

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 24 FÉVRIER 1870.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

I

Les ministres, comme tous les citoyens, doivent à la justice de leur pays compte des délits dont ils se sont rendus coupables. Nul ne jouit, en Belgique, du privilège de l'impunité. La personne du Roi seule est inviolable.

La responsabilité qui incombe de ce chef aux ministres, s'applique à tous les faits délictueux, quelle qu'en soit la nature, et elle a pour objet non-seulement les peines que la loi y attache, mais encore la réparation du dommage qu'ils ont causé à l'État ou aux particuliers. C'est la responsabilité ministérielle dans l'acception la plus générale, celle que le projet a pour but de régler et qui est pénale ou civile. La première est traitée dans le titre I^{er}; la seconde, dans le titre II du projet.

Les infractions commises par les ministres sont ou relatives à leurs fonctions ou étrangères à celles-ci. Les premières ont un caractère particulier; les autres sont des délits de droit commun.

La Constitution (art. 90) établit une autre distinction, d'après laquelle les ministres peuvent commettre des délits dans l'exercice ou hors de l'exercice de leurs fonctions. Nous n'avons pas cru devoir prendre cette division pour base dans le système du projet. En effet, les ministres, comme tous les fonctionnaires, peuvent se rendre coupables, dans l'exercice de leurs fonctions, de délits qui n'ont aucun rapport avec celles-ci, qui sont attentatoires aux personnes ou aux propriétés, à la sécurité ou à la moralité publique, voire même à la sûreté de l'État, en un mot, qui constituent des infractions ordinaires.

A la vérité, cette distinction est consacrée par les termes de la Constitution. Mais il est évident qu'en accordant à la Chambre des Représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, le Congrès

n'a eu en vue que les délits qu'ils ont commis par des faits de leur administration. Nous sommes donc autorisés à remplacer la classification légale par une autre, plus logique à la fois et plus conforme à l'esprit de notre pacte fondamental, en rangeant en deux catégories les infractions commises par les ministres, suivant qu'elles sont relatives ou étrangères aux fonctions dont leurs auteurs sont revêtus.

II

Les crimes et les délits commis par des ministres et relatifs à leurs fonctions sont l'objet du premier chapitre du titre I^{er}. Ce chapitre comprend deux sections qui règlent, l'une, la répression de ces faits; l'autre, les formes de procéder.

Parmi les infractions de cette catégorie se présentent, d'abord, celles dont tous les fonctionnaires publics peuvent se rendre coupables et qui sont prévues par le Code pénal. Les dispositions de ce Code ont toujours été applicables aux ministres ⁽¹⁾, et elles continueront de l'être (art. 1^{er} du projet).

Cette catégorie comprend, ensuite, les infractions qui sont spécialement commises par des ministres, qui leur sont particulières et sur lesquelles le Code pénal garde le silence. Ce sont ces infractions-là qu'on a surtout en vue, lorsqu'on parle de la responsabilité ministérielle dans le sens propre et que la Constitution appelle les *cas de responsabilité*, en imposant au législateur le devoir de les déterminer ⁽²⁾.

La détermination de ces cas présente des difficultés auxquelles les auteurs de notre charte constitutionnelle ne paraissent guère avoir songé.

La loi peut bien définir les principaux faits de cette nature, mais il lui est impossible de les prévoir tous et de les préciser dans leur variété infinie; car leur caractère délictueux dépend des circonstances qui sont indéfinissables et illimitées. La plupart des infractions relatives à l'exercice des fonctions ministérielles échappent à toute définition légale. Le législateur se voit donc forcé de comprendre dans une disposition générale tous les cas de responsabilité qu'il ne peut déterminer, en laissant à la Chambre des Représentants et à la cour de cassation le soin d'apprécier les circonstances et de décider si l'inculpé est ou n'est pas pénalement responsable de son action et de son inaction.

Tel est le principe qui sert de fondement à la première section du chapitre I^{er}.

III

Les art. 3 et 4 ont pour objet les crimes qui concernent les relations extérieures.

Le ministre qui entretiendrait des intelligences ou pratiquerait des machinations avec les puissances étrangères pour les engager à entreprendre la guerre contre la Belgique ou pour leur en procurer les moyens, serait puni conformé-

(1) Art. 134, § 2, de la Constitution, V^{is} : *sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales*.

(2) Art. 90, § 2; art. 134, § 1, de la Constitution.

ment à l'art. 144 du Code pénal. Mais si les machinations pratiquées ou les intelligences entretenues étaient seulement dirigées contre l'indépendance de la nation ou l'intégrité du territoire, sans avoir pour but de provoquer ou de faciliter une guerre, le crime tomberait sous l'application de l'art. 3 du projet.

Un ministre peut avoir négocié ou conclu, avec les puissances étrangères, des traités ou toutes autres conventions attentatoires à l'indépendance de la Belgique ou à l'intégrité de son territoire. Ces conventions ou traités n'auraient d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres ⁽¹⁾. Mais le fait seul de les avoir négociés ou conclus peut gravement compromettre les intérêts du pays et doit, à ce titre, emporter une peine. Toutefois, il est inutile d'en faire spécialement mention dans le présent article, le ministre qui s'en est rendu coupable ayant évidemment entretenu des intelligences ou pratiqué des machinations, dans un but hostile à l'État, avec les puissances étrangères ou leurs agents.

L'infraction aux traités ou toute autre violation du droit des gens, commise par un ministre, ne doit être incriminée par la loi, que lorsqu'elle a été assez grave pour avoir provoqué des hostilités de la part d'une puissance étrangère (art. 4). Ce sont particulièrement les infractions aux traités qui consacrent la neutralité de la Belgique, qui peuvent produire ce résultat.

Après avoir prévu les crimes qui concernent les relations internationales, le projet réprime les délits dont les ministres peuvent se rendre coupables dans la gestion des affaires intérieures de l'État.

Les art. 5, 6 et 7 punissent les principaux faits attentatoires à la Constitution.

L'art. 5 du projet contient la sanction des art. 130, 67 et 75 du pacte fondamental. Ce dernier article ne confère au Roi que le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges. L'abolition des poursuites et des condamnations judiciaires ne peut être décrétée que par une loi d'amnistie.

L'art. 6 réprime les infractions aux dispositions des art. 110, 112, 119, 123 et 121 de la loi constitutionnelle.

Enfin l'art. 7 punit la violation de l'art. 64 de la Constitution.

Le projet (art. 8) incrimine encore spécialement le fait d'avoir ordonné, contrairement à l'art. 6 de la loi du 1^{er} octobre 1833, l'extradition d'un étranger pour délit politique ou pour un fait connexe à un semblable délit. Le ministre qui aurait ordonné l'extradition ou l'expulsion d'un Belge, se serait rendu coupable d'un acte attentatoire à la Constitution (art. 7, 8, 9 et 128) et punissable suivant l'art. 151 du Code pénal.

IV

Indépendamment des infractions qui viennent d'être indiquées, la loi pourrait, à la rigueur, en spécifier plusieurs autres. Mais celles-ci ne sont pas assez graves pour mériter une incrimination spéciale. D'ailleurs, leur caractère délicieux dépend, le plus souvent, des circonstances qui les ont accompagnées et

(1) Art. 68 de la Constitution.

que le législateur ne peut apprécier. Les infractions de cette espèce rentrent donc dans la classe des *cas indéterminés* de responsabilité ministérielle.

Cette classe comprend les faits que les ministres peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions et dont la criminalité est subordonnée aux circonstances sous l'empire desquelles ils se sont produits. Tous ces délits tombent sous l'application de l'art. 9 du projet.

Lorsqu'il s'agit des cas de responsabilité non déterminés par la loi, celle-ci doit prendre des précautions pour ne pas exposer les ministres à des poursuites inutiles ou injustes.

L'infraction peut être légère ; elle peut n'avoir porté préjudice ni à l'État ni à des particuliers. Ensuite, si les faits spécifiés dans les art. 3 à 8 révèlent généralement une intention coupable, les cas indéterminés de responsabilité ministérielle n'ont pas le même caractère. Le ministre peut avoir été induit en erreur ; il peut avoir agi ou s'être abstenu d'agir dans la conviction de remplir un devoir ; l'infraction peut avoir pour cause une inattention, une imprudence ou négligence excusable.

Mais lorsqu'un vote de la Chambre des Représentants l'a averti de la faute qu'il a commise, le ministre qui s'obstine à maintenir l'acte ou à rester dans l'inaction, s'expose sciemment et volontairement à une mise en accusation et à l'application d'une peine.

L'avertissement doit émaner de la Chambre des Représentants, parce que cette Chambre, investie du pouvoir d'accuser les ministres, est plus spécialement appelée à contrôler leurs actes. Si le fait répréhensible a eu lieu dans l'intervalle des sessions, la Chambre pourra toujours exercer son droit d'interpellation et d'avertissement en temps utile, l'action publique ne se prescrivant que par deux ans (art. 13).

V

Lorsque le crime ou le délit qui fait l'objet des poursuites a été commis par suite d'une délibération en commun des ministres, chacun de ceux qui l'ont résolu en est cause et doit, par conséquent, être puni comme auteur de ce crime ou de ce délit (art. 10).

La responsabilité des ministres suppose leur culpabilité, qui est appréciée par la Chambre des Représentants et par la cour de cassation.

Le ministre poursuivi à raison d'un des crimes ou des délits mentionnés dans la présente section pourra invoquer, comme cause de justification, la circonstance que l'action ou l'inaction qu'on lui reproche, a été commandée par l'intérêt de l'État. Mais ce principe n'a pas besoin d'être énoncé dans la loi. La Chambre des Représentants n'accusera jamais un ministre qui aura agi ou qui se sera abstenu d'agir dans l'intérêt évident du pays, pourvu que l'infraction ait un caractère purement politique, qu'elle ne blesse pas la justice ou la morale. D'ailleurs, en l'exprimant, la loi chargerait la cour de cassation, aussi bien que la Chambre des Représentants, d'apprécier les nécessités politiques, appréciation complètement étrangère à l'ordre judiciaire.

Pour ce qui concerne les pénalités, la loi doit laisser au juge la plus grande latitude dans leur application ; car, en cette matière, la criminalité de l'action ou

de l'inaction et la culpabilité de l'accusé peuvent varier à l'infini. C'est par ce motif, que l'art. 11 du projet étend le système des circonstances atténuantes aux crimes et aux délits prévus par la présente section. En effet, ce n'est point la sévérité des peines, c'est la réparation morale résultant de la condamnation des coupables, que le législateur doit avoir principalement en vue dans la répression des infractions ministérielles.

VI

La deuxième section du chapitre I^{er} a pour objet la procédure devant la Chambre des Représentants et devant la cour de cassation.

Le droit de poursuivre et d'accuser les ministres est réservé par la Constitution à la Chambre des Représentants, sauf, en ce qui concerne la poursuite, l'autorisation préalable du Sénat, si l'inculpé est membre de cette assemblée. La Chambre est constitutionnellement investie de ce pouvoir, même à l'égard des ministres qui, à l'époque de la poursuite, ont cessé de remplir leurs fonctions (art. 12 du projet).

L'action publique résultant d'un crime ou d'un délit prévu par le Code pénal et imputé à un ministre (art. 1^{er} du projet), doit être intentée dans les délais fixés par la loi générale. Ces délais sont de dix ans en matière criminelle et de trois ans en matière correctionnelle (1). Les crimes et les délits de cette espèce pouvant être commis par tous les fonctionnaires publics, il n'y a pas de motif pour abréger le temps de la prescription en faveur des ministres qui se seraient rendus coupables de ces crimes ou de ces délits.

Il en est autrement, lorsqu'il s'agit des infractions qui ne peuvent être commises que par des ministres et qui sont spécialement incriminées par le projet (art. 3 à 9). Les infractions qui appartiennent à cette catégorie doivent se prescrire par un laps de temps plus court.

Le projet les soumet à une prescription de trois ans ou de deux ans, suivant qu'elles constituent des crimes ou des délits (art. 13). Le ministre qui serait poursuivi après l'expiration de ces délais, se trouverait le plus souvent dans l'impossibilité de réunir les documents nécessaires à sa défense, surtout s'il avait cessé de remplir ses fonctions. D'ailleurs, la plupart des infractions ministérielles ne sont que des délits, pour lesquels le droit commun n'établit qu'une prescription triennale. En ce qui concerne les faits qualifiés crimes par les art. 3 et 4 du projet, si ces faits politiques n'ont donné lieu, pendant trois ans, à aucune poursuite, c'est qu'ils n'avaient pas de gravité ou qu'ils l'ont perdue par suite d'un changement des circonstances.

La prescription de l'action publique, résultant des crimes et des délits indiqués, n'est pas interrompue par des actes de poursuite ou d'instruction.

VII

Le projet détermine d'abord le mode de procéder devant la Chambre des Représentants.

(1) Art. 637 et 638 du code d'instruction criminelle.

sentants (art. 44 à 44); il règle ensuite la procédure devant la cour de cassation (art. 42 et 43).

Aux termes de l'art. 90, § 2, de la Constitution, une loi doit déterminer le mode de procéder contre les ministres *sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants*. Il résulte de cette disposition, combinée avec l'art. 46 de la même Constitution, que la Chambre a le droit de régler elle-même la manière dont elle mettra les ministres en accusation. Mais c'est là un *summum jus* dont elle ne pourrait user sans commettre une *summa injuria*.

La Chambre des Représentants qui, sur la demande de mise en accusation dont elle est saisie, procède, par l'intermédiaire d'une commission choisie dans son sein, à une instruction préparatoire; qui, sur le rapport de cette commission, apprécie la criminalité du fait et la culpabilité de l'auteur, et qui, par suite de cet examen, renvoie l'inculpé de toute poursuite ou le traduit en jugement devant la cour de cassation, cette Chambre, momentanément dépouillée de son caractère politique, est investie de tous les pouvoirs d'une juridiction d'instruction; elle exerce des fonctions judiciaires. Or, il importe à la bonne administration de la justice, que les formes à observer en cette matière soient déterminées par une loi, plutôt que par un règlement qui n'aurait rien de stable, puisqu'une nouvelle majorité pourrait le modifier, même en vue d'une poursuite qu'elle se proposerait d'exercer contre un ministre.

La société ne peut, sans danger, abandonner au pouvoir discrétionnaire des autorités appelées à concourir à l'application des lois pénales, le mode de procéder dans les opérations qu'elle leur a confiées; les considérations les plus graves commandent au législateur de régler la manière dont ces autorités, quelque élevées qu'elles soient, doivent agir et fonctionner. Destinées à garantir contre tout acte arbitraire l'honneur, la liberté, la fortune des ministres, les formes de la procédure sont d'une trop haute importance pour être déterminées par un simple règlement, aussi mobile que les majorités parlementaires.

VIII

Les formalités indiquées dans la présente section ont pour but de faciliter la découverte de la vérité et d'éviter un jugement précipité. Si des passions sont en jeu, il faut leur laisser le temps de se calmer. C'est pourquoi le projet exige que l'accusation admise au premier vote fasse l'objet d'une discussion nouvelle et d'un second vote, qui ne pourront avoir lieu qu'après un intervalle de deux jours au moins. Mais cette mesure est inutile, lorsque la demande de mise en accusation a été rejetée, soit que cette décision s'applique à tous les faits articulés contre l'inculpé ou seulement à quelques-uns de ces faits.

La Constitution confère à la Chambre des Représentants l'exercice de l'action publique. C'est donc à elle de désigner un ou plusieurs de ses membres pour soutenir l'accusation devant la cour de cassation; à moins qu'elle ne délègue à cet effet le procureur-général près cette cour. Elle nommera dans son sein des commissaires, quand il s'agira d'une infraction purement ministérielle (art. 3 à 9); elle déléguera ses pouvoirs au procureur-général, lorsque la poursuite aura pour objet un crime ou un délit prévu par le Code pénal (art. 1^{er}).

L'affaire étant complètement instruite par la Chambre des Représentants, il serait inutile et frustratoire de faire procéder à une nouvelle instruction préliminaire par des délégués de la cour de cassation. Les prescriptions du Code d'instruction criminelle relatives aux cours d'assises devant être observées par la cour suprême (art. 43 du projet), les dispositions des art. 293 et 303 de ce Code sont suffisantes.

Toutes les personnes qui ont participé au même crime ou au même délit doivent être poursuivies conjointement et jugées par le même tribunal, alors même que quelques-uns des codélinquants ne seraient pas justiciables de ce tribunal; car tous les actes de participation ne forment qu'une seule infraction, qui est indivisible. Conformément à ce principe, l'art. 44 du projet dispose que les coauteurs et complices d'un ministre, quoique non revêtus de fonctions ministérielles, seront poursuivis, mis en accusation et jugés avec lui et dans les mêmes formes. Toutefois ce principe ne pourra recevoir son application, en ce qui concerne les crimes et les délits commis par les ministres et *relatifs à leurs fonctions*, que dans les cas où ces crimes ou ces délits sont prévus par le Code pénal (art 1^{er} du projet). En effet, les infractions purement ministérielles (art. 3 à 9) étant réprimées par une loi spéciale, les dispositions du chapitre VII du Code pénal ne leur sont pas applicables (1).

Le projet applique le même principe aux coauteurs et complices des ministres qui se sont rendus coupables d'un crime ou d'un délit de droit commun (art. 55).

IX

Le second chapitre du projet concerne les infractions ordinaires que les ministres ont commises hors de l'exercice ou dans l'exercice de leurs fonctions. Conformément à la règle établie par l'art. 266 du Code pénal, les peines attachées à ces infractions doivent être aggravées, si le ministre a abusé de sa position pour les commettre (art. 45 du projet).

La poursuite de ces crimes ou de ces délits n'appartient à la Chambre des Représentants ni en vertu de la Constitution, ni en vertu des principes généraux; elle doit être exercée par le ministère public. La loi ne doit déroger au droit commun que lorsque les exigences de l'ordre politique le commandent. Si la Chambre est investie du pouvoir de poursuivre et d'accuser les ministres, c'est qu'elle a la mission constitutionnelle de surveiller le gouvernement, de contrôler la gestion des agents à qui celui-ci est confié.

Mais elle n'a aucun droit de contrôle sur ces agents, lorsqu'il s'agit de faits qui n'ont pas de rapport avec les fonctions dont ils sont revêtus.

Le ministre qui, à l'époque de la poursuite, a cessé de remplir ses fonctions, est poursuivi et jugé conformément aux lois ordinaires (art. 46). Mais si l'inculpé est encore en fonctions, on reconnaît généralement que la poursuite ne peut être

(1) Art. 100 du nouveau code pénal.

intentée qu'avec l'autorisation de la Chambre des Représentants et que le jugement doit être déféré à la cour de cassation.

Toutefois le projet (art. 48) n'a pas adopté le système consacré par la loi de 1868. Non seulement il n'y a pas de motif pour charger les chambres réunies de la cour suprême de statuer sur les infractions commises par des ministres et étrangères à leurs fonctions, mais l'intérêt même des inculpés exige que l'une des deux chambres de la cour fonctionne comme juridiction d'instruction, l'autre comme juridiction de jugement. En effet, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et relatif à ses fonctions, l'accusé n'est traduit devant la cour de cassation qu'après une longue instruction préliminaire, instruction qui pouvait aussi avoir pour résultat une décision par laquelle il était renvoyé de la poursuite dirigée contre lui. Pourquoi, dans les cas ordinaires, serait-il privé de cette chance ?

Il y a plus : d'après le droit commun, s'il y a *crime*, l'instruction préparatoire et l'intervention des juridictions d'instruction sont de rigueur, la cour d'assises ne pouvant être saisie que par un arrêt de la chambre d'accusation, qui renvoie le prévenu de toute poursuite, si elle trouve que le fait n'est pas punissable suivant la loi ou que les charges ne sont pas suffisantes. Ce serait une flagrante injustice que d'enlever au ministre inculpé une garantie que la loi assure au moindre particulier, et qui lui permet d'espérer qu'un arrêt de non-lieu, rendu par la juridiction d'instruction, le dispensera de comparaître, comme accusé, devant la juridiction de jugement.

En matière correctionnelle, il est vrai, le prévenu peut être traduit directement, sans instruction préparatoire, devant le juge compétent. Mais serait-il rationnel de faire juger un ministre, inculpé d'un *délit*, par les chambres réunies de la cour de cassation, tandis que, poursuivi pour *crime*, il n'est et ne peut, en bonne justice, être traduit en jugement que devant l'une de ces chambres ? D'ailleurs, même en matière correctionnelle, l'instruction préparatoire est souvent nécessaire.

Il est donc plus conforme aux règles du droit commun et, dans tous les cas, plus avantageux pour l'inculpé ; par conséquent, il est plus juste que l'affaire soit examinée successivement, plutôt que simultanément, par les deux chambres de la cour suprême.

Quant aux *contraventions* commises par des ministres, elles sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (art. 56 du projet). La raison est, non que ces infractions sont de minime importance, mais que le prévenu peut se faire représenter, devant le tribunal de police, par un fondé de pouvoirs spécial, sans que le tribunal ait la faculté d'ordonner sa comparution en personne ⁽¹⁾. Il résulte de là que la disposition de l'art. 56 du projet est applicable aux *délits* que la loi du 1^{er} mai 1849 et d'autres lois spéciales ont déferés à la juridiction de police. Si l'on était d'avis que les termes de l'article précité s'opposent à cette appli-

(1) Art. 152, combiné avec l'art. 183, du code d'instruction criminelle.

cation commandée par son motif, il suffirait d'en changer la rédaction comme suit :

« Les ministres qui auront commis des infractions dont la connaissance est attribuée par la loi aux tribunaux de police, seront jugés par ces tribunaux et dans les formes ordinaires. »

Il est évident que la seconde chambre de la cour de cassation, fonctionnant comme juridiction d'instruction, n'a pas le pouvoir accordé à la chambre du conseil et à la chambre d'accusation par les art. 4 et 6 de la loi du 4 octobre 1867, de transformer un *délit* en *contravention* par la déclaration de circonstances atténuantes, et de soustraire ainsi l'inculpé à la juridiction privilégiée qui lui est assignée par la loi.

X

La responsabilité civile des ministres est réglée par le second titre du projet.

En vertu du droit commun, tout fait de l'homme qui a causé à autrui du dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ⁽¹⁾.

L'équité commande de tempérer la rigueur du principe, lorsque des ministres ont porté préjudice à l'État ou aux particuliers par des faits relatifs à leurs fonctions (art. 57 du projet).

Un ministre, obligé, plus que tout autre fonctionnaire, à s'en rapporter à autrui, peut ordonner des mesures qu'il croit utiles aux intérêts publics ou privés, et dont le résultat est préjudiciable au Trésor ou à toute une catégorie de citoyens. Serait-il juste de le condamner, en vertu du droit commun, à réparer ce dommage? Mais alors il faudrait aussi déclarer civilement responsable de leur erreur de fait ou de droit les jurés qui ont condamné un innocent, les juges dont l'arrêt a ruiné une famille, les membres des conseils provinciaux ou communaux, et jusqu'aux mandataires de la nation, qui ont voté des mesures nuisibles aux intérêts du pays, d'une province ou d'une commune. Parce que la position des ministres est plus difficile, parce qu'ils sont davantage exposés à se tromper, est-ce un motif pour les charger d'une responsabilité que l'on n'a jamais songé à imposer aux autres? Et quel homme, à moins qu'il ne fût insensé ou perdu de dettes, consentirait à accepter un portefeuille ministériel qui lui offrirait la perspective d'être réduit à la misère par une faute que l'homme le plus prudent peut commettre? *Facti interpretatio plerumque et prudentissimos fallit* ⁽²⁾.

XI

Lorsque le préjudice dont le ministre est responsable, a été causé au Trésor, la société poursuit, en même temps et par les mêmes agents, la réparation morale et matérielle qui lui est due (art. 58 du projet).

Pour ce qui concerne l'action en réparation du dommage causé à des particuliers, une distinction est nécessaire.

(1) Art. 1582, 1583 du code civil; art. 358 et 366 du code d'instruction criminelle.

(2) L. 2, D., de *Juris et facti ignorantia* (22, 6).

Si le fait dommageable rentre dans la catégorie des crimes ou des délits mentionnés à l'art. 43 et que l'auteur ait cessé d'être ministre au moment de la poursuite, l'action civile est exercée conformément aux lois ordinaires (art. 63).

L'exercice de l'action civile est réglé par les dispositions du projet : d'abord, lorsqu'elle est fondée sur un crime ou un délit commis par un ministre et relatif à ses fonctions, soit que l'auteur remplisse encore ou ait cessé de remplir ses fonctions ; ensuite, lorsqu'elle résulte d'un crime ou d'un délit ordinaire dont l'auteur est encore revêtu de ces fonctions à l'époque de la poursuite (art. 59, 60 et 61).

Dans la première de ces deux hypothèses, il est, sans doute, loisible à la personne qui se prétend lésée, de suspendre l'exercice de son action jusqu'à ce que le ministre mis en accusation par la Chambre des Représentants ait été condamné par la cour de cassation (art. 62). Mais si elle ne veut pas ainsi différer la poursuite, elle ne peut intenter l'action civile avant l'exercice de l'action publique ; elle ne le pourrait pas même avec l'autorisation de la Chambre des Représentants ; elle doit attendre la mise en accusation du ministre et se constituer partie civile devant la cour de cassation (art. 59). En effet, les ministres ne sont obligés de réparer le dommage qu'ils ont causé par un fait relatif à leurs fonctions, que lorsque ce fait constitue un *crime* ou un *délit*. Or, le droit d'apprécier le caractère délictueux des faits d'administration d'un ministre, de qualifier ces faits de crimes ou de délits, est réservé par la Constitution à la Chambre des Représentants et à la cour de cassation. Il résulte de ce principe constitutionnel, d'abord, que l'action civile dérivant d'un fait imputé à un ministre et relatif à ses fonctions ne peut être exercée qu'après la mise en accusation de l'inculpé. Il en résulte, ensuite, par une conséquence également directe et nécessaire, que le ministre traduit devant la cour de cassation ne peut être condamné à des réparations civiles, que lorsqu'il est en même temps condamné à une peine.

Dans la seconde hypothèse, celle où une infraction ordinaire a été commise par un ministre qui est encore en fonctions, l'autorisation de la Chambre des Représentants est requise, conformément à l'art. 47, pour que l'action civile puisse être intentée avant l'action publique (art. 60). Supposons, en effet, que la première, fondée sur un *crime* ou un *délit* et intentée *de plano*, suivant le droit commun, ait pour résultat de faire condamner le ministre à la réparation du dommage causé au demandeur par ce crime ou par ce délit. Ce jugement constatant l'existence de l'infraction, provoquerait immédiatement l'action du ministère public, et imposerait à la Chambre des Représentants la nécessité d'autoriser la poursuite, bien qu'elle ait des motifs pour ne pas le faire, et alors même qu'elle aurait déjà antérieurement refusé l'autorisation.

XII

Dans les cas où l'exercice de l'action civile a besoin d'être autorisée par la Chambre des Représentants, cette action doit être intentée devant la première chambre de la cour de cassation (art. 60). Il est, en effet, conforme à l'esprit de la Constitution, que cette cour soit chargée de prononcer sur la responsabilité tant

civile que pénale des ministres, quand même la poursuite a pour objet une infraction ordinaire imputée à un ministre qui est encore en fonction

La personne qui se prétend lésée et qui demande l'autorisation de poursuivre, doit posséder tous les éléments propres à justifier ses prétentions et être décidée à les faire valoir en justice. Elle doit donc, si la demande est accueillie, exercer son droit dans un bref délai, pour ne pas laisser le ministre inculpé sous le coup d'une menace de poursuite qu'elle n'aurait peut-être pas l'intention de réaliser (art. 60 du projet).

Lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit ordinaire, commis par un ministre, il peut arriver que l'action civile précède l'action publique. Dans ce cas, si, avant le jugement de la première, le ministère public intente la seconde, la poursuite de l'action civile restera suspendue jusqu'à ce que la cour de cassation puisse statuer à la fois sur les deux actions dont elle est saisie (art. 61 du projet). Ce n'est là qu'une application particulière d'une règle de droit commun ⁽¹⁾.

La partie lésée qui a voulu laisser d'abord juger l'action publique, intentée contre un ministre, et attendre, pour agir, qu'il ait été condamné par la cour de cassation, peut soumettre son action aux tribunaux civils sans autorisation préalable, quelle que soit la nature de l'infraction qui a motivé la condamnation pénale (art. 62 du projet). En effet, le jugement de condamnation prononcé par un tribunal de répression a une influence nécessaire et forcée sur le jugement de l'action civile intentée séparément; de sorte que le condamné ne peut plus remettre en question, devant la juridiction civile, ce qui a été irrévocablement jugé par la juridiction répressive.

Enfin, il n'y a pas de motif pour déroger aux règles du droit commun, en ce qui concerne l'exercice de l'action civile résultant d'une contravention ou d'un quasi-délit (art. 64).

Le projet entend par quasi-délit le fait dommageable qui n'est prévu par aucune loi pénale, soit qu'il ait été commis par dol ou par simple faute.

Dans le cas où l'on jugerait convenable de modifier, dans le sens ci-dessus indiqué (n° IX, *in fine*), l'art. 56 du projet, l'art. 64 devrait être rédigé comme suit :

« L'action civile résultant soit d'une infraction dont la connaissance est attribuée aux tribunaux de police, soit d'un quasi-délit, restera soumise aux mêmes lois. »

Le Ministre de la Justice,

BARA.

(1) Art. 3 du code d'instruction criminelle.

PROJET DE LOI.

eopold II,

ROI DES BELGES,

À tous présents et à venir, salut.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de la Justice est chargé de présenter, en
Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi ci-an-
nexé, sur la responsabilité ministérielle.

Donné à Bruxelles, le 24 février 1870.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre de la Justice,

J. BARA.

PROJET DE LOI

SUR LA

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

TITRE PREMIER.

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE.

CHAPITRE PREMIER.

DES CRIMES ET DES DÉLITS COMMIS PAR DES MINISTRES ET RELATIFS A LEURS FONCTIONS.

SECTION PREMIÈRE.

De la répression de ces crimes et de ces délits.

ARTICLE PREMIER.

Les dispositions du code pénal relatives aux crimes et aux délits commis par des fonctionnaires continueront de recevoir leur application aux ministres.

ART. 2.

Les crimes et les délits commis par des ministres et non prévus par ledit code seront punis conformément aux articles suivants.

ART. 3.

Sera condamné à la détention de cinq ans à dix ans, le ministre qui aura entretenu des intelligences ou pratiqué des machinations attentatoires à l'indépendance de la nation ou à l'intégrité du territoire.

ART. 4.

La même peine sera prononcée contre le ministre qui, par une infraction aux traités ou par toute autre violation du droit international, aura provoqué, de la part d'une puissance étrangère, des hostilités contre l'État.

ART. 5.

Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura contresigné un arrêté royal :

- 1° Qui suspend la Constitution en tout ou en partie ;
- 2° Qui suspend une loi ou dispense de son exécution ;
- 3° Qui abolit la poursuite de certains crimes ou délits, ou les condamnations prononcées à raison de ces crimes ou de ces délits.

ART. 6.

Les peines portées à l'article précédent seront applicables au ministre coupable d'avoir contresigné un arrêté royal :

1° Qui établit, soit au profit de l'État un impôt non décrété par une loi, soit au profit d'une province ou d'une commune une charge ou une imposition sans le consentement du conseil provincial ou du conseil communal ;

2° Qui accorde une exemption ou modération d'impôt que la loi n'a pas établie ;

3° Qui fixe le contingent de l'armée sans le concours des Chambres ;

4° Qui ordonne la mobilisation, non décrétée par une loi, de la garde civique ;

5° Qui, sans que la loi l'ait autorisé, admet au service de l'État une troupe étrangère, ou permet à celle-ci d'occuper ou de traverser le territoire.

ART. 7.

Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans, le ministre qui aura exécuté ou fait exécuter un arrêté ou tout autre acte émané du Roi et non contresigné par le chef d'un département ministériel.

ART. 8.

Le ministre qui aura ordonné l'extradition d'un étranger poursuivi pour délit politique ou pour un fait connexe à un semblable délit, sera puni de l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à cinq ans.

ART. 9.

Sera condamné à un emprisonnement d'un mois à deux ans et à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics pendant un an à dix ans :

Le ministre qui aura exécuté ou ordonné tout autre acte attentatoire à la Constitution ou aux lois du royaume, et qui, après la réclamation élevée par la Chambre des Représentants contre cet acte, aura refusé ou négligé de le réparer ;

Le ministre qui se sera abstenu d'exécuter ou de faire exécuter les prescriptions de la Constitution, d'une loi ou d'un arrêté royal dont l'exécution lui était expressément confiée, et qui, après la réclamation élevée contre cette inaction

par la Chambre des Représentants, aura refusé ou négligé d'y déférer.

ART. 10.

Lorsqu'un des crimes ou des délits, prévus par le code pénal ou par la présente loi, aura été commis par suite d'une délibération en commun des ministres, tous ceux qui l'auront concerté, seront punis comme auteurs de ce crime ou de ce délit.

ART. 11.

S'il existe des circonstances atténuantes, les peines portées par la présente section, seront ou pourront être modifiées comme suit :

La détention sera remplacée par un emprisonnement de deux mois au moins et par l'interdiction, pendant un an à dix ans, du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ;

La durée de l'emprisonnement sera réduite, sans pouvoir l'être au-dessous de huit jours ;

L'emprisonnement et l'interdiction pourront être prononcés séparément ;

L'une et l'autre peine pourront être remplacées, cumulativement ou séparément, par une amende de mille francs à dix mille francs.

SECTION II.

Des formes de procédure.

ART. 12.

Les ministres, soit qu'ils exercent ou qu'ils aient cessé d'exercer leurs fonctions, ne pourront être poursuivis et mis en accusation que par la Chambre des Représentants.

Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite ne pourra avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

ART. 13.

Dans les cas prévus par les art. 3 à 9 de la présente loi, la poursuite devra être intentée, s'il s'agit d'un crime, dans les trois ans; s'il s'agit d'un délit, dans les deux ans, à compter du jour où l'infraction aura été commise.

ART. 14.

La Chambre ne pourra poursuivre un ministre que sur la demande de mise en accusation, formée par un de ses membres.

ART. 15.

La demande contiendra l'indication des faits sur lesquels

elle est fondée ; elle sera signée, déposée sur le bureau et immédiatement communiquée au ministre inculpé.

ART. 16.

Trois jours au moins après le dépôt, il sera donné lecture de la demande par un des secrétaires de la Chambre, et l'auteur en développera les motifs.

ART. 17.

Si la demande est appuyée par dix membres au moins, la discussion sera ouverte, et le président consulera la Chambre pour savoir si elle prend la demande en considération.

ART. 18.

Le ministre sera toujours entendu, alors même qu'il aura cessé ses fonctions

ART. 19.

Si la Chambre décide qu'elle prend en considération la demande qui lui est soumise, celle-ci sera renvoyée à une commission composée de douze membres élus par la voie du sort.

Les membres qui ont signé la demande de mise en accusation ne pourront faire partie de la commission ; mais ils seront entendus, ainsi que le ministre inculpé, chaque fois qu'ils le demanderont.

ART. 20.

La commission nommera dans son sein un président et un rapporteur.

Elle ne pourra prendre de résolution qu'à la majorité absolue des deux tiers de ses membres.

ART. 21.

La commission examinera les pièces et documents produits à l'appui de la demande de mise en accusation, ou fournis par le ministre inculpé pour sa justification ; interrogera ce dernier ; entendra les témoins, qui seront tenus de satisfaire à la citation sous les peines portées par le code d'instruction criminelle, et procédera à tous autres actes d'instruction.

Elle pourra demander communication de tous les documents qu'elle jugera utiles à la manifestation de la vérité.

ART. 22.

Le Gouvernement pourra refuser, en tout état de cause, de donner communication des documents demandés, s'il juge leur publicité nuisible à l'Etat.

ART. 23.

L'arrestation et la détention préventive du ministre inculpé ne pourront être ordonnées qu'en matière de crime et qu'avec l'autorisation de la Chambre.

Si le ministre est membre du Sénat, l'autorisation de cette assemblée sera nécessaire pendant la durée de la session.

ART. 24.

Le ministre détenu préventivement pourra obtenir sa mise en liberté provisoire sous les conditions à déterminer par la Chambre.

ART. 25.

Lorsque la commission aura ordonné la perquisition, au domicile du ministre inculpé ou de tout autre citoyen, des papiers et objets quelconques qui pourront servir à constater le crime ou le délit, elle déléguera à cet effet soit un ou plusieurs de ses membres, soit un ou plusieurs conseillers d'une cour d'appel.

Aucune visite, aucune perquisition ne pourra être opérée au domicile du ministre inculpé ni d'aucun autre ministre, sans autorisation du Gouvernement.

ART. 26.

La commission fera son rapport dans le mois à compter du jour de son installation, à moins qu'elle n'ait obtenu de la Chambre un nouveau délai.

ART. 27.

Le rapport contiendra l'analyse des pièces et documents produits, des dépositions faites par les témoins, de l'interrogatoire subi par l'inculpé, et présentera des conclusions motivées. Si les conclusions n'ont été prises qu'à la majorité absolue, le rapport en fera mention.

Le rapport sera imprimé, distribué et communiqué au ministre inculpé, huit jours au moins avant la discussion en assemblée générale.

ART. 28.

Immédiatement après la lecture du rapport, les procès-verbaux constatant les opérations de la commission et les pièces y annexées seront déposés au greffe, où chaque membre de la Chambre et le ministre inculpé pourront en prendre connaissance.

ART. 29.

Si la demande de mise en accusation est fondée sur plusieurs faits, la discussion qui suivra le rapport de la commission portera, et le vote au scrutin secret aura lieu séparé-

ment sur chacun de ces faits, d'après l'ordre fixé par la Chambre.

Un dernier scrutin sera ouvert sur l'ensemble.

ART. 30.

L'accusation qui aura été admise au premier vote, fera l'objet d'une discussion et d'un vote définitifs dans une autre séance, qui ne pourra avoir lieu qu'après un intervalle de deux jours au moins.

Si le ministre est inculpé à raison de plusieurs faits, la discussion et le vote définitifs ne porteront que sur les chefs d'accusation adoptés au premier vote.

ART. 31.

Dans chaque discussion, le ministre inculpé aura la parole le dernier.

Il pourra choisir un conseil pour l'aider dans sa défense.

ART. 32.

Toute résolution sera prise à la majorité des deux tiers des voix.

La Chambre ne pourra prendre de résolution, que lorsque les deux tiers de ses membres se trouveront réunis.

ART. 33.

Lorsque l'accusation aura été rejetée, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes : *La Chambre estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre*, et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

ART. 34.

L'accusation rejetée par la Chambre ne pourra plus être décrétée à raison des mêmes faits, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

ART. 35.

Si l'accusation a été définitivement admise, le président déclarera la résolution de la Chambre en ces termes : *La Chambre accuse N. d'avoir commis tel crime ou tel délit, avec telle ou telle circonstance, et le renvoie de ce chef à la cour de cassation.*

ART. 36.

La Chambre des Représentants nommera dans son sein, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix, un ou plusieurs commissaires chargés de rédiger l'acte d'accusation et d'exercer la poursuite devant la cour de cassation, à moins qu'elle n'ait délégué à cet effet le procureur général près cette cour.

Les commissaires auront toutes les attributions du ministère public.

ART. 37.

Le décret de renvoi et la nomination des commissaires ou du procureur général seront signés par le président et les secrétaires de la Chambre des Représentants et transmis immédiatement au Roi, au Sénat, au premier président de la cour de cassation, ainsi qu'au procureur général, s'il a été désigné pour remplir les fonctions du ministère public.

Toutes les pièces du procès seront envoyées, dans les vingt-quatre heures, au greffe de la cour de cassation.

ART. 38.

Le décret de renvoi et l'acte d'accusation seront signifiés à l'accusé, et il lui sera laissé copie du tout.

ART. 39.

Le ministre accusé cessera immédiatement de remplir ses fonctions.

ART. 40.

S'il est accusé d'un crime, il sera arrêté nonobstant sa mise en liberté provisoire, à moins que la Chambre n'en ait autrement ordonné.

ART. 41.

Dès que la mise en accusation aura été décrétée, la poursuite devant la cour de cassation sera continuée nonobstant la clôture de la session ou la dissolution de la Chambre.

ART. 42.

Le jugement des crimes et des délits commis par les ministres et relatifs à leur fonctions sera déféré à la cour de cassation, chambres réunies.

ART. 43.

La cour observera les formes prescrites pour les cours d'assises par le code d'instruction criminelle, en tant que les dispositions de ce code ne sont pas contraires à la présente loi.

ART. 44.

Les coauteurs et complices d'un ministre seront poursuivis, mis en accusation et jugés conjointement avec lui et dans les mêmes formes.

CHAPITRE II.

DES AUTRES INFRACTIONS COMMISES PAR DES MINISTRES.

ART. 45.

Les crimes et les délits commis par un ministre soit dans l'exercice de ses fonctions, mais étrangers à celles-ci, soit hors de l'exercice de ses fonctions, seront punis conformément aux lois ordinaires.

Toutefois, lorsqu'un ministre aura commis un de ces crimes ou de ces délits, en abusant de sa position pour le commettre, le minimum de la peine ou des peines attachées à l'infraction sera doublé, s'il s'agit de l'emprisonnement et de l'amende, et élevé de deux ans, s'il s'agit de la réclusion, de la détention ou des travaux forcés à temps.

ART. 46.

Le ministre qui, au moment de la poursuite, aura cessé de remplir ses fonctions, sera jugé par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

ART. 47.

Lorsque le ministre est encore en fonction, la poursuite ne pourra être commencée qu'avec l'autorisation de la Chambre des Représentants.

Cette autorisation sera donnée dans la forme ordinaire.

ART. 48.

Le jugement du crime ou du délit sera déféré à la première chambre de la cour de cassation, présidée par le premier président.

ART. 49.

Le procureur général près cette cour sera chargé de la poursuite.

ART. 50.

La seconde chambre de la cour de cassation désignera un de ses membres pour faire les fonctions de juge-instructeur.

ART. 51.

Quand l'instruction sera complète, le conseiller instructeur rendra compte de l'affaire à la chambre dont il fait partie, communication préalablement donnée au procureur général, pour être par lui requis ce qu'il appartiendra.

ART. 52.

Si la chambre est d'avis que le fait n'est pas punissable

suivant la loi ou que les charges ne sont pas suffisantes, elle déclarera qu'il n'y a pas lieu de poursuivre et ordonnera la mise en liberté de l'inculpé, s'il a été arrêté.

L'inculpé ne pourra plus être traduit en jugement à raison du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges.

ART. 53.

Si la Chambre trouve que le fait est punissable suivant la loi et que les charges sont suffisantes, elle renverra l'inculpé à la première chambre de la cour.

ART. 54.

Le ministre mis en prévention ou en accusation cessera immédiatement ses fonctions.

ART. 55.

Les art. 22, 23, 25 § 2 et 44 ci-dessus, seront applicables au cas prévu par le présent chapitre.

Seront, au surplus, observées les dispositions du code d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la présente loi.

ART. 56.

Les contraventions commises par les ministres seront jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Toutefois, la peine de l'emprisonnement sera remplacée par une amende de vingt-six francs à cinq cents francs.

TITRE II.

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE.

ART. 57.

Les ministres ne sont civilement responsables des faits relatifs à leurs fonctions, que lorsque ces faits constituent des crimes ou des délits.

ART. 58.

L'action en réparation du dommage causé à l'État sera exercée, conjointement avec l'action publique, par les commissaires délégués par la Chambre des Représentants, ou par le procureur général près la cour de cassation.

ART. 59.

L'action civile appartenant aux particuliers et résultant d'un crime ou d'un délit commis par un ministre et relatif à ses fonctions, sera intentée devant la cour de cassation.

Elle ne pourra être poursuivie séparément que dans le cas prévu par l'art. 62.

ART. 60.

L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'art. 45, pourra être exercée en même temps que l'action publique.

Elle pourra aussi l'être avant celle-ci; mais seulement devant la cour de cassation et avec l'autorisation de la Chambre des Représentants, conformément aux art. 47 et 48.

Dans ce cas, elle devra être intentée dans les trois mois, à compter du jour de l'autorisation.

ART. 61.

Lorsque, dans le cas prévu par l'article précédent, l'action publique est exercée pendant la poursuite de l'action civile, la cour de cassation statuera sur les deux actions par un seul et même arrêt.

ART. 62.

Après la condamnation prononcée par la cour de cassation contre un ministre, à raison d'un crime ou d'un délit relatif ou étranger à ses fonctions, l'action civile résultant de ce crime ou de ce délit pourra être intentée séparément devant les tribunaux civils et sans autorisation préalable.

ART. 63.

L'action civile résultant d'un des crimes ou des délits mentionnés à l'art. 45 et dirigée contre un ministre ayant cessé de remplir ses fonctions, sera poursuivie conformément aux lois ordinaires.

ART. 64.

L'exercice de l'action civile résultant d'une contravention ou d'un quasi-délit restera soumis aux mêmes lois.

Vu et approuvé pour être annexé à notre arrêté de ce jour.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre de la Justice,

J. BARA.
