 59 de la Constitution.[74] Le 24 mai 1884, le tribunal correctioonel de Gand condamna Woeste à une amende de 50 francs.[75] Selon le tribunal, il ne s'agissait nullement de poursuivre ou de rechercher le député à l'occasion des opinions et des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, mais de l'interroger comme témoin sur un fait délictueux mis à charge de tiers qu'il avait porté à la connaissance de la Chambre. A supposer même que le député aurait pu se prévaloir de l'irresponsabilité parlementaire pour refuser de répondre à une question, il ne pouvait, selon le tribunal, invoquer cette règle constitutionnelle pour justifier son refus de prêter serment. De plus, le tribunal estima qu'une levée de l'immunité parlementaire (ancien art. 59 de la Constitution) n'était point nécessaire car il y avait délit d'audience et, dès lors, flagrant délit. Charles Woeste intenta un pourvoi en cassation contre cette décision. Sur les conclusions du Premier Avocat général Mesdach de ter Kiele, la Cour rejeta ce pourvoi pour la raison évidente qu'un pourvoi en cassation ne peut être dirigé contre un jugement susceptible d'appel.[76]

A raison, la doctrine n'hésite pas à qualifier ce jugement du trihunal correctionnel de Gand d'inconstitutionnel.[77] Le député peut refuser son témoignage en justice, s'il s'agit de ses votes et opinions

[69] THONISSEN, J.-J., *o.c.*, p. 161, n° 215.

[70] BUYENS, K., *o.c*, *Jura Falc.*, 1994-95, p. 304; DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n°4), p. 19; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 155, n° 118; EROEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 377; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 241, n° 184; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 330, n° 699; VAN DER HULST, M., *o.c.*, pp. 188-189; VANDERMERSCH, D., *o.c.*, *J.L.M.B.*, 1994, p. 732; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *o.c.*, I, p. 182, n° 399; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332. *Adde:* DUJARDIN, J. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, I, p. 179. *Contra:* THONISSEN, J.-J., dans la première édition de son ouvrage en 1844 (*Constitution belge annotée*, Hasselt, 1844, p. 152, n° 186). Ce passage n'est plus reproduit dans la troisième édition de 1879.

[71] Voir, *infra* n° 18.

[72] Voir, sur cette affaire: BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 4; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 164; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 474, n° 223; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 16 et s.

[73] Pour un résumé des faits, voir la note devant Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, I, p. 279 et s.

[74] Voir: Procès-verbal rédigé par le Président du tribunal correctionnel, *Pas.*, I, p. 281.

[75] Corr. Gand, 24 mai 1884, publié *in extenso* avant Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, I, p. 282 et *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 19, note 2.

[76] Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, I, p. 279, conclusions Premier Avocat général MESDACH DE TER KIELE, note signée M.

[77] GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 164; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 18 et n° 22. Voir, en particulier, la note signée M. (MESDACH DE TER KIELE), sous Cass., 18 juillet 1884, *Pas.*, 1884, I, p. 279 et s.

et ce même si les poursuites visent un non-parlementaire.[78] De plus, l'article 58 de la Constitution interdit toute saisie de correspondance[79] et Charles Woeste aurait parfaitement pu refuser de remettre ladite lettre entre les mains du juge d'instruction.

10. Le sens des mots 'opinions et votes'. L'article 58 de la Constitution s'applique aux opinions et votes. Diverses questions se posent à l'esprit. L'émission d'un vote constitue nécessairement l'expression d'une opinion et l'on peut, dès lors, s'interroger sur l'utilité de mentionner, de manière expresse, l'émission de votes.[80] Par ailleurs l'article 58 de la Constitution ne mentionne que 'les opinions et votes' du député, à l'opposé, par exemple, de la Constitution française de 1791 qui prévoyait l'irresponsabilité pour les actes du parlementaire.[81] Sur ce point, il nous semble que le Constituant de 1831, en n'énumérant que les opinions et votes, a voulu indiquer les actes journaliers de la vie parlementaire.[82] Cette énumération n'est, dès lors, pas limitative et l'article 58 de la Constitution trouve application pour tous les actes accomplis par un membre d'une assemblée dans l'exercice de ses fonctions.[83]

Le député bénéficie ainsi d'une protection absolue pour toute parole, fût-elle malheureuse, prononcée dans l'exercice de sa fonction. Ainsi, lorsqu'il porte atteinte à l'honneur d'une autre personne lors d'un discours parlementaire, le député ne peut être poursuivi ni recherché même si l'offense est étrangère à l'objet sur lequel il était appelé à énoncer son opinion.[84]

L'opinion ne doit pas nécessairement s'exprimer de manière orale, par exemple lors d'une interpellation. Dans l'exercice de sa fonction, le député peut également s'exprimer par écrit[85] – par exemple lors d'une question écrite – exprimée dans le *Bulletin des Questions et Réponses*,[86] lors du dépôt d'une proposition de loi,[87] lors de l'élaboration d'un rapport au nom d'une commission,[88]... L'expression écrite d'une opinion dans l'exercice du mandat parlementaire sera donc également couverte par l'article 58 de la Constitution.

11. L'affaire Doignon et De Smet. Les élections de 1833 ne sont pas passées inaperçues. Un nouvel élu, le député Doignon, cumulait sont mandat parlementaire avec la charge de commissaire de district de Tournai, ce qui était parfaitement concevable avant la loi du 26 mai 1848 sur les incompatibilités. On lui reprochait d'avoir pris parti contre le gouvernement dans les semaines qui précédèrent la dissolution du 28 avril 1833 de la Chambre des représentants. Il fut révoqué en tant que fonctionnaire par le gouvernement en même temps et pour les mêmes raisons que le 'député-fonctionnaire' De Smet d'Alost.[89] Ce dernier était un ancien membre du Congrès national et siegeait, depuis lors, à la Chambre.

Cette double révocation fut contestée par plusieurs membres de la Chambre. Le député François du Bus osa même prétendre: "Les ministériels mêmes rougissent de la destitution de l'ami Doignon".[90] Lors d'un débat parlementaire, le 23 juin 1833, le Ministre de la justice Lebeau devait, entre autres, répondre à l'accusation selon laquelle ces révocations étaient contraires à l'article 58 de la Constitution. Ce débat allait donner lieu à la première interprétation, à notre connaissance, de l'irresponsabilité parlementaire. Le ministre Lebeau s'exprima dans les termes suivants: "Qu'un député comme tel soit inviolable, c'est ce que personne ne conteste, c'est ce qu'établit formellement l'art. 44 de la constitution. Mais de ce que le député est inviolable, s'ensuit-il que le fonctionnaire le soit aussi, par cela seul qu'il est député? On a donné à l'article 44 de la Constitution une interprétation que j'ai le droit de qualifier d'étrange. Que signifie cet article? Il assure une inviolabilité légale à la personne de chaque membre des chambres du chef de sa conduite parlementaire, c'est-à-dire que ses actes ne peuvent devenir la matière d'une poursuite judiciaire. C'est ainsi que l'on entend dans tous les gouvernements représentatifs, où pareille disposition est inscrite dans les lois constitutionnelles".[91] Dans cette première interprétation, l'irresponsabilité vise 'la conduite parlementaire', ce qui n'est certes pas une interprétation littérale des mots 'opinions et votes' que l'on retrouve dans l'article 58 de la Constitution.

12. L'affaire de Perceval contre le Procureur général de Bavay.[92] En 1854, le député de Perceval avait accusé, lors de la discussion de l'adresse en réponse au discours du trône, le Procureur général de Bavay de ne pas respecter la loi sur la détention préventive.[93] Il l'accusait même de maintenir en état d'arrestation des citoyens sans titre légal. Quelques jours plus tard, un journal[94] lança le bruit que de Bavay avait déposé plainte contre le député auprès du Procureur du Roi.[95] Le député Verhaegen interpella le Ministre de la justice lors de la séance du 29 novembre 1854: "La Chambre, comme chacun de ses membres, n'a qu'un juge: c'est le pays. La Chambre est au-dessus des ministres qu'elle peut renverser et mettre en accusation. Et le subordonné d'un ministre pourrait rechercher, pour des opinions émises à la tribune, un membre de la représentation nationale!"[96] Verhaegen exigea, dès lors, "des mesures administratives" contre ce "fonctionnaire amovible".[97] Apparemment, le Procureur général ne laissait plus personne indifférent. Dans *La Belgique Judiciaire* de 1854, l'on peut même lire: "... on sait que M. De Bavay aime à occuper le public de sa personne et qu'il a trouvé le moyen assuré de satisfaire ce goût en heurtant, en froissant, en histoire comme en toutes choses, tous nos sentiments, toutes les opinions nationales".[98]

---

[78] BOON, V., *o.c.*, I, p. 137; ERRERA, P., *o.c.*, pp. 178-179, n° 114; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, pp. 155-156, n° 118; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 188; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332.

[79] Voir: n° 8.

[80] Voir: HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 615.

[81] L'art. 7, Titre III, Chapitre 1er, Section V de la Constitution du 3 septembre 1791 prévoyait l'irresponsabilité des députés pour "ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants". Voir: *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 6.

[82] Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 99; Rapport DE SCHRYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 177, p. 2; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 165; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614. *Adde:* DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), p. 19 et s.; Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 113.

[83] Conclusions Substitut du Procureur du Roi WINCKELMANS, sous Civ. Tournai, 1 février 1904, *B.J.*, 1904, p. 184; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 165; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614; ORBAN, O., *o.c.*, II, pp. 474-475, n° 223; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 8. *Adde:* DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 507.

[84] BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 3; DU JARDIN, J., *o.c.*, in *Liber amicorum H. Bekaert*, p. 110; HAUS, J.-J., *o.c.*, p. 143, n° 205.

[85] Voir, en outre des références citées dans les notes suivantes: PLAS, G., "Parlementaire onschendbaarheid. Schending door openbare ambtenaren van door de Grondwet gewaarborgde rechten", *De Pol.*, 1984 (n° 8), p. 17; Rapport DE SCHRYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 177, p. 2; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 121; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 593.

[86] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; SENELLE, R., *o.c.*, p. 119; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VAN MENSEL, A., *o.c.*, pp. 190-191.

[87] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332.

[88] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 8; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332.

[89] Voir: DU BUS DE WARNAFFE, C., *Au temps de l'unionisme*, Tournai, 1944, p. 133 et s.; LUYKX, T. et PLATEL, M., *Politieke geschiedenis van België*, Bruxelles, 1985, p. 74; THONISSEN, J.J., *La Belgique sous le règne de Léopold Ier*, Louvain, 1861, p. 126.

[90] DU BUS DE WARNAFFE, C., *o.c.*, p. 134.

[91] Intervention du Ministre de la justice LEBEAU, Chambre, 21 juin 1833, *Mon. B.*, 23 juin 1833 (3ième année, n° 174; exemplaire sur microfilm disponible à la "Bibliotheek voor overheidspublicaties" de la K.U.Leuven).

[92] Voir, sur cet incident: BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 5; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 168.

[93] Le discours du député de Perceval, les interpellations adressées au ministre de la justice et la réponse du ministre ont été publiés dans la *Belgique judiciaire*, 1854, pp. 1528-1533 et 1855, pp. 81-98 sous le titre "Atteinte à l'inviolabilité de la tribune parlementaire".

[94] Les passages de l'article concerné sont publiés dans *B.J.*, 1854, p. 1529.

[95] La lettre adressée par le Procureur général au Procureur du Roi: *B.J.*, 1855, pp. 85-86.

[96] Interpellation VERHAEGEN, *B.J.*, 1854, p. 1530.

[97] Interpellation VERHAEGEN, *B.J.*, 1854, p. 1530.

[98] *B.J.*, 1854, p. 1533.

MYS & BREESCH, uitgevers – éditeurs

MYS & BREESCH, uitgevers – éditeurs

Le Ministre de la justice, Charles Faider, répondit lors de la séance du 18 janvier 1855.[99] Il s'avère que les reproches adressés au Procureur général étaient manifestement injustes, car on ne pouvait soutenir sérieusement qu'il n'avait pas respecté la loi sur la détention préventive. Cependant le Ministre de la justice avait entre-temps, par correspondance officielle, désapprouvé le Procureur général et ce aussi bien pour méconnaissance de l'article 58 de la Constitution que pour ne pas avoir communiqué sa plainte à son supérieur hiérarchique, – c'est-à-dire le Ministre de la justice – avant de la remettre au Procureur du Roi...[100] Ce ne furent certes pas les seuls déboires du Procureur général avec le monde politique. En 1870, il sera même révoqué à l'initiative du Ministre de la justice Bara, qui lui reprochait d'avoir mené les débats judiciaires avec partialité lors de l'affaire Langrand-Dumonceau.[101]

13. Le sens des mots 'dans l'exercice de ses fonctions'. Parfois, l'irresponsabilité de l'article 58 de la Constitution est qualifiée de 'liberté de tribune'.[102] Force est cependant de constater que cette qualification est trop restrictive.[103] Toute activité parlementaire est couverte:[104] non pas uniquement la séance plénière, mais également, par exemple, les réunions des commissions, des groupes politiques,[105] des commissions d'enquête parlementaire, de la commission de concertation parlementaire,...[106]

Mais il y a plus. L'article 58 de la Constitution n'exige nullement que l'opinion ou le vote ait été émis dans l'enceinte du Palais de la Nation[107] et le simple fait qu'un acte ait été commis au Palais de la Nation ne procure pas le bénéfice de l'article 58 de la Constitution.[108] En effet, ce critère n'est nullement prévu par la Constitution. Celle-ci n'exige seulement que l'opinion ou le vote ait été prononcé 'dans l'exercice de la fonction parlementaire'.[109]

[99] Réponse Ministre de la justice FAIDER, *B.J.*, 1855, p. 81 et s.

[100] Réponse Ministre de la justice FAIDER, *B.J.*, 1855, p. 81 et s.

[101] Voir: LUYKX, T. et PLATEL, M., *o.c.*, pp. 147-148; PIRENNE, H., *Histoire de Belgique*, VII, Bruxelles, 1948, pp. 213-214.

[102] Même par la Cour de cassation, voir: Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199, conclusions Premier Avocat général TERLINDEN.

[103] Voir: HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613.

[104] VAN DEN WYNGAERT (*o.c.*, II, p. 482) mentionne, à tort, que l'irresponsabilité serait limitée aux paroles mentionnées dans les *annales*. Ce critère n'est nullement retenu par l'article 58 de la Constitution.

[105] Voir: n° 15.

[106] Voir: VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. p. 593.

[107] Conclusions Premier Avocat général TERLINDEN sous Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199: "... 'dans l'exercice de leurs fonctions', c'est-à-dire là, que ce soit aux Chambres ou hors des Chambres où ils parlent en leur qualité de représentants"; Conclusions Avocat général HENOUL sous Liège 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 84; BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 1; BOON, V., *o.c.*, I, p. 136; E.C., *o.c.*, *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 263; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 165; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 117; THONISSEN, J.-J., *o.c.*, (éd. 1879), p. 161, n° 216; Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 114. *Contra:* VAN DEN WYNGAERT, C., *o.c.*, II, p. 482: "... zij geldt enkel voor misdrijven, gepleegd bij het uitbrengen van een mening of een stem in het parlement ... de rechtspraak neemt aan dat zij slechts geldt voor uitspraken van parlementsleden in het parlement zelf". Comp. avec le point de vue de VERDUSSEN (*o.c.*, p. 593): l'auteur constate que "dans la pratique" les votes et opinions ne sont protégés qu'à la condition d'être exprimés dans l'enceinte parlementaire. Le même auteur est amené à reconnaître que "certaines exceptions sont admises". Lorsqu'il aborde "les perspectives *d'avenir*" (*o.c.*, p. 620 et s.) l'auteur souligne l'intérêt de se départir d'une conception étroite du travail parlementaire et souhaite voir acceptés 'des prolongements de l'activité parlementaire à l'extérieur de l'enceinte parlementaire'. Il nous semble cependant qu'il ne s'agit nullement d'une 'perspective d'avenir', mais d'une réalité, voire d'une réalité historique, acceptée au moins depuis la fin du siècle passé (Voir: Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 98 et s.).

[108] ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114.

[109] "Dans l'exercice de la fonction" a une signification beaucoup plus large que "dans le cadre de la fonction", concept utilisé, par exemple, pour l'immunité spéciale accordée au médiateur wallon (art. 7, alinéa 2 décret du 22 décembre 1994). Sur cette immunité accordée au médiateur et le différences avec l'immunité parlementaire: VUYE, H. en collaboration avec CHIDIAC, M.-J., "De federale ombudsmannen, de Waalse en de Vlaamse ombudsman: spiegelbeelden gewikt en gewogen", in *De ombudsfunctie* (actes du colloque tenu à Anvers le 27 mars 1997), Bruges, 1997 (à paraître), n° 14.

Des paroles prononcées en dehors de l'enceinte parlementaire, mais dans l'exercice de la fonction, tombent, dès lors, sous le champ d'application de l'irresponsabilité de l'article 58 de la Constitution.[110] L'on peut, par exemple, songer aux actes posés par un parlementaire, en dehors de l'enceinte, en tant que membre d'une commission d'enquête parlementaire[111] ou même tout autre acte en tant que mandataire d'une assemblée.[112] De même, les paroles prononcées par un député au parlement, mais en dehors de son mandat, ne tombent nullement dans le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire.[113] Ainsi, le parlementaire qui injurie un huissier ou une personne qui se trouve dans la tribune publique n'agit pas dans l'exercice de la fonction, quand même les faits se déroulent en pleine séance.[114] Mais, lorsque les débats concernent une personne présente dans la tribune, les injures sont prononcées dans l'exercice de la fonction.[115] Il va de soi que les parlementaires ne sont pas couverts par l'irresponsabilité lors d'une réunion privée organisée dans les bâtiments de l'assemblée,[116] ni lors d'une conférence de presse même si celle-ci est organisée dans les bâtiments de l'assemblée.[117] Ainsi le député européen J. Vandemeulebroucke fut condamné à payer des dommages et intérêts suite à une conférence de presse tenue dans les bâtiments du Parlement européen parce qu'il avait mentionné certaines personnes comme faisant partie de la 'maffia des hormones'.[118]

Les opinions exprimées par un parlementaire en dehors de sa fonction, par exemple, dans des journaux, dans des associations, dans des meetings ou lors d'un congrès de son parti politique ne relèvent nullement de l'article 58 de la Constitution.[119] Ce sera même encore le cas lorsque le député fait publier un de ses discours ou s'il répète un de ses discours en debors de l'enceinte parlementaire.[120]

[110] Conclusions Premier Avocat général TERLINDEN sous Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199.

[111] Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 98 et s.; Rapport DE SCHRYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, a° 177, p. 2; BELTJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 1; BOON, V., *o.c.*, I, p. 137; BRANTS, K., *o.c.*, p. 101, n° 107; DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), pp. 20-21; DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 507; E.C., *o.c.*, *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 263; ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114; GIRON, A., *Le droit public de la Belgique* (abréviation: *Droit public*), Bruxelles, 1884, p. 107, n° 129; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, *v°* "Immunités parlementaires", p. 165; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613 et 614; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 474, n° 223; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 10; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 117; SENELLE, R., *o.c.*, p. 119; SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 843; THONISSEN, J.-J., *o.c.*, pp. 161-162, n° 216; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 241, n° 184; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 701; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 499, n° 332; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 484, n° 323. *Adde:* Civ. Bruxelles, 6 juillet 1937, *J.T.*, 1937, p. 433; Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 113 et p. 114.

[112] Voir: HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613 et p. 614; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 10; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 499, n° 332.

[113] ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114.

[114] DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), p. 21; ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 484, n° 323. *Adde:* Civ. Bruxelles, 6 juillet 1937, *J.T.*, 1937, p. 433.

[115] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614, note 32.

[116] BOON, V., *o.c.*, I, p. 137.

[117] VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 701.

[118] Gand, 30 septembre 1994, *A.J.T.*, 1994-95, p. 220 et jugement *a quo* Civ. Bruges, 10 février 1992, *Tijdschrift voor Brugse Rechtspraak*, 1992, p. 78.

[119] DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), p. 21; *Pand. B.*, *v°* "Immunités parlementaires", n° 9; THIMUS, F.-G.-J., *o.c.*, II, p. 106; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, pp. 241-242, n° 184; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 594; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 484, n° 323; WIGNY, P., *Cours*, p. 236 et les auteurs cités dans la note suivante.

[120] Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199, conclusions Premier Avocat général TERLINDEN; Civ. Tournai, 17 juillet 1903, *J.T.*, 1904, p. 265; Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82, conclusions Avocat général HENOUL, *Pas.*, 1904, II, p. 284; Civ. Tournai, 1 février 1904, *Pas.*, 1904, III, p. 90, *B.J.*, 1904, p. 182, conclusions Substitut du Procureur du Rni WINCKELMANS; Bruxelles, 24 février 1904, *B.J.*, 1904, p. 488 (arrêt cité *in extenso* dans un article de WINCKELMANS); Bruxelles, 15 juin 1906, *P.P.*, p. 537, n° 824; Corr. Arlon, 29 mars 1912, *Pas.*, 1913, III, p. 110; Rapport DE SCHRYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 177, p. 2; ALEN, A., *o.c.*, p. 165, n° 181; BOON, V., *o.c.*

Le parlementaire agit alors en tant qu'homme politique, mais nullement en tant que représentant de la Nation.[121] Comme l'observe un des auteurs des *Pandectes Belges*, il faut distinguer soigneusement l'homme privé de l'homme public.[122] Le fait d'être parlementaire n'implique nullement que n'importe quel acte doive être considéré comme une acte de la fonction.[123]

Evidemment, la reproduction du discours d'un député dans les *Annales parlementaires* ou dans un autre document imprimé sur ordre de l'assemblée, tombe bel et bien sous l'empire de l'article 58 de la Constitution.[124] En effet, la publication dans les *Annales* est prévue par le règlement des différentes assemblées et doit, dès lors, être considérée comme un acte de la fonction parlementaire.[125] De même, le député ou le sénateur sera couvert par l'irresponsabilité, s'il se borne, en dehors de l'enceinte parlementaire, à renvoyer à un discours tel que publié dans les *Annales*.[126]

Selon le Premier Avocat général Terlinden, l'immunité du discours pourrait même, dans une certaine mesure, 'survivre' à l'immunité de l'orateur. Ainsi, la responsabilité d'un journaliste ne pourra être engagée quand il rend compte fidèlement, de bonne foi et en dehors de toute intention méchante, des débats parlementaires.[127] A notre avis, le journaliste n'est pas juridiquement responsable, parce qu'il ne fait rien d'autre que rendre compte des débats parlementaires, sans s'approprier les appréciations ou les critiques émises par les députés. Dès le moment où le journaliste s'approprie le contenu du discours, par exemple en le publiant à l'occasion d'une polémique, il devient, par contre, responsable.[128]

14. L'affaire Lucq: les actes des commissaires d'une commission d'enquête peuvent-ils être considérés comme des 'opinions et votes'?[129] L'affaire Lucq est une des multiples dérives suite au vote de la loi Van Humbeek en 1879 à l'initiative du cabinet libéral de Frère-Orban. Cette loi a provoqué une véritable guerre scolaire entre catholiques et libéraux. Les catholiques étaient même, selon l'historien Wynants,[130] confrontés à un véritable dilemme politique et idéologique: fallait-il obéir à l'épiscopat ou exécuter la loi?

En 1880, la Chambre instaura une 'commission d'enquête parlementaire sur la situation morale et matérielle de l'enseignement primaire, sur les résultats de la loi de 1879 et sur les moyens employés pour entraver l'exécution de cette loi'.[131] Cette commission était vouée à l'échec, car les catholiques refusèrent d'en faire partie. "Elle ne fournit qu'un nouvel aliment aux polémiques d'une presse montée au diapason des pamphlets de la révolution brabançonne" estime notre historien national Henri Pirenne.[132] Début 1881, la Chambre fut saisie de deux demandes d'autorisation de poursuites contre le député Lucq, qui avait présidé la commission d'enquête à Enghien. Il était accusé, entre autres par le vicaire Raick d'Enghien, d'usurpation de fonctions publiques et d'injures publiques. Les deux requérants exigeaient la levée de l'immunité parlementaire du député, afin de pouvoir intenter des poursuites.[133]

Les demandeurs n'obtinrent pas gain de cause. La Chambre décida que la levée de l'immunité parlementaire était impossible lorsque les faits tombent sous le champ d'application de l'article 58 de la Conatitution.[134]

Cependant, en même temps, la Chambre était amenée à statuer sur un autre point. Les actes posés par un parlementaire en tant que membre d'une commission d'enquête peuvent-ils être considérés comme "des opinions ou votes" dans le sens de l'article 58 de la Constitution? La Chambre a donné une réponse affirmative à cette question. Elle souligna que le Constituant de 1831 s'était limité à énumérer les actes ordinaires de la vie parlementaire, mais que le Congrès national n'avait certes pas entendu exclure les autres actes pour l'accomplissement desquels les membres des assemblées ont besoin des mêmes garanties d'inviolabilité et des mêmes conditions de sécurité.[135] Les deux demandes furent, dès lors, rejetées.

15. L'affaire Sap contre Bodart: la problématique des groupes politiques. En 1937, écrit l'historien Wynants, le Premier ministre Van Zeeland fut littéralement torpillé par le député Sap qui déterra des scandales pour régler des comptes politiques.[136] Le 16 mars 1937, le député interpella le Premier ministre Van Zeeland, entre autres, sur les déclarations de ce dernier concernant l'emprunt Mendelssohn.[137] De plus, le député Sap mentionna le fait généralement allégué, tout en affirmant ne pas prendre à son compte cette allégation, que Van Zeeland, ancien gouverneur de la Banque nationale, aurait continué à y toucher ses émoluments. Après que le Premier ministre eut répondu à l'interpellation, la Chambre vota cependant à une majorité écrasante un ordre du jour où elle approuvait les déclarations du Premier ministre et protesta contre les allégations de Sap. Notons qu'ultérieurement Van Zeeland reconnut avoir reçu des sommes d'argent d'un fonds secret ('la cagnotte'), qu'il avait utilisées pour le paiement de membres de son cabinet.[138]

(suite) *o.c.*, I, p. 137; BRANTS, K., *o.c.*, p. 101, n° 107; CONSTANT, J., *Traité élémentaire de droit pénal*, I, Liège, 1965, p. 133, n° 88; DE BROUCKÈRE, C. et TIELEMANS, F., *o.c.*, IV, v° "Chambre des représentants", pp. 286-287; DELPÉRÉE, F., *o.c.*, II, Fasc. 1, p. 177, n° 383; DE MEYER, J., *o.c.*, p. 171; DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 507; DUPONT, L. et VERSTRAETEN, R., *o.c.*, p. 156, n° 236; E.C., *o.c.*, *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 263 et s.; ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 378; ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, v° "Immunités parlementaires", p. 166; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614, note 39; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 475, n° 223; *R.P.D.B.*, v° "Pouvoir législatif", n° 118; SENELLE, R., *o.c.*, p. 119; SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 844 et s.; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 242, n° 184; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 701; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *o.c.*, I, p. 182, n° 399; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 499, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 594; WINCKELMANS, C., "Une question de droit constitutionnel. L'immunité parlementaire", *B.J.*, 1904, p. 433 et s. *Contra:* X., note sous Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 90 et s.

121 Il nous semble que H. VLIEBERGH (*De Belgische Grondwet*, Anvers, 1973, p. 217) interprète la Constitution d'une manière trop large assimilant apparemment l'exercice de la fonction à "het uitoefenen van zijn politiek mandaat".

122 *Pand. B.*, v° "Immunités parlementaires", n° 9. Voir: Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199, conclusions Premier Avocat général TERLINDEN.

123 Gand, 30 septembre 1994, *A.J.T.*, 1994-95, p. 220 et jugement *a quo* Civ. Bruges, 10 février 1992, *Tijdschrift voor Brugse Rechtspraak*, 1992, p. 78.

124 Conclusions Premier Avocat général TERLINDEN sous Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 200; Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82, conclusions Avocat général HENOUL, *Pas.*, 1904, II, p. 284; Civ. Tournai, 1 février 1904, *Pas.*, 1904, III, p. 90, *B.J.*, 1904, p. 182, conclusions Substitut du Procureur du Roi WINCKELMANS; DELPÉRÉE, F., *o.c.*, II, Fasc. 1, p. 177, n° 383; DESCAMPS, J.F., *o.c.*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1988 (n° 4), p. 19; DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 507; DUPONT, L. et VERSTRAETEN, R., *o.c.*, p. 156, n° 236; E.C., *o.c.*, *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 264; ERRERA, P., *o.c.*, p. 180, n° 114; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614, note 39; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 242, n° 184, note 25; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *o.c.*, I, pp. 181-182, n° 399; WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 484, n° 323.

125 Voir: Conclusions Premier Avocat général TERLINDEN sous Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 200.

126 Voir: n° 17 et Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82, conclusions Avocat général HENOUL, *Pas.*, 1904, II, p. 284.

127 Voir: Conclusions Premier Avocat général TERLINDEN sous Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 200.

128 Corr. Arlon, 29 mars 1912, *Pas.*, 1913, III, p. 110.

129 Voir, sur cette affaire: GIRON, A., *Dictionnaire*, II, v° "Immunités parlementaires", p. 165.

130 Voir: WYNANTS, P., "Fidélité à l'Eglise ou loyauté envers l'Etat. Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique", in *La loyauté* (éd. J. VERHOEVEN), Bruxelles, 1997, p. 427 et s.

131 Voir: LUYKX, T. et PLATEL, M., *o.c.*, p. 169 et s.; MABILLE, X., *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, 1992, p. 151 et s.; PIRENNE, H., *o.c.*, VII, p. 230 et s.; WITTE, E., CRAEYBECKX, J. et MEYNEN, A., *Politiehe geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Anvers, 1993, p. 95 et s.

132 PIRENNE, H., *o.c.*, VII, p. 237.

133 Pour le texte des deux requêtes: *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 98.

134 Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 100.

135 Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 99: "Ici il ne s'agit plus, comme dans les séances ordinaires des Chambres, d'opinions et de votes, il s'agit d'actes de tout autre nature et qui peuvent avoir un caractère hostile au gouvernement. Peut-on admettre que le Congrès ait voulu refuser pour ces actes les garanties qu'il accorde pour les opinions et les votes? Personne ne le croira". Voir, le commentaire de DESCHAMPS, E., "De l'arrestation et de la poursuite des députés en cas de flagrant délit", *B.J.*, 1886, p. 796.

136 WYNANTS, P., "En marge du procès INUSOP. Réflexions d'historien", *Revue nouvelle*, avril 1996, p. 10.

137 Voir, pour les faits de l'affaire: Conclusions Avocat général JANSSENS DE BISTHOVEN sous Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, p. 8 et s.

138 Voir: HÖJER, C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, 1946, p. 266 et s.; LUYKX, T. et PLATEL, M., *o.c.*, pp. 369-370. Une proposition de mise en accusation du Premier ministre sera même déposée

A la suite de cette interpellation, Sap fut convoqué à une réunion du groupe politique de la droite de la Chambre. Un ordre du jour voté par ce groupe invita Sap à reconnaître publiquement ses torts, faute de quoi il en serait exclu.[139] En raison de certains propos tenus lors de cette réunion du groupe politique, le député Bodart fut cité en dommages et intérêts par Sap. Le député Bodart ne manqua pas d'invoquer l'article 58 de la Constitution, mais son argument n'a pas été retenu, ni par le tribunal civil de Bruxelles,[140] ni par la Cour d'appel.[141] Il s'avère qu'à cette époque, les groupes politiques n'étaient pas encore prévus de manière expresse par le règlement de la chambre,[142] de sorte que l'on pouvait conclure que le député assistant à une réunion de son groupe politique n'agissait pas dans l'exercice de la fonction parlementaire.[143] Notons, par ailleurs, que la Cour d'appel a estimé, à l'opposé du tribunal de première instance, que les paroles attribuées au député Bodart ne constituaient aucun fait délictueux ou quasi délictueux et que, dès lors, l'action était non fondée.

De nos jours, cette jurisprudence, qui était déjà critiquable à l'époque,[144] n'a plus droit de cité. En effet, l'on ne pourrait plus prétendre que les groupes politiques ne sont pas reconnus par le règlement des assemblées[145] ou par la législation.[146] Ils font, dès lors, partie de l'organisation de l'assemblée de sorte qu'un député sera couvert par l'article 58 de la Constitution pour les opinions exprimées lors de la réunion de son groupe politique.[147]

16. L'affaire Demblon: le jour où soufflait dans la Chambre un vent d'irritation et de colère. L'on ne peut perdre de vue que l'irresponsabilité parlementaire protège la *fonction parlementaire*, et elle seule. L'acte doit, dès lors, être accompli dans l'exercice celle-ci. Par exemple, l'outrage par parole d'un collègue en pleine séance doit être considéré comme l'expression d'une opinion dans l'exercice de la fonction.[148] Mais des violences, des coups et blessures – voire l'assassinat d'un collègue en séance plénière – sont inconciliables avec l'exercice de la fonction parlementaire et ne peuvent être considérés comme l'expression d'une opinion.[149]

(suite) (Proposition de résolution tendant à mettre en accusation un ancien premier ministre et un ancien ministre des finances, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 239 (proposition signée: Legros, Motteux, Wintgens, Leruitte et Knaepen)). Van Zeeland démissionna de sa fonction de premier ministre (Voir: VUYE, H., "La responsabilité juridique des ministres ou la résurrection d'une responsabilité oubliée", *R. Cass.*, 1996, p. 235).

139 Voir l'ordre du jour publié *in extenso* dans les conclusions de l'Avocat général JANSSENS DE BISTHOVEN sous Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, p. 8.

140 Civ. Bruxelles, 6 juillet 1937, *J.T.*, 1937, p. 433.

141 Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, p. 7, conclusions Avocat général JANSSENS DE BISTHOVEN.

142 Voir: Conclusions Avocat général JANSSENS DE BISTHOVEN sous Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, p. 8 et s. Dans son ouvrage sur les règlements des assemblées TOEBOSCH observe que les groupes politiques n'ont été reconnus de manière expresse par le règlement de la Chambre des représentants qu'en 1962 et en 1974 par le règlement du Sénat (TOEBOSCH, E., *Parlements et règlements*, Diegem, 1993, pp. 256-257, pour les institutions régionales et communautaires: p. 269).

143 Civ. Bruxelles, 6 juillet 1937, *J.T.*, 1937, p. 433; Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, 7, conclusions Avocat général JANSSENS DE BISTHOVEN. Dans le même sens: BOON, V., *o.c.*, I, p. 137; BRANTS, K., *o.c.*, p. 101, n° 107.

144 Voir: HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, pp. 613-614: *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 118 et s. et la déclaration du président de la Chambre HUYSMANS, *Ann. Parl.*, Chambre, 1937-38, p. 394.

145 Voir: TOEBOSCH, E., *o.c.*, pp. 256-257 et p. 269.

146 Voir, par exemple: art. 211 et s. du Code électoral.

147 ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 378; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, pp. 613-614; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 241, n° 184; VAN DER HULST, M., *o.c.*, p. 189; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 594.

148 HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614.

149 ALEN, A., *o.c.*, p. 165, n° 181; BODSON, P.-L., *Manuel de droit pénal*, Liège, 1986, p. 265, note 5; BOON, V., *o.c.*, I, p. 137; BRANTS, K., *o.c.*, p. 101, n° 107; DELPÉRÉE, F., *o.c.*, II, Fasc. 1, p. 177, n° 383; DE MEYER, J., *o.c.*, p. 171; DUPONT, L. et VERSTRAETEN, R., *o.c.*, p. 156, n° 236; E.C., *o.c.*, *Rev. Cath. Dr.*, 1904-05, p. 262 et s.; ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 378; ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 614; MAST, A. et DUJARDIN, J., *o.c.*, p. 156, n° 118; *R.P.D.B.*, *v°* "Pouvoir législatif", n° 121; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 241, n° 184; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, p. 331, n° 701; VAN DER HULST, M., *o.c.*, pp. 188-189; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 593; suite

L'affaire Demblon est une belle illustration de ce principe.

En 1894, le Parti Ouvrier Belge fit son entrée au parlement. Certains députés socialistes, adeptes des meetings politiques, étaient peu habitués aux habitudes politiques des chambres censitaires.[150] Non sans raison, le Sénateur socialiste Picard – fondateur du *Journal des tribunaux* et des *Pandectes belges* – prétendit que l'on pouvait, malgré les différences politiques, "appeler frères et amis les membres des chambres censitaires".[151] Le plus redouté des nouveaux élus du suffrage universel avec vote plural était Célestin Demblon. C'est, entre autres, suite à certains incidents auxquels Demblon était rarement étranger, que le règlement de la Chambre fut modifié de manière importante en 1897 pour prévoir l'exclusion temporaire à titre de mesure disciplinaire. La première 'victime' de ce nouveau règlement fut Célestin Demblon, qui fut exclu temporairement le 21 janvier 1898.[152] Quelques années plus tard, il sera à la base d'une importante jurisprudence concernant les immunités parlementaires. C'était un jour, dira Edmond Picard, où soufflait dans la Chambre un vent d'irritation et de colère...[153]

Le 14 février 1900, le député socialiste Demblon, à la suite d'une interruption lancée par son collègue catholique Carton de Wiart, s'était précipité vers celui-ci pour le souffleter. Bien que Célestin Demblon fût retenu de force par différents parlementaires, il heurta et bouscula Carton de Wiart, alors qu'il gesticulait et essayait de le frapper. Le Vice-président de la Chambre, le Baron Snoy, donna connaissance de cet acte de violence au Procureur de Roi qui requit le juge d'instruction d'instruire. Finalement, Demblon fut renvoyé devant le tribunal correctionnel.[154] Cette affaire a donné lieu à des débats passionnés aussi bien à la Chambre des représentants, où l'incident s'était déroulé,[155] qu'au Sénat.[156] La Chambre a même voté, le 29 mars 1900, la suspension des poursuites pendant toute la durée de la session législative.[157] Au Sénat, une proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires fut déposée par le sénateur Descamps.[158]

(suite) WIGNY, P., *Droit const.*, II, p. 484, n° 323; WIGNY, P., *Cours*, p. 236. *Adde:* Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 114.

150 Voir: LUYKX, T. et PLATEL, M., *o.c.*, pp. 205-206.

151 Intervention PICARD, *Ann. Parl.*, Sénat, 30 mars 1900, p. 340.

152 LUYKX, T. et PLATEL, M., *o.c.*, pp. 219-220; TOEBOSCH, E., *o.c.*, p. 69.

153 Intervention PICARD, *Ann. Parl.*, Sénat, 30 mars 1900, p. 340.

154 Voir, dans cette affaire: Chambre du Conseil Bruxelles, 14 février 1900 et Chambre des mises en accusation, Bruxelles, 19 mars 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 145; Corr. Bruxelles, 18 juin 1900, *Pas.*, 1900, III, p. 193; Bruxelles, 5 juillet 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 243; Corr. Bruxelles, 17 octobre 1900, *Pas.*, 1900, III, p. 345; Bruxelles, 31 octobre 1900, *Pas.*, 1901, II, p. 34; Cass., 31 décembre 1900, *Pas.*, 1901, p. 89, conclusions Avocat général JANSSENS.

155 *Ann. Parl.*, Chambre, 23 mars 1900, p. 779 et s., 29 mars 1900, p. 831 et s.

156 *Ann. Parl.*, Sénat, 28 mars 1900, p. 333, 30 mars 1900, p. 335 et s., 4 avril 1900, p. 353 et s.

157 *Ann. Parl.*, Chambre, 29 mars 1900, p. 837 (motion présentée par le député VANDERVELDE).

158 Proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 106 et s. Voir également l'intervention de DESCAMPS, *Ann. Parl.*, Sénat, 4 avril 1900, p. 353 et s. Cette proposition nous semble particulièrement intéressante. En effet, le but du Sénateur Descamps n'était nullement d'innover, mais bien de résumer l'état de la jurisprudence. L'article 1er prévoit que l'irresponsabilité est pénale et civile et laisse ainsi intact le domaine de l'action disciplinaire exercée par chaque assemblée. L'article 2 donne une interprétation large du concept "opinions et votes" de l'article 58 de la Constitution: il s'agit de tout acte, oral ou écrit, posé dans l'exercice de la fonction et ce aussi bien en assemblée plénière qu'en réunion plus restreinte et sans distinguer si l'acte est accompli dans l'enceinte du palais de la Nation ou au dehors (par exemple lors d'une enquête parlementaire). L'article 3 précise le concept "recherché et poursuivi": les parlementaires sont affranchis de toute mise en prévention comme de toute mesure d'instruction préalables aux poursuites. L'article 4 est un rappel de l'affaire Woeste (voir: n° 9): les parlementaires ne peuvent être appelés à s'expliquer sur des faits signalés ou des pièces invoquées dans l'exercice de leur fonction. Les articles 5 à 7 sont novateurs et se rattachent directement à l'affaire Demblon: les faits délictueux étrangers à l'exercice de la fonction commis lors d'une réunion – ou en dehors de la salle des réunions, mais dans l'enceinte du palais de la Nation – ne peuvent donner lieu à une mise en prévention, même s'ils sont flagrants, que sur information faite au parquet, soit par l'assemblée, soit par le président, soit par le bureau (articles 5 et 6). L'article 7 prévoit la même procédure lorsque les faits susmentionnés ont été commis par des personnes étrangères au parlement. Les articles 8 à 15 visent l'exécution de l'ancien article 59 de la Constitution.

Malgré les insistances de la gauche libérale et socialiste, le Ministre de la justice Van den Heuvel ne voulut accepter qu'une seule interprétation de l'article 58 de la Constitution: l'irresponsabilité n'embrasse pas les actes et paroles qui ne rentrent pas dans l'exercice de la fonction parlementaire.[159]

Le tribunal correctionnel de Bruxelles déclara l'action publique recevable,[160] décision confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles,[161] écartant ainsi le moyen pris de l'ancien article 59 de la Constitution. Demblon avait soutenu que la notion de flagrant délit prévue par l'article 59 de la Constitution devait s'interpréter comme "flagrant crime". Cette interprétation fut rejetée par presque toutes les juridictions intervenues dans cette affaire[162] en ce compris la Cour de cassation.[163]

Demblon fut finalement condamné par le tribunal correctionnel de Bruxelles, décision par ailleurs confirmée par la Cour d'appel, à une amende de 200 francs[164] sur base de l'article 275 du Code pénal. Le tribunal a estimé, à raison il nous semble, que même dans l'interprétation la plus large de l'article 58 de la Constitution, l'irresponsabilité ne couvre que les opinions, votes, discours, écrits, et en général les actes quelconques des membres des assemblées parlementaires, mais uniquement à la condition que ces actes entrent dans l'exercice de la fonction, ce qui exclut nécessairement les actes de violence.

Il n'y eut pas que Demblon ... Le 27 janvier 1938 est intervenu à la Chambre un incident similaire, cette fois entre divers députés de gauche et certains rexistes. "Violent tumulte", lit-on dans les *Annales*.[165] Une plainte fut déposée par le député Sindic entre les mains du Procureur du Roi de Bruxelles. La commission des poursuites estima que des actes de violence sont par leur nature exclusifs de l'exercice du mandat parlementaire.[166]

L'on peut hésiter à propos des gestes, tels qu'un pied-de-nez, mais il semble que ces actes doivent être considérés comme l'expression d'une opinion,[167] fût-ce, à notre humble avis, d'une manière assez primaire. Cependant, dès le moment où le geste est en même temps un acte de violence, il n'est plus couvert par l'irresponsabilité.[168] Peut-on mieux résumer cette jurisprudence qu'en citant le sénateur Descamps: "Nous sommes réunis pour parlementer, non pour nous colleter; sinon, ce ne sont pas des hommes d'Etat, mais des athlètes que les électeurs devraient choisir"?[169]

17. L'affaire Crombez et ... encore Célestin Demblon: les discours reproduits en dehors du parlement. Au début du siècle Célestin Demblon n'était pas le seul à rompre avec les anciennes habitudes des assemblées bourgeoises d'avant 1893. En mars 1903, le député Crombez interpella le Ministre de la justice sur les congréganistes étrangers.[170] Quelques mois plus tard, ce discours fut publié *in extenso*, sous forme de brochure, avec le

[159] Intervention Ministre de la justice VAN DEN HEUVEL, *Ann. Parl.*, Chambre, 23 mars 1900, p. 785 et s., 29 mars 1900, p. 832 et s. et *Ann. Parl.*, Sénat, 30 mars 1900, p. 346 et s., 4 avril 1900, p. 362 et s.

[160] Corr. Bruxelles, 18 juin 1900, *Pas.*, 1900, III, p. 193.

[161] Bruxelles, 5 juillet 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 243. Un pourvoi en cassation fut rejeté par l'arrêt du 6 août 1900, car l'arrêt ne pouvait être considéré comme définitif.

[162] Chambre des mises en accusation, Bruxelles, 19 mars 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 145; Corr. Bruxelles, 18 juin 1900, *Pas.*, 1900, III, p. 193; Bruxelles, 5 juillet 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 243. *Contra*, dans la même affaire: Chambre du Conseil Bruxelles, 14 février 1900 publié avant Chambre des mises en accusation, Bruxelles, 19 mars 1900, *Pas.*, 1900, II, p. 145.

[163] Cass., 31 décembre 1900, *Pas.*, 1901, p. 89, conclusions Avocat général JANSSENS.

[164] Corr. Bruxelles, 17 octobre 1900, *Pas.*, 1900, III, p. 345; Bruxelles, 31 octobre 1900, *Pas.*, 1901, II, p. 34. Voir: Cass., 31 décembre 1900, *Pas.*, 1901, p. 89, conclusions Avocat général JANSSENS (aucun moyen basé sur l'article 58 de la Constitution ne fut invoqué).

[165] *Ann. Parl.*, Chambre, 27 janvier 1938, p. 547 et s.

[166] Rapport DE SCHRYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 177, p. 5.

[167] ERRERA, P., *o.c.*, p. 179, n° 114.

[168] VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, p. 498, n° 332.

[169] Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 115.

[170] Voir: Conclusions Substitut du Procureur du Roi WINCKELMANS, sous Civ. Tournai, 1 février 1904, *B.J.*, 1904, p. 182 et s.

titre révélateur: *"L'invasion noire"*. Dans cette brochure, le député faisait, entre autres, la recension d'un ouvrage de P. Godts, rédemptoriste, qui avait également un titre révélateur: *"Le féminisme condamné par les principes de théologie et de philosophie"*. L'analyse de Crombrez ne manquait pas de clarté: "M. Godts me semble atteint de cette perversion sexuelle qui souvent conduit aux actes du pure sadisme".

Cet épisode donna lieu à différents procès. Le député fut assigné en dommages et intérêts par Godts devant le tribunal civil de Tournai. Crombez invoqua l'article 58 de la Constitution, car la brochure était la reproduction d'un discours prononcé dans l'enceinte parlementaire. A raison, le tribunal estima que l'irresponsabilité parlementaire est soumise à une condition essentielle: les actes doivent être posés dans l'exercice de la fonction parlementaire.[171] La publication, sous forme de brochure d'un discours prononcé an parlement, est indépendante de l'exécution du mandat législatif et ne tombe pas sous le champ d'application de l'article 58 de la Constitution. Le tribunal civil de Tournai, dès lors, condamna Crombez à payer au demandeur la somme de 500 francs à titre de dommages-intérêts.

Cette décision fut confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles, la Cour a augmentant toutefois les dommages et intérêts à 1.000 francs.[172]

Apparemment, le député Crombez fut, à son tour, la victime d'expressions méprisantes d'une vivacité regrettable dans le *Courrier de l'Escaut*. En utilisant son droit de réponse Crombez exiga l'insertion de son discours dans ledit journal. Sa demande fut rejetée par le tribunal civil de Tournai: "... le discours dont l'insertion est demandée comme exercice du droit de réponse devient ici un véritable article de journal dont les expressions de nature à atteindre des tiers dans leur dignité, leur honneur ou leurs intérêts, de manière à leur causer un sérieux préjudice, ne seraient plus couvertes par l'immunité parlementaire".[173] Cette décision fut confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles.[174] Le député Crombez a tenté l'ultime démarche: un pourvoi en cassation. En suivant les conclusions de son Premier Avocat général, la Cour de cassation confirma, dans un arrêt de principe, qu'un député, en reproduisant en dehors de l'enceinte parlementaire un discours ou en publiant ce discours, agit en tant qu'homme privé et que, dès lors, sa responsabilité est entière.[175]

Célestin Demblon fut beaucoup plus subtil que Crombez. Lors des séances du 18 et 19 juillet 1901 de la Chambre des représentants, le député avait accusé l'inspecteur cantonal de l'enseignement Courtois de s'être rendu coupable de plusieurs faits à l'encontre d'un directeur d'école.[176] L'inspecteur cantonal adressa une lettre de protestation aux journaux de Liège et exprima ainsi son regret de ne pouvoir assigner Demblon en justice, ce dernier étant couvert par l'irresponsabilité parlementaire. Evidemment, Demblon se sentait obligé de réagir. Il adressa à son tour une lettre à *La Meuse* et *La Réforme* en renvoyant aux "pièces irrécusables" de son discours publié dans les *Annales parlementaires*. Suite à cette lettre, Demblon fut assigné en justice. Condamné par le tribunal de première instance, il sortira, à raison il nous semble, vainqueur devant la cour d'appel.[177] Renvoyer à un discours prononcé an parlement est autre chose que reproduire ce discours: se rapporter à ce que l'on a dit est autre chose que le répéter ou le reproduire. Comme l'observe Silvercruys, le député qui se rapporte à ce qu'il a dit, ne dit rien,[178] tandis que le député qui répète ou reproduit un discours s'engage nécessairement.[179]

[171] Civ. Tournai, 1 février 1904, *Pas.*, 1904, III, p. 90, *B.J.*, 1904, p. 182, conclusions Substitut du Procureur du Roi WINCKELMANS.

[172] Bruxelles, 15 juin 1906, *P.P.*, p. 537, n° 824.

[173] Civ. Tournai, 17 juillet 1903, *J.T.*, 1904, p. 265.

[174] Bruxelles, 24 février 1904, *B.J.*, 1904, p. 488 (arrêt cité *in extenso* dans un article de WINCKELMANS).

[175] Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199, conclusions Premier Avocat général TERLINDEN.

[176] Pour les faits de cette affaire: Conclusions Avocat général HENOUL sous Liège 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82 et s.

[177] Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82, conclusions Avocat général HENOUL, *Pas.*, 1904, II, p. 284.

[178] SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 845-846. Dans le même sens: Conclusions Avocat général HENOUL sous Liège 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 82 et s.

[179] SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 861. Une note anonyme publiée sous l'arrêt de la Cour d'appel de Liège (X., note sous Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, 1904, p. 90 et s.) donne à notre avis une interprétation erronée de

L'on comprend facilement le point faible de cette interprétation de l'article 58 de la Constitution. Un député peut être provoqué par un adversaire politique à répéter son discours en debors de l'enceinte parlementaire, ce qui le privera du bénéfice de l'article 58 de la Constitution. Cette hypothèse n'est pas théorique. En 1886, le fonctionnaire Nyssens, qui avait été critiqué par le député Lippens lors d'une intervention de ce dernier au parlement et ce à la suite d'une campagne très vive et personnelle dirigée par Nyssens contre Lippens dans la presse, utilisa ce moyen en s'adressant au député: "Vous n'oseriez pas dépouiller votre immunité parlementaire. *Je* vous défie de répéter au dehors ce que vous avez dit à la Chambre et de soumettre vos paroles aux tribunaux".[180] En réaction, Lippens a cru devoir constituer des témoins ... invitation apparemment refusée par Nyssens. L'incident se termina par une lettre du député publiée dans la *Flandre libérale* où ce dernier soutint qu'il n'avait pas le droit en tant que parlementaire de constituer les tribunaux juges du parlement.[181] Bien que l'irresponsabilité soit d'ordre public et que le député ne puisse y renoncer *de droit*,[182] il peut donc y renoncer *de fait* en reproduisant son discours en dehors de l'enceinte parlementaire ... Le député se dépouillera ainsi du bénéfice de l'article 58 de la Constitution.

18. L'irresponsabilité parlementaire et le pouvoir disciplinaire des assemblées: l'affaire Van Rossem.[183] Les actes du parlementaire restent justiciables du pouvoir disciplinaire de l'assemblée concernée. En effet, l'irresponsabilité protège le parlementaire contre toutes les autorités *autres que l'assemblée elle-même*.[184]

Ce pouvoir disciplinaire des assemblées pourra, dès lors, parfois entrer en collision avec la 'liberté de tribune'.[185] Ce fut, par exemple, le cas lors de la prestation de serment du Roi Albert II, devant les chambres réunies, quand le député Van Rossem lança un slogan antimonarchique: "Vive la république d'Europe! Vive Julien Lahaut".[186] Un des deux présidents de séance, Monsieur Swaelen, rappela le député anversois à l'ordre: "Votre comportement est indigne et scandaleux et le pays tout entier vous condamnera".[187] Sur ordre d'un des deux présidents de séance, le député fut expulsé[188] et il semble même qu'il fut mis aux arrêts dans son bureau pendant le déroulement de la cérémonie (l'intéressé lui-même l'a toujours démenti).[189]

Bien que la mise aux arrêts pendant le déroulement de la cérémonie semble hors de proportion – il aurait suffi de rappeler le député à l'ordre ou de l'expulser,[190] – l'on est obligé de reconnaître que les mesures de police décidées par le Président Swaelen ne peuvent être considérées comme une violation de l'irresponsabilité parlementaire. L'article 58 de la Constitution ne permet nullement au parlementaire de perturber le bon déroulement des travaux.[191] Déjà en 1881, la section centrale de la Chambre avait estimé que, malgré la disposition de l'article 58 de la Constitution, les parlementaires restaient justiciables du pouvoir disciplinaire de l'assemblée.[192] Et ce principe était déjà affirmé dans un des premiers ouvrages de droit public publié après l'indépendance de la Belgique par de Brouckère et Tielemans, deux anciens membres de la Commission de Gerlache, qui avait rédigé l'avant-projet de Constitution soumis ultérieurement au Congrès national.[193] Le but de l'article 58 de la Constitution est de sauvegarder l'indépendance des parlementaires et des députés vis-à-vis du pouvoir judiciaire, du pouvoir exécutif et même vis-à-vis des citoyens. L'assemblée elle-même reste souveraine. L'on peut renvoyer, sur ce point, au *Bill of Rights* de 1689 où il est prévu que les actes de la fonction ne peuvent être mis en discussion en aucun "... lieu quelconque autre que le parlement lui-même".[194]

Il faut, dès lors, interpréter l'article 58 de la Constitution à la lumière de son but, c'est-à-dire assurer le bon fonctionnement de l'assemblée. Prétendre que l'irresponsabilité parlementaire interdit toute intervention disciplinaire, ce ne serait rien d'autre qu'affirmer qu'un député peut se permettre d'empêcher l'assemblée d'exercer sa mission. L'article 58 de la Constitution ne protège donc nullement le parlementaire contre des sanctions disciplinaires prises sur base du règlement de l'assemblée concernée.[195]

19. L'affaire Van Maenhaut contre Vooruit: l'irresponsabilité peut-elle priver le député ou une tierce personne d'un moyen de défense? L'on ne peut intenter une action civile ou pénale contre une député pour des actes de la fonction parlementaire. Mais, quand un député assigne en justice un citoyen, ce dernier peut-il, pour prouver son innocence, renvoyer, par exemple, à un discours prononcé au parlement? Peut-on prétendre que ce moyen de défense constitue une "recherche" du député, interdite par l'article 58 de la Constitution? Cette problématique a été résolue de différentes façons.

Dans ses conclusions précédant le célèbre arrêt rendu en matière de responsabilité ministérielle du 12 juillet 1865 – suite au duel entre le Ministre de la guerre Chazal et le député anversois Delaet[196] – le Procureur général Leclercq a estimé que la Cour de cassation ne pouvait remonter à ce qui s'était passé à la Chambre pour en faire dépendre la culpabilité plus ou moins grande du député Delaet.[197] Remonter à ce qui s'était passé au parlement équivaut à rechercher le député dans le sens de l'article 58 de la Constitution. Ce point de vue est partagé par le célèbre constitutionnaliste Giron.[198]

La Cour de cassation s'est prononcée dans un sens opposé en 1911.[199] A la base de cet arrêt se trouve un regrettable accident de chemin de fer, survenu à Gand le 8 janvier 1909 et ayant causé la mort de plusieurs personnes.[200] Le député catholique Gantois Van Maenhout était le premier à interpeller le ministre compétent. C'est alors que le journal socialiste *Vooruit* publia un article repro-

(suite) l'arrêt. Selon l'auteur de cette annotation, *toute reproduction fidèle* en dehors de l'assemblée serait couverte par l'article 58 de la Constitution. Cette interprétation fut fortement critiquée, à raison, par plusieurs auteurs (voir: SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, pp. 845-846; WINCKELMANS, C., *o.c.*, *B.J.*, 1904, p. 433

[180] Voir: Note HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, pp. 222.

[181] Voir, la lettre de LIPPENS publiée par HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, p. 222, note 3.

[182] Voir: n° 1.

[183] Voir, l'analyse pénétrante de ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 379. *Adde:* UYTTENDAELE, M. et MARON, E., "Interrègne, avènement et prestation de serment d'Albert II", *J.T.*, 1993, pp. 817-818; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, pp. 242-243, n° 185.

[184] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, pp. 496-497, n° 332.

[185] ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 379; UYTTENDAELE, M. et MARON, E., *o.c.*, *J.T.*, 1993, pp. 817-818.

[186] Intervention VAN ROSSEM, *Ann. Parl.*, Chambres réunies, 9 août 1993, p. 17.

[187] Intervention du Président SWAELEN, *Ann. Parl.*, Chambres réunies, 9 août 1993, p. 17.

[188] La sommation adressée par le président à Monsieur Van Rossem ne fut pas reprise dans les *Annales* de la séance.

[189] Voir: UYTTENDAELE, M. et MARON, E., *o.c.*, *J.T.*, 1993, p. 817.

[190] Dans le même sens: UYTTENDAELE, M. et MARON, E., *o.c.*, *J.T.*, 1993, pp. 817-818; UYTTENDAELE, M., *o.c.*, pp. 242-243, n° 185.

[191] ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 379; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191.

[192] Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 100. *Idem:* Rapport DE SCHEYVER, *Doc. Parl.*, Chambre, 1937-38, n° 177, p. 3; Intervention Ministre de la justice VAN DEN HEUVEL, *Ann. Parl.*, Sénat, 30 mars 1900, p. 347; Développements de la proposition de loi concernant le régime des immunités parlementaires (E. DESCAMPS), *Doc. Parl.*, Sénat, 1899-1900, n° 56, p. 112.

[193] DE BROUCKÈRE, C. et TIELEMANS, F., *o.c.*, IV, v° "Chambre des représentants", p. 287.

[194] Voir: n° 3.

[195] BELJJENS, G., *o.c.*, art. 44, n° 3; DU JARDIN, J., *o.c.*, in *Liber amicorum H. Bekaert*, p. 110; ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 140, n° 379; GIRON, A., *Droit public*, p. 107, n° 129; GIRON, A., *Dictionnaire*, II, v° "Immunités parlementaires", p. 166; HAUS, J.-J., *o.c.*, p. 143, n° 205; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613; HENNAU, C. et VERHAEGEN, J., *Droit pénal général*, Bruxelles, 1995, pp. 237-238; ORBAN, O., *o.c.*, II, p. 473, n° 223, note 80; Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. TESCH, *Doc. Parl.*, Chambre, 1880-81, p. 99 et p. 100; VANHOUDT C.J. et CALEWAERT, W., *o.c.*, I, p. 182, n° 399; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 191; VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, pp. 496-497, n° 332; VERDUSSEN, M., *o.c.*, pp. 595-596. Comp.: UYTTENDAELE, M. et MARON, E., *o.c.*, *J.T.*, 1993, p. 817 qui estiment, de manière très nuancée, que l'esprit – sinon la lettre – de l'article 58 de la Constitution requiert que le parlementaire soit, dans une certaine mesure, protégé contre les sanctions prises à son encontre par le parlement (Voir, également: UYTTENDAELE, M., *o.c.*, pp. 242-243, n° 185).

[196] Voir, concernant cet arrêt: VUYE, H., *o.c.*, *R. Cass.*, 1996, p. 236 et les références citées.

[197] Conclusions Procureur général Leclercq sous Cass., Ch. réunies, 12 juillet 1865, *Pas.*, 1865, I, p. 258.

[198] GIRON, A., *Dictionnaire*, II, v° "Immunités parlementaires", p. 166.

[199] Cass., 12 octobre 1911, *Pas.*, 1911, I, p. 508, conclusions Procureur général TERLINDEN.

[200] Voir, pour les faits de cette affaire: Conclusions Avocat général VAN DEN BOSCH, sous Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, pp. 213-214.

chant au député d'avoir feint de prendre au parlement le parti des familles éprouvées, mais d'avoir en réalité cherché uniquement à couvrir le gouvernement et d'avoir, dès lors, comploté avec le ministre pour étouffer l'affaire. Cet article fut également distribué, sous forme de feuilles volantes, dans les quartiers populaires de Gand. Van Maenhout assigna en dommages et intérêts la 'société coopérative Volksdrukkerij', son directeur gérant et le journaliste auteur de l'article. Le tribunal civil de Gand et la Cour d'appel décidèrent que, si la presse jouit d'un droit de critique très étendu quant aux actes accomplis par les parlementaires, cette tolérance ne justifie nullement l'atteinte aux droits d'autrui.[201]

La publication de ces décisions fut accompagnée d'une note très critique de L. Hallet. En renvoyant aux conclusions du Procureur général Leclercq, l'auteur prétendit que les cours et tribunaux ne peuvent connaître d'aucune manière des actes d'un parlementaire, c'est-à-dire, ni directement, ni indirectement.[202] Le tribunal civil et la Cour d'appel auraient, dès lors, dû déclarer d'office l'action de Van Maenhout non recevable, car le journal *Vooruit* ne pouvait pas offrir la preuve des faits qu'il mettait à charge du député: prouver le fondement des allégations dirigées contre Van Maenhout ne serait rien d'autre que 'rechercher' le parlementaire.

Un pourvoi en cassation, reprenant les arguments de Hallet, fut intenté. Le Procureur général Terlinden et la Cour de cassation ne suivront pas, à raison il nous semble, l'avis de l'éminent Procureur général Leclercq. Selon la Cour de cassation, l'article 58 de la Constitution concerne exclusivement l'action judiciaire mise en mouvement *contre* un député.[203] En effet, si la Constitution protège les parlementaires contre les actions intentées contre eux, elle ne prive pas d'un moyen de défense ceux qui sont assignés en justice par un parlementaire. Le Procureur général Hayoit de Termicourt observe avec pertinence que la partie défenderesse use de son droit de défense, mais n'accomplit aucun acte de recherche contre la partie demanderesse.[204] Cependant, une action reconventionnelle en réparation du préjudice causé par le député est impossible;[205] il en va de même du fait de contraindre un député à témoigner en justice sur une opinion émise par lui dans l'exercice de son mandat.[206] Des démarches pareilles doivent être considérées comme 'rechercher' le parlementaire au sens de l'article 58 de la Constitution.

Dans même, un député poursuivi en justice, par exemple en raison de violences commises envers un autre parlementaire, peut invoquer un discours prononcé au parlement, pour se défendre. La Constitution interdit uniquement que le discours soit invoqué contre le parlementaire.[207]

II. L'irresponsabilité ministérielle

20. L'irresponsabilité ministérielle. Lors de la dernière réforme de l'Etat, en 1993, le Constituant a inséré dans la Constitution une incompatibilité entre la fonction ministérielle et l'exercice d'un mandat parlementaire au niveau fédéral (art. 50 de la Constitution). La même incompatibilité vaut pour les secrétaires d'Etat (art. 50 *juncto* 104 de la Constitution). En constatant que les ministres, non-parlementaires, ne pourront plus invoquer l'article 58 de la Constitution, le Constituant a prévu une irresponsabilité ministérielle 'pour les opinions émises dans l'exercice de la fonction' (art. 101, alinéa 2 de la Constitution).[208] Une règle semblable protège les ministres communautaires et régionaux (art. 124 de la Constitution) et les secrétaires d'Etat régionaux (art. 124 *juncto* 126 de la Constitution).[209]

Dans les travaux préparatoires, on peut lire que l'interprétation de cette irresponsabilité devra se faire à la lumière de l'irresponsabilité parlementaire: seront couvertes, les interventions du ministre au parlement, sauf s'il s'agit d'actes de violence ou de voies de fait.[210]

21. Le champ d'application des articles 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution. La volonté du Constituant est claire: il a veillé à ce que les ministres puissent s'exprimer librement devant le parlement, tout comme les parlementaires.[211] Les deux catégories bénéficient d'une irresponsabilité. Le Constituant a, dès lors, repris dans l'article 101, alinéa 2 la structure et les termes utilisés dans l'article 58 de la Constitution. Cependant, en même temps, le Constituant semble avoir perdu de vue que l'irresponsabilité prévue par l'article 58 de la Constitution n'est nullement limitée par un critère spatial[212] et peut, dès lors, trouver application pour des actes commis en dehors de l'enceinte parlementaire à condition que le parlementaire ait agi dans l'exercice de sa fonction.[213] En d'autres termes, le critère est fonctionnel et non pas spatial.

Il nous semble, dès lors, que le critère retenu par l'article 101, alinéa 2 de la Constitution est identique à celui retenu par l'article 58 de la Constitution. Véritable décalque de l'irresponsabilité parlementaire, l'irresponsabilité ministérielle sera fonctionnelle.[214] L'on observera que des amendements tendant à consacrer le fait que seules les opinions émises devant l'assemblée sont visées, ont été rejetés.[215] Seront, dès lors, couvertes par l'irresponsabilité, toutes les opinions émises – oralement ou par écrit[216] – dans l'exercice de la fonction ministérielle, c'est-à-dire non pas uniquement devant le parlement, mais également lors d'une réunion du Conseil de ministres, du Conseil de gouvernement, du Conseil de la Couronne, *etc.* Ne sont pas couverts: les actes qui ne peuvent être considérés comme l'expression d'une opinion, par exemple les violences,[217] et les actes où le ministre intervient en tant qu'homme privé ou homme politique,[218] par exemple lors d'un meeting électo-

[201] Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, p. 211, conclusions Avocat général VAN DEN BOSCH, note L. HALLET, *Pas.*, 1910, II, p. 105.

[202] Note HALLET, L., sous Civ. Gand, 14 juillet 1909 et Gand, 2 février 1910, *B.J.*, 1910, p. 218 et s.

[203] Cass., 12 octobre 1911, *Pas.*, 1911, I, p. 508, conclusions Procureur général TERLINDEN. *Idem:* DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, a° 507; ENGELS, P., "Parlementaire onschendbaarheid. Enkele praktische bedenkingen", *I.U.S.*, 1979, pp. 74-75; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 615. Dans le même sens, en ce qui concerne la responsabilité ministérielle: VUYE, H., *o.c.*, *R. Cass.*, 1996, p. 241: Civ. Bruxelles, 17 novembre 1910, *Pas.*, 1911, III, p. 28.

[204] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 615.

[205] Dans le même sens, en ce qui concerne la responsabilité ministérielle: VUYE, H., *o.c.*, *R. Cass.*, 1996, p. 241; Civ. Bruxelles, 4 novembre 1992, *Journ. des Procès*, 11 décembre 1992, p. 24, note JONGEN, F.

[206] Voir: n° 9.

[207] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 615.

[208] Voir: Développements, proposition de révision de l'article 88 de la Constitution, *Pasin.*, 1993, p. 1512; VERDUSSEN, M., *o.c.*, pp. 559-560.

[209] Sur les articles 101, alinéa 1 et 124 de la Constitution: l'analyse critique de VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 559 et s. et, voir également, certains premiers commentaires: ALEN, A., *o.c.*, p. 214, n° 237, p. 415, n° 432; ALEN, A., CLEMENT, J., PAS, W., PEETERS, B. et VAN NIEUWENHOVE, J., "Het federale België in de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994", *R.W.*, 1993-94, p. 1356 et p. 1358; ERGEC, R., *o.c.*, I, p. 176, n° 454; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, I, pp. 364-365, n° 776; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 255 et p. 295.

[210] Rapport DUCARME au nom de la commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1513.

[211] Voir: Développements, proposition de révision de l'article 88 de la Constitution, *Pasin.*, 1993, p. 1512.

[212] Par exemple: Rapport DUCARME au nom de la commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1513: un membre observe que pour l'application de l'article 58 les mots "dans l'exercice de la fonction" sont interprétés comme "au Parlement". L'on retrouve, dès lors, facilement des passages dans les travaux préparatoires d'où l'on pourrait déduire que l'immunité ministérielle se limite à une intervention au parlement (voir, par exemple: Rapport REYNDERS et TANT au nom de la commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1441 (intervention de l'auteur de la proposition) et p. 1442: l'auteur de la proposition souligne que l'expression 'dans l'exercice de la fonction' recouvre l'expression d'une opinion ou un vote émis au sein de l'assemblée.

[213] Voir: n° 13.

[214] Dans le même sens: UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 242, n° 184; VAN MENSEL, A., *o.c.*, p. 255: "in hoofde van de ministers werd enkel het functionele criterium weerhouden". Ce dernier se trompe, par contre, lorsqu'il écrit que ce serait à l'opposé du critère retenu pour les parlementaires.

[215] Amendement n° 8 (REYNDERS et SIMONET), Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1514; Discussion des amendements, in Rapport LALLEMAND au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, Sénat, *Pasin.*, 1993, p. 1515.

[216] Par exemple, lors du dépot d'un projet de loi etc.

[217] Rapport DUCARME au nom de la commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1513.

[218] Selon UYTTENDAELE, M., *o.c.*, p. 242, n° 184, le ministre serait également protégé lors 'd'une conférence de presse relative à son activité au gouvernement'. Il nous semble qu'un ministre ne sera pas couvert par l'article 101,

ral, lors d'un congrès de son parti politique, etc. Tout comme pour les parlementaires, l'irresponsabilité ministérielle est permanente.[219] De plus, elle est civile, pénale et disciplinaire.[220]

22. Opinions ou opinions et votes? Le lecteur attentif observera une nuance dans la rédaction des articles 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution. Les ministres et secrétaires d'Etat fédéraux sont couverts pour leurs "opinions", tandis que les ministres régionaux et communautaires et le secrétaires d'Etat régionaux le sont pour leurs "opinions et votes".

Bien que cette différence n'ait aucune conséquence pratique – l'émission d'un vnte constitue nécessairement l'expression d'une npinion[221] – elle correspond parfaitement à la logique interne de notre Etat fédéral. En principe, les ministres fédéraux ne voteront plus: ils ne sont pas parlementaires et, de plus, au conseil des ministres, les décisions se prennent par consensus.[222] Par contre, les ministres des régions ou communautés auxquelles la Constitution a accordé l'autonomie constitutive peuvent – selon la Constitution – être membre d'un conseil de communauté ou de région. Ainsi, la région wallonne, la communauté française et la communauté flamande peuvent-elles, dans le cadre de l'autonomie constitutive, décréter l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et l'exercice d'un mandat parlementaire régional ou communautaire (art. 49, § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980). En utilisant les mots "opitions et votes" dans l'article 124 de la Constitution, le Constituant a ainsi voulu respecter cette autonomie constitutive.[223]

23. Le lien avec les articles 103 et 125 de la Constitution. L'interprétation des articles 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution ne sera pas facile. En effet, il faudra combiner le nouvel article 101, alinéa 2 de la Constitution et l'article 103 de la Constitution (art. 125 de la Constitution pour les ministres régionaux et communautaires). Ce dernier article prévoit une procédure particulière pour la mise en accusation et le jugement d'un ministre (mise en accusation par la Chambre ou le Conseil concerné; jugement par la Cour de cassation). Il est évident que cette procédure ne trouvera pas application, dès le moment où le ministre est couvert par l'irresponsabilité ministérielle.

Résumons, d'abord, le champ d'application de l'article 103, tel qu'il est présenté par la doctrine classique.[224]

Les ministres peuvent commettre deux espèces d'infractions: celles commises dans – on à l'occasion de – l'exercice de leurs fonctions, et celles qui sont étrangères à l'exercice de la fonction ministérielle. Quand les poursuites ont lieu pendant le temps des fonctions ministérielles, le ministre est jugé par la Cour de cassation et ce même pour des faits commis en dehors de l'exercice de la fonction ministérielle[225] ou même pour des faits commis avant l'entrée en charge du ministre.[226] De même, lorsque, après la cessation de ses fonctions, l'ancien ministre est soupçonné d'avoir commis des infractions dans l'exercice de celles-ci, le ministre ne peut être poursuivi que dans les conditions prévues par l'article 103 de la Constitution.[227] Par contre, le ministre est poursuivi devant les juridictions ordinaires et selon les règles ordinaires lorsqu'il est soupçonné d'avoir commis des infractions pendant le temps de ses fonctions, mais hors l'exercice de celles-ci.[228] Il va de soi que, si les faits ont été commis à un moment où l'intéressé n'était pas encore ou n'était plus ministre et que les poursuites sont intentées à un moment où l'intéressé n'exerce plus de mandat ministériel, la juridiction des cours et tribunaux ordinaires s'impose.[229]

Lorsqu'un ministre est traduit devant la Cour de cassation, les coauteurs, les complices, ainsi que les anteurs d'infractions connexes, sont également jugés par cette juridiction.[230] De plus, aussi longtemps que le législateur ne déroge pas aux articles 103 et 125 de la Constitution, ces articles restent d'application même pour la responsabilité civile des ministres.

Le critère "*dans – ou à l'occasion de – l'exercice de leurs fonctions*" est, dès lors, pertinent pour déterminer le champ d'application des articles 103 et 125 de la Constitution; ce critère est d'ailleurs retenu par la doctrine classique et la jurisprudence.[231] Malheureusement, les articles consacrant l'irresponsabilité ministérielle (art. 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution) utilisent également les mots "dans l'exercice de ses fonctions". Il est cependant certain que l'on ne peut prêter à ces mots le sens qui est retenu par la doctrine et la jurisprudence pour l'article 103 de la Constitution. Sans quoi il deviendrait tout simplement impossible de poursuivre un ministre pour un délit commis 'dans' l'exercice de la fonction ministérielle.[232] De plus, il est clair que le Constituant, en insérant dans la Constitution l'article 101, alinéa 2 n'a nullement voulu enlever toute efficacité à l'article 103 de la Constitution.

24. Esquisse de solution: "dans l'exercice de la fonction" et "à l'occasion de l'exercice de la fonction". Pour retrouver un peu de clarté en la matière, il est peut-être préférable de réserver le concept "dans l'exercice de la fonction ministérielle" (au sens strict) aux articles 101, alinéa 2 et 124 de la Constitution et d'utiliser le critère "à l'occasion de l'exercice la fonction ministérielle" pour les articles 103 et 125 de la Constitution. Les auteurs et la doctrine devront s'y habituer, mais n'est-ce pas là la volonté du constituant?

III. Conclusion: le citoyen, ses parlementaires et ses ministres

25. Intérêt général et intérêt particulier: la problématique de la primauté. Selon Errera, rien ne s'oppose, en théorie, à une responsabilité des parlementaires pour les actes accomplis dans l'exercice de leur mandat. En effet, poursuit-il, la négligence et l'excès de pouvoir se conçoivent dans ce domaine aussi hien que dans l'exercice d'autres fonctions publiques. L'auteur était cependant obligé de conclnre que le principe de l'irresponsabilité prévaut, afin d'assurer l'indépendance des élus de la Nation. Cette situation ne lui paraissait nullement problématique, car il estimait le contrôle de la presse et de l'opinion publique plus efficaces que toute action en justice.[233]

D'autres anteurs, dont le Procureur général Hayoit de Termicourt, argumentent qn'il vaut mieux permettre une atteinte à des droits privés que de mettre en péril les intérêts de la nation entière:[234] "devant l'intérêt général, les conditions d'ordre privé doivent s'effacer".[235] Pour l'actuel premier Avocat général du Jardin, c'est plutôt la nécessité sociale qui commande cette dérogation au principe de l'égalité des citoyens devant la loi.[236] Dans son remarquable ouvrage de droit pnhlic, le Procureur

(suite) alinéa 2 lors d'une conférence de presse, tout comme un parlementaire n'est pas couvert lors d'une conférence de presse relative à ses activités au sein du parlement (Voir: Gand, 30 septembre 1994, *A.J.T.*, 1994-95, p. 220). Il faut distinguer le ministre de l'homme politique. En effet, l'on ne peut perdre de vue que les ministres sont responsables devant le pouvoir législatif (art. 101, alinéa 1 de la Constitutiou) et pas devant la presse. Nous pouvons cependant accepter que le ministre soit couvert par l'irresponsabilité lors d'une communication d'intérêt public à la radio ou à la télévision, ou lors d'une campagne d'information d'intérêt public.

[219] Voir: n° 1 et ALEN, A., *o.c.*, p. 214, n° 237; ALEN, A., CLEMENT, J., PAS, W., PEETERS, B. et VAN NIEUWENHOVE, J., *o.c.*, *R.W.*, 1993-94, p. 1356; VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 559.

[220] Voir: n° 8.

[221] Voir: n° 10.

[222] Rapport DUCARME au nom de la commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1513 et s.; Amendement n° 7 (REYNDERS, GOL et SIMONET), Chambre, *Pasin.*, 1993, p. 1514.

[223] Voir: VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 561, note 3.

[224] Nous nous référons à notre récent article: VUYE, H., *o.c.*, *R. Cass.*, 1996, p. 231 et s. et les références citées.

[225] Cass., 12 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1281, conclusions Avocat général VELU.

[226] Cass., 12 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1281, conclusions Avocat général VELU.

[227] Cass., 12 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1281, conclusions Avocat général VELU. Ce fut par exemple le cas du ministre Coëme dans l'affaire INUSOP: Cass., Ch. réunies, 12 février 1996 et 5 avril 1996, *R. Cass.*, 1996, p. 254 et s.

[228] Cass., 12 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1281, conclusions Avocat général VELU.

[229] Cass., 25 février 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 701.

[230] Cass., Ch. réunies, 12 juillet 1865, *Pas.*, 1865, I, p. 258; Cass., Ch. réunies, 12 février 1996, *R. Cass.*, 1996, p. 254.

[231] VUYE, H., *o.c.*, *R. Cass.*, 1996, p. 231 et s. et les références citées.

[232] Dans le même sens: VERDUSSEN, M., *o.c.*, p. 561.

[233] ERRERA, P., *o.c.*, p. 178, n° 114.

[234] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613. Dans le même sens: BOON, V., *o.c.*, I, p. 138; DOR, G. et BRAAS, A., *o.c.*, in *Les Novelles. Lois politiques et administratives*, n° 506; HENRION, R., "Sur l'immunité parlementaire", *Journ. des Procès*, 1988 (n° 131), p. 8; *Pand. B.*, v° "Immunités parlementaires", n° 2.

[235] HAYOIT DE TERMICOURT, R., *o.c.*, *J.T.*, 1955, p. 613.

[236] DU JARDIN, J., *o.c.*, in *Liber amicorum H. Bekaert*, p. 111.

général Velu, estime que deux principes entrent en conflit: celui de la personne lésée qui devrait se voir reconnaître un recours juridictionnel et celui de l'indépendance parlementaire. C'est ce dernier principe qui prévaut.[237] Des arguments semblables peuvent être développés pour l'irresponsabilité ministérielle.

Cependant, est-il téméraire de penser, à l'instar de l'Avocat général Janssens dans l'affaire Demblon, aux victimes de ceux qui tenteraient d'abuser de l'immunité parlementaire?[238]

Peut-on, dans un état de droit moderne, prétendre que l'intérêt particulier doit s'effacer devant ce concept vague qu'est l'intérêt général? Il nous semble que le fait qu'un citoyen, dont les intérêts ont été lésés par un parlementaire ou un ministre dans l'exercice de sa fonction, ne dispose d'aucun moyen d'action pour exiger réparation de son préjudice constitue une violation manifeste des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

26. La seule répression disciplinaire ne peut sauvegarder les intérêts particuliers. L'on peut certes espérer que les autorités disciplinaires réussiront à éviter les excès. Malgré cela, des atteintes flagrantes aux droits et à l'honneur d'un citoyen ne sont pas à exclure. Le citoyen lésé doit-il réellement supporter cette charge excessive, réelle servitude sociale, commandée par l'intérêt général? Doit-il se contenter d'une intervention disciplinaire, qui aura peut-être des connotations politiques marquées? Répondre par l'affirmative, c'est mal comprendre la *ratio* de ces interventions disciplinaires. Dans un texte remarquable, qui mérite lecture et réflexion, Silvercruys approfondit cette problématique: "... il convient de reconnaître que cette répression, purement disciplinaire, est organisée dans un intérêt public, en considération des entraves que le trouble et l'indiscipline apportent à la bonne marche parlementaire, plutôt que dans un intérêt privé, lésé par l'injustice d'une incrimination ou l'odieux d'une calomnie...".[239] Le contentieux disciplinaire n'apporte donc aucune solution.

27. Esquisse d'une solution: l'application de la théorie de l'organe et la responsabilité de l'Etat, de la région ou de la communauté. Récemment, la Cour de cassation a tranché un problème similaire: celui de la responsabilité des juges et des officiers du ministère public. Dans le célèbre arrêt S.P.R.L. Anderlecht-Café (ANCA),[240] rendu sur les conclusions remarquables du Procureur général Velu, alors Premier Avocat général, la Cour s'est largement inspirée de la brillante thèse de doctorat de notre éminent collègue Van Oevelen.[241] La Cour de cassation décide notamment que la responsabilité de l'Etat n'est pas nécessairement exclue par le fait que celle de son organe ne peut être engagée.[242]

De plus, selon la Cour, les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire n'impliquent pas que l'Etat serait d'une manière générale soustrait aux articles 1382 et 1383 du Code civil.

Ces principes peuvent également être appliqués aux 'irresponsabilités parlementaire et ministérielle.

En effet, il nous semble que les parlementaires et les ministres peuvent être considérés comme des organes de l'Etat, de la région ou de la communauté,[243] dans la mesure où ils exercent une partie de la fonction étatique, notamment la fonction législative ou la fonction exécutive. La faute commise par un organe engage la responsabilité de l'Etat lorsque l'organe a agi dans les limites de ses attributions légales ou qu'il doit être tenu comme ayant agi dans ces limites par tout bomme prudent

[237] VELU, J., QUERTAINMONT, P. et LEROY, M., *o.c.*, I, pp. 497, n° 332.

[238] Voir: Conclusions Avocat général JANSSENS sous Cass., 31 décembre 1900, *Pas.*, 1901, p. 90. La remarque de l'Avocat général concerne l'article 59 de la Constitution.

[239] SILVERCRUYS, F., *o.c.*, *J.T.*, 1904, p. 842.

[240] Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, p. 316, conclusions Premier Avocat général VELU. Dans la même affaire: Cass., 8 décembre 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 1063.

[241] VAN OEVELEN, A., *De overheidsaansprakelijkheid voor het optreden van de rechterlijke macht*, 2 vol., Anvers, 1987.

[242] Voir: Conclusions Premier Avocat général VELU sous Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, p. 356 et s.

[243] En ce qui concerne les ministres: Bruxelles, 1 février 1950, *R.C.J.B.*, 1952, p. 44, note DE VISSCHER; VAN OEVELEN, A., *o.c.*, I, p. 161, n° 138. En ce qui concerne les parlementaires, voir: DALCQ, R.O. et SCHAMPS, G., "Examen de jurisprudence (1987 à 1993). La responsabilité délictuelle et quasi délictuelle", *R.C.J.B.*, 1995, p. 680, n° 112; DALCQ, R.O., "Rapport de synthèse", in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, 1991, p. 508.

et raisonnable.[244] Il nous semble que les actes de ministres ou de parlementaires couverts par l'irresponsabilité doivent être considérés comme des actes qu'ils avaient pouvoir d'accomplir, vu qu'il s'agit nécessairement d'actes qualifiés par la Constitution elle-même 'd'actes de la fonction'.

Le but des irresponsabilités parlementaire et ministérielle est de sauvegarder l'indépendance des parlementaires et ministres. Cette indépendance est suffisamment garantie par l'impossibilité constitutionnelle de mettre en cause la responsabilité personnelle des ministres et parlementaires.[245] Elle n'exclut nullement la responsabilité de l'Etat, la région ou la communauté.

Nous pouvons, dès lors, conclure que si un ministre ou un parlementaire manque à l'obligation générale de prudence dans l'exercice de sa fonction, l'Etat, la région ou la communauté pourront être rendus responsables de cette faute sur base de la théorie de l'organe, bien qne le ministre ou le parlementaire jouissent d'une irresponsabilité complète.

[244] Conclusions Premier Avocat général VELU sous Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, pp. 342-343 et les références citées.

[245] Voir *mutatis mutandis*: Conclusions Premier Avocat général VELU sous Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, p. 343 et s.