

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 4 AVRIL 1900.

Proposition de Loi concernant le régime des immunités parlementaires.

DÉVELOPPEMENTS.

Si la présente proposition de loi ne devait avoir pour résultat que de mettre en lumière, grâce à une discussion concentrée sur des textes, quelques points de droit public obscurs ou défectueux en une matière de haut intérêt, l'auteur de ces développements n'aurait pas à regretter l'exercice de son droit d'initiative. Mais le but poursuivi par lui est plus important. Les dispositions qu'il a l'honneur de développer ici forment un Projet de Loi sur le régime des immunités parlementaires, organisant l'exercice de ces immunités dans la mesure où s'est révélé le besoin de règles complémentaires des principes constitutionnels, sauvegardant pratiquement l'indépendance du Parlement, et traçant au pouvoir judiciaire une ligne d'action nette pour les conjonctures diverses et délicates où il peut se trouver dans cet ordre.

La loi, suivant l'expression de M. le procureur général Faider, « est le moyen de mettre la Constitution en action. » Les garanties constitutionnelles sont généralement formulées en brefs principes. Le législateur, dans l'accomplissement de sa fonction régulatrice des droits et des obligations de la vie sociale, est appelé à organiser, à développer, à appliquer ces principes en les interprétant. « C'est au pouvoir législatif, dit l'éminent jurisconsulte que nous venons de citer, qu'il appartient d'interpréter la Constitution. Nous n'avons pas besoin de rappeler qu'il l'a souvent interprétée; et quelle que soit l'opinion que l'on conserve sur l'exactitude de cette interprétation, personne, ni citoyen, ni corps administratif, ni tribunaux, n'a le droit de l'invalider (1). » « Les dispositions de la Constitution comme celles de toute autre loi, dit encore l'illustre magistrat, peuvent faire naître des doutes qui donnent matière à interprétation; et cette interprétation, à qui appartient-elle exclusivement? A la Législature, qui a essentiellement et expressément le pouvoir de décréter toute interprétation par voie d'autorité (2). »

L'interprétation des règles constitutionnelles en matière d'immunités parlementaires n'est pas seulement une fonction liée à la tâche d'organi-

(1) *Étude sur l'application des lois inconstitutionnelles.*

(2) *Nouvelle Étude sur l'application des lois inconstitutionnelles.*

nisation qui peut incomber au Pouvoir législatif. Elle est encore l'arme nécessaire ménagée à ce pouvoir pour sauvegarder efficacement des prérogatives liées à son essence même. La portée des principes de la Constitution touchant les immunités des membres de la représentation nationale ne peut être à la merci du pouvoir contre les entreprises duquel les immunités sont précisément accordées. Or, si le législateur peut exercer quelque influence indirecte, grâce à la responsabilité ministérielle, sur les comportements des organes du pouvoir exécutif, il n'a pas de prise sur les décisions des organes de judicature. Il ne peut défendre pleinement ses franchises que sur le terrain de l'interprétation, par voie d'autorité, des règles qui les consacrent. C'est ici surtout qu'il convient de rappeler avec M. Raikem que « le pouvoir législatif est le premier, » et avec M. Leclercq, que « la haute main lui appartient. » Dans le triangle figuratif de la souveraineté, il occupe l'angle du sommet, tandis que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire occupent sur un plan parallèle les angles inférieurs, sous le rayonnement de l'angle principal.

Alors même qu'aucune divergence de vues ne se manifesterait chez les organes du Pouvoir judiciaire quant à l'application des principes concernant l'inviolabilité parlementaire, le Pouvoir législatif n'en devrait pas moins veiller avec une sollicitude particulière au maintien de ses prérogatives dans leur intégrité. Mais la présente situation est loin d'être aussi harmonique. Et l'auteur de l'interpellation sur nos immunités pouvait constater qu'« au seuil même du prétoire où l'on va traîner les libertés parlementaires, les divers organes du Pouvoir judiciaire se disputent entre eux sur le point le plus essentiel, celui de savoir si les poursuites sont constitutionnelles ou non. »

Abstraction faite de ces dissidences graves sur la teneur même des principes constitutionnels, des lacunes de procédure se révèlent, qui compromettent pratiquement les prérogatives du Parlement. C'est ainsi que les organes de justice, en cas de poursuite et même en cas d'arrestation de députés du chef de flagrant délit, se considèrent comme affranchis de toute notification officielle à faire au Parlement, alors que dans d'autres pays pareille communication est élevée à la hauteur d'une règle constitutionnelle.

Autre lacune importante : les conditions dans lesquelles les organes de justice peuvent être appelés à instrumenter à l'égard des faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires, mais commis soit en séance du Parlement, soit dans l'enceinte du Palais législatif, ne sont pas réglées. Ce qui a été fait pour la première fois récemment en vue de combler cette lacune, a donné lieu à de vives critiques et même à des accusations d'usurpation. L'intervention d'office des officiers de justice dans cet ordre, bien qu'elle ne soit proscrite par aucune disposition positive, paraît difficilement conciliable avec l'indépendance du Parlement. D'autre part, la procédure de la dénonciation obligatoire par le Bureau, sur le pied de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, ne paraît pas de nature à sauvegarder toujours, en ce qui concerne certains incidents qui peuvent troubler le cours de la vie parlementaire, un suffisant pouvoir appréciateur de ce que commande l'intérêt général des institutions représentatives.

Voici encore un point qui est de nature, ce semble, à éveiller notre sollicitude. L'honorable M. Picard a lumineusement démontré que la procédure organisée par le législateur pour le cas de flagrant délit ordinaire est inapplicable, à bien des égards, dans la matière qui nous occupe. Il est possible, à notre sens, de formuler sur ce point quelques dispositions de nature à résoudre les difficultés qui se présentent et à concilier les opinions divergentes. Ici encore, certaines règles admises dans d'autres pays, par exemple en Allemagne, seraient avantageusement adoptées.

Bien d'autres questions encore, comme celles des effets de la demande en autorisation de poursuites au point de vue de l'interruption de la prescription, réclament une réglementation précise. Il ne faut pas qu'une garantie légitime puisse devenir un pur expédient d'impunité.

Les exemples de cas où les diverses branches de la Législature se sont entendues pour organiser certaines prérogatives accordées par la Constitution à chacune des Chambres ne sont pas rares. C'est ainsi que la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires a organisé l'article 40 de la Constitution, ainsi conçu : « Chaque Chambre a le droit d'enquête. »

Des résolutions isolées plus ou moins concordantes des deux branches du Parlement ne peuvent engendrer la série de dispositions obligatoires à imposer ici aux divers organes de police et de judicature. L'honorable Ministre de la Justice le rappelait à la Chambre des Représentants en faisant observer que si cette assemblée voulait elle-même interpréter les articles 44 et 45 de notre pacte fondamental, « son interprétation, quelque grave et importante qu'elle fût, ne serait encore, à strictement l'examiner, qu'une opinion particulière. Elle n'aurait pas un caractère d'autorité, le pouvoir législatif pouvant seul, aux termes de l'article 25 de la Constitution, interpréter la loi par voie d'autorité. »

Reconnaissant, sur un point déterminé, les difficultés de la situation actuelle, M. l'avocat général Mélot exprimait déjà en 1886 l'avis qu'une loi couperait court à ces embarras ; « et la loi, ajoutait-il, est facile à formuler. »

Un examen sérieux des points de fait et des raisons de droit relatifs à cette question nous a amené à cette conclusion qu'il est possible et qu'il serait sage de dégager de la matière un peu embrouillée des immunités parlementaires quelques règles simples, d'une sûre et facile adoption par la Législature. En les formulant dans des conditions d'une parfaite impartialité, le Sénat pourrait rendre un important service à notre régime constitutionnel et au droit parlementaire de la généralité des États, chez qui les mêmes problèmes, posés souvent dans des conditions fort semblables, sont exposés aux mêmes difficultés juridiques.

§ 1. — LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES.

Leur teneur générale. — Leur raison d'être. — Leur origine.

Sous le nom d'immunités parlementaires on comprend un certain nombre de prérogatives attachées à la qualité ou à la fonction de membre du

Parlement, et qui ont pour but général d'assurer le parfait accomplissement de la mission d'intérêt public dévolue aux représentants de la nation.

Ces prérogatives concernent avant tout les actes qui constituent l'exercice des fonctions parlementaires. Elles consacrent dans cet ordre une irresponsabilité réelle, absolue, embrassant le fond même de l'activité officielle des députés, mettant les mandataires de la nation à l'abri de toute vindicte publique ou privée, et leur permettant de remplir leur mission sans autre souci que le bien du pays.

Elles s'étendent aussi aux faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires, faits qui ne pourraient être abandonnés complètement aux mesures ordinaires d'ordre répressif durant la session, sans troubler l'accomplissement du mandat parlementaire au détriment de l'intérêt général, et même sans compromettre gravement, dans certains cas, l'indépendance du Parlement.

Dans cet ordre, elles consacrent des garanties de forme ou de procédure, d'un caractère relatif, qui ne tendent pas à soustraire le député à toute responsabilité, mais qui subordonnent la mise en mouvement de l'action publique ou certaines de ses conséquences, comme la poursuite et l'arrestation, à quelque intervention nécessaire ou tout au moins autorisée du Parlement.

Intervention commandée dans certains cas par la nécessité de maintenir la souveraineté propre des assemblées parlementaires dans le milieu où elle se déploie, c'est-à-dire quant aux faits délictueux commis dans les séances des Chambres ou dans l'enceinte du Palais législatif : elle se traduit alors par un droit de notification préalable à toute mise en prévention.

Intervention exigée dans d'autres cas en vue de sauvegarder, dans la mesure de l'intérêt général, le fonctionnement régulier du Parlement, comme lorsqu'il s'agit de faits délictueux commis dans tout autre milieu que celui dont nous venons de parler : elle se traduit généralement par un droit de surséance applicable, quoique dans des conditions différentes, aux poursuites et arrestations existant au moment de la session et aux poursuites et arrestations à opérer en cours de session.

Enfin à ces prérogatives vient souvent s'ajouter encore une protection spéciale assurée aux députés contre les outrages auxquels ils peuvent être exposés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

*
**

Les immunités parlementaires se rattachent intimement aux exigences primordiales du régime représentatif et au jeu normal des institutions dans les gouvernements constitutionnels. Elles tiennent à l'économie de la division des pouvoirs et au principe de la souveraineté législative. Elles sanctionnent pratiquement l'indépendance et la liberté du Parlement dans l'accomplissement de sa mission. Elles s'identifient en quelque sorte avec le droit de la nation de manifester sa volonté par l'organe de ses mandataires.

Ce sont des prérogatives sans doute, c'est-à-dire des exigences supérieures de la vie gouvernementale ; ce ne sont pas, à proprement parler,

des privilèges, en tant que l'on entendrait par là des lois faites par des particuliers ou à leur bénéfice. L'inégalité de traitement qu'elles consacrent regarde, non l'ordre des relations privées, mais l'ordre de la vie publique. On ne peut les considérer comme des dérogations au droit commun pour en déduire qu'elles seraient d'interprétation restrictive : car ce qui est dominant en elles, ce n'est point le caractère exceptionnel par rapport au droit des simples particuliers, mais le caractère d'attributs de la puissance souveraine.

*
* *

Leur origine est fort ancienne dans les pays libres.

Nous retrouvons la trace du principe de l'irresponsabilité fonctionnelle — ou si l'on veut professionnelle — des députés, ainsi que de la règle de la franchise d'arrêt, dans de remarquables documents de notre histoire. L'article 42 de la Joyeuse-Entrée de Brabant s'exprimait comme suit : « Lorsque Sa Majesté fera convoquer les Etats de Brabant d'outre-Meuse, chacun pourra y dire librement ses opinions, sans pour cela encourir l'indignation et la disgrâce de Sa Majesté ou de quelque autre, en aucune façon. » D'autre part, le droit de sauf-conduit et d'affranchissement d'arrêt, spécialement du chef de dettes, était reconnu aux députés convoqués par le souverain. Les anciens jurisconsultes regardaient ce droit comme un corollaire de la convocation même. Un décret de Philippe IV en date du 26 janvier 1651 s'exprimait comme suit : « Que tous Députés soient des Conseils, Estats ou Villes, envoyez à sa personne, Cour ou ses Conseils, jouyront du privilège, en franchise, que leur donne le droit commun ; qu'ainsi qu'il ne serait permis d'arrêter quelque part que ce soit leurs Personnes, Chevaux, Carrosses, Charrettes ou Bagages, pendant leur Commission et Députation, ni soit pour dettes créées en temps d'icelles, à part de leurs dépens, dommages et interest, tant en notre égard que de tous autres, par disseis telles peines ultérieures qui serat devoir convenir. »

Comme le rappelle M. Reynaert, c'est de l'Angleterre, son sol natal, que le principe de l'inviolabilité parlementaire a passé dans les autres pays constitutionnels, et c'est là aussi qu'il a atteint sa plus grande ampleur. Faible à l'origine, il s'est fortifié peu à peu à travers les siècles, grandissant avec les obstacles mêmes qu'il rencontrait dans son développement (1). « De tous les privilèges essentiels à l'indépendance, on pourrait dire à l'existence même du Parlement, dit de son côté M. le comte de Franqueville, il n'en est pas de plus important que la liberté de la parole. Elsynge affirme qu'il était reconnu en fait, même proclamé en droit, dès le règne d'Edouard III. Richard II le viola dans la personne de Haxey, mais le jugement de condamnation fut annulé sous le règne suivant, « si bien en accomplissement de droit come par salvation des libertés de les ditz communs (2) ». « Le privilège qui protège les membres du Parlement contre toute arrestation, dit encore le comte de Franqueville, est

(1) REYNAERT, *Histoire de la Discipline parlementaire*, t. II, p. 373.

(2) Acte 1, Henri IV. Comte DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, p. 342.

tout à la fois le plus ancien et le moins contesté. Certains auteurs en font remonter l'origine au temps d'Ethelbert. Cependant la liberté des députés n'était pas toujours respectée et les communes finirent par voter, sous le règne de Henri IV et de Henri VI, deux lois qui confirmaient le privilège des membres se rendant au Parlement, y siégeant ou retournant chez eux après les sessions. Quiconque se permettait d'attenter à leur liberté devait être sévèrement puni ; toutefois, la Chambre ne put faire triompher sa prétention de soustraire ses membres aux poursuites criminelles (1). »

Nous trouvons encore des traces des mêmes prérogatives dans le droit allemand et dans le droit des Provinces-Unies de Hollande. Et il n'est peut-être pas sans intérêt de constater qu'en France cinquante-deux cahiers au moins réclamaient en 1789 l'inviolabilité des membres des États-Généraux. Voici comment s'exprimait notamment le Tiers-Etat de Ponthieu : « Que la liberté individuelle de tous soit inviolable ; que le caractère imprimé aux députés par choix libre de leurs pairs devant rendre leur personne sacrée, il ne puisse être attenté sur eux en aucune manière et qu'ils n'aient à répondre de leur conduite et de la véhémence de leurs expressions qu'aux États-Généraux. »

On sait avec quelle énergie l'Assemblée nationale française a proclamé le principe de l'inviolabilité parlementaire. Dès le 23 juin 1789, elle rendait le décret suivant : « L'Assemblée nationale déclare que la personne de chacun des députés est inviolable ; que tous particuliers, toute corporation, 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'aucune proposition, avis, opinion ou discours faits par lui aux États-Généraux, de même que toutes personnes qui prèteraient leur ministère à aucun des dits attentats, de quelque part qu'il soit ordonné, sont infâmes et traîtres envers la nation et coupables de crime capital. L'Assemblée nationale décrète que dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour faire rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs. »

Un an après, le 26 juin 1790, visant spécialement les garanties à accorder aux membres de la Législature pour les délits commis hors de l'exercice de leurs fonctions, l'Assemblée adoptait la résolution suivante : « L'Assemblée nationale, se réservant de statuer en détail sur les moyens constitutionnels d'assurer l'indépendance et la liberté des membres du corps législatif, déclare que jusqu'à l'établissement de la loi sur les peines en matière criminelle, les députés à l'Assemblée nationale peuvent, dans le cas de flagrant délit, être arrêtés conformément aux ordonnances ; qu'on peut même, excepté les cas indiqués par le décret du 23 juin, recevoir des plaintes et faire des informations contre eux, mais qu'ils ne peuvent être décrétés par aucun juge avant que le corps législatif, sur le vu des informations et des pièces de conviction, ait décidé qu'il y a lieu à l'accusation. »

Nous verrons bientôt dans quels termes la Constitution de 1790 a consacré à son tour le double principe de l'irresponsabilité professionnelle

(1) Comte DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, p. 237.

et de la liberté personnelle des députés. La Convention, dans le but d'assouvir les passions politiques qui grondaient autour d'elle et dans un esprit de fausse égalité, s'écarta de ces principes. On connaît les résultats de cette aberration : des fournées de députés furent livrées aux tribunaux révolutionnaires, puis à la guillotine ; et l'on a pu dire, non sans fondement, que la méconnaissance de l'inviolabilité parlementaire a été l'une des causes les plus actives qui aient concouru à briser le premier et généreux élan de la Révolution française.

**§ 2. — LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES
DANS LE DROIT MODERNE COMPARÉ.**

I. — *Belgique.*

Les dispositions du droit belge actuellement en vigueur touchant les immunités parlementaires sont contenues, les unes dans la Constitution, les autres dans le Code pénal de 1867.

Voici les deux dispositions constitutionnelles qui concernent ce point :

« *Art. 44.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

» *Art. 45.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. — Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session qu'avec la même autorisation. — La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

Les dispositions légales sont également au nombre de deux.

Voici d'abord le texte de l'article 158 du Code pénal :

Code pénal, art. 158. « Seront punis d'une amende de deux cents francs à deux mille francs et pourront être condamnés à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois et offices publics, tous juges, tous officiers du ministère public ou de la police judiciaire, tous autres officiers publics qui, sans les autorisations prescrites, auront provoqué, donné, signé soit un jugement contre un ministre, un sénateur ou un représentant, soit une ordonnance ou un mandat tendant à les poursuivre ou à les faire mettre en accusation, ou qui, sans les mêmes autorisations, auront donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou arrêter soit un ministre, soit un sénateur ou un représentant, sauf, quant à ces deux derniers, le cas de flagrant délit. »

En comparant cette disposition à l'article 121 du Code pénal de 1810 sur lequel elle a été calquée (1), on remarque les différences suivantes, abstraction faite de quelques variantes moins importantes.

D'abord le Code pénal belge a supprimé les mots « comme coupables de

(1) Voir *in fine* le texte de l'article 121 du Code pénal de 1810, sous la rubrique : France.

forfaiture » et il a remplacé la dégradation civique par une amende de deux cents francs à deux mille francs et par l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics.

Puis l'expression de « clameur publique » a été retranchée pour ne laisser subsister que l'expression de « flagrant délit » ; et cela, afin de préciser la signification de ce dernier terme dans l'article 45 de la Constitution. Voici comment s'est exprimé sur ce point l'honorable Baron d'Aethan dans son rapport au Sénat : « Il importe de préciser ce qu'il faut entendre par flagrant délit. Votre Commission partage l'opinion exprimée dans l'Exposé des motifs, que cette expression ne comprend que le flagrant délit proprement dit. Des considérations d'ordre public ont pu engager les auteurs de la Constitution à déroger au principe de l'inviolabilité du député en cas de flagrant délit, parce que dans ce cas une autorisation préalable est impossible à obtenir ; mais il n'en est pas de même d'une arrestation opérée par suite d'indices recueillis après le fait consommé. Ces indices ont bien pu être assimilés par le Code d'instruction criminelle (art. 41) au flagrant délit pour faciliter les poursuites dans les cas ordinaires ; mais ces indices, qui n'ont jamais l'évidence d'un flagrant délit et qui, s'étant produits plus tard, ont laissé le plus souvent le temps de demander l'autorisation voulue, ces indices, disons-nous, ne peuvent faire fléchir le grand principe de l'inviolabilité parlementaire. » Il résulte de là que des poursuites intentées sans autorisation préalable dans les cas simplement *réputés* flagrants délits par le Code d'instruction criminelle seraient passibles des pénalités de l'article 158, lequel a interprété à ce point de vue l'article 45 de la Constitution belge.

Voici enfin le texte des articles 275, 277, 278 et 279 du Code pénal concernant la protection spéciale accordée aux députés. Ces articles sont insérés sous la rubrique : *Des outrages et des violences envers les ministres, les membres des Chambres législatives, les dépositaires de l'autorité ou de la force publique.*

« Art. 275. Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs, celui qui aura outragé par faits, paroles, gestes ou menaces, un membre des Chambres législatives dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son mandat, un ministre ou un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

» Si l'outrage a eu lieu à la séance d'une des Chambres ou à l'audience d'une cour ou d'un tribunal, l'emprisonnement sera de deux mois à deux ans, et l'amende de deux cents francs à mille francs.

» Les outrages adressés à un membre des Chambres ne peuvent, sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis que sur la plainte de la personne outragée ou sur la dénonciation de la Chambre dont elle fait partie.

» Art. 277. Les outrages commis envers les corps constitués seront punis de la même manière que les outrages commis envers les membres de ces corps, d'après les distinctions établies aux articles précédents.

» Art. 278. Sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs, quiconque aura frappé un membre des Chambres législatives dans l'exercice ou à l'occasion

de l'exercice de son mandat, un ministre ou un magistrat dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

» Si les coups ont été portés à la séance d'une des Chambres ou à l'audience d'une cour ou d'un tribunal, le coupable sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende de deux cents francs à mille francs.

» *Art. 279.* Si les coups portés ont été la cause d'effusion de sang, de blessures ou de maladie, le coupable sera condamné à un emprisonnement de six mois à cinq ans et à une amende de deux cents francs à quinze cents francs. »

La portée de ces dispositions a été récemment controversée au Sénat. On a douté que les outrages de collègue à collègue fussent prévus par les articles 275 et suivants. Le texte de ces articles ne les exclut pas, et s'il est vrai que dans les discussions on a toujours fait allusion à des outrages adressés par des particuliers aux membres de la représentation nationale, on comprend facilement que cette hypothèse commune soit demeurée constamment au premier plan.

Ce qui est vrai, c'est que l'article 275 ne peut porter atteinte aux droits supérieurs conférés aux députés par l'article 44 de la Constitution. Il ne doit donc être interprété que *servatis servandis*.

Ce qui est vrai encore, c'est que l'application pure et simple de l'article 275 aux faits délictueux commis en séance par des députés nous met en présence de difficultés dont la parfaite solution exige certaines règles complémentaires, telles que s'efforce précisément de les formuler le présent Projet de Loi.

II. — France.

La *Constitution française du 16 juillet 1875* a reproduit simplement, dans son article 13, l'article 44 de la Constitution belge. Voici cette disposition :

« *Art. 13.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » — Sauf la substitution, sans aucune importance ici, de la particule « ou » à la particule « et » dans le terme « opinions et votes », les deux textes sont identiques.

La même Constitution a également reproduit le texte de l'article 45 de la Constitution belge dans son article 14, sauf deux variantes : la suppression du paragraphe médial concernant la contrainte par corps, lequel était devenu sans objet ; la substitution des termes plus restreints « en matière criminelle et correctionnelle » aux termes « en matière de répression » qui englobent manifestement la triple matière criminelle, correctionnelle et de police. A cela près, les deux textes sont encore identiques. Voici le texte français :

« *Art. 14.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière crimi-

nelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. — La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

L'article 121 du Code pénal français renferme à son tour la disposition suivante :

« Seront, comme coupables de forfaiture, punis de la dégradation civique, tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux ou de la République, tous substituts, tous juges qui auront provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la poursuite personnelle ou accusation d'un membre du Sénat ou de la Chambre des députés sans les autorisations prescrites par les lois de l'État, ou qui hors les cas de flagrant délit ou de clameur publique, auront, sans les mêmes autorisations, donné ou signé le mandat de saisir ou arrêter... un ou plusieurs membres du Sénat ou du corps législatif. »

Nous avons déjà signalé les principales différences entre ce texte et l'article 158 du Code pénal belge.

Les difficultés qui peuvent surgir du chef d'actes délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres du Parlement dans l'enceinte du Palais législatif ont été en France l'objet d'une réglementation spéciale qui concilie les exigences d'une répression nécessaire dans certains cas avec l'inviolabilité du lieu des séances des Chambres, inviolabilité qui ne permet pas à la justice d'instrumenter dans l'enceinte du Palais législatif comme dans un lieu ordinaire. Il existe sur ce point des dispositions réglementaires un peu différentes pour la Chambre des Députés et pour le Sénat. Voici les deux textes : nous indiquons en italique le siège des variantes de procédure.

Règlement du Sénat.

« Art. 124. Si un délit est commis par un sénateur dans l'enceinte du palais du Sénat, toute délibération est suspendue. — Le Président porte, séance tenante, le fait à la connaissance du Sénat. — Sur l'ordre du Président, *le sénateur est tenu de se rendre dans le cabinet du Président*, où le Bureau réuni entend ses explications. — Le Bureau dresse un procès-verbal qu'il envoie, *s'il y a lieu*, à l'autorité compétente. »

Règlement de la Chambre.

« Art. 129. Si un délit vient à être commis dans l'enceinte du Palais législatif par un député, toute délibération est suspendue. — Le Président porte le fait à la connaissance de la Chambre, séance tenante. — Le député est admis à s'expliquer, *s'il le demande*. Sur l'ordre du Président, il est tenu de quitter la salle des séances et de se rendre dans le local indiqué à l'article 126. — En cas de résistance du député, ou de tumulte dans la Chambre, le Président lève à l'instant la séance. — Le Bureau informe le procureur général qu'un délit vient d'être commis dans le palais de la Chambre des Députés. »

Remarquons encore ici que le droit de sPrésidents de la Chambre et du Sénat de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils

président est réglé, en France, par la *loi du 22 juillet 1879, article 5*, de la manière suivante :

« Les Présidents du Sénat et de la Chambre des Députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. — A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. — Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois. — Les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux Questeurs ou à l'un d'eux. »

III. — Angleterre.

La liberté de la parole, dit Erskine May, est une prérogative essentielle de toute législature. L'article 9 du *Bill des Droits* renferme une disposition remarquable sur ce point. « La liberté des discours et des débats ou actes du Parlement ne peut être violée ou questionnée dans aucune cour ou lieu, en dehors du Parlement. » Ces derniers mots rappellent le pouvoir disciplinaire du Parlement sur ses membres. On cite des cas où des députés ont été admonestés, où d'autres ont été emprisonnés, où quelques-uns même ont été formellement chassés.

« Il est cependant important de remarquer, dit M. le Comte de Franqueville, que si la coutume du Parlement met les orateurs à l'abri de toute poursuite judiciaire, si la jurisprudence ou la loi couvre les reproductions, faites de bonne foi, des débats parlementaires ou des documents imprimés par ordre du Parlement, la même protection n'existe pas au profit d'un membre qui publie lui-même ses discours. La fiction légale est toujours, en effet, que chacun ignore ce qui se passe dans les Chambres. Toute publication d'un discours constitue une violation du privilège ; en tous cas, elle n'a, aux yeux de la loi, aucun caractère officiel et elle constitue un document quelconque contre lequel des poursuites peuvent être exercées (1). »

En ce qui concerne les garanties contre les arrestations, la prérogative est constatée dans les termes suivants dans les *Standing orders* de la Chambre des Lords : « C'est le privilège de cette Chambre que, soit lorsque le Parlement siège, soit dans les délais habituels des privilèges parlementaires, aucun Lord du Parlement ne peut être emprisonné ou arrêté sans un jugement ou sans un ordre de la Chambre, si ce n'est en cas de haute trahison ou de crime ou de refus de donner caution de ne pas troubler la paix publique. »

Nous ne trouvons pas de disposition analogue dans les *Standing orders* de la Chambre des communes. La prérogative résulte de la coutume conforme à de très anciens actes du Parlement. Quant à sa durée, l'opinion la plus générale chez les auteurs, celle qui semble également adoptée par la jurisprudence, est que le délai de protection doit commencer quarante jours avant l'ouverture de la session et prendre fin quarante jours après la pro-

(1) Comte de FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, p. 347 et 331. — Erskine May, B. II, Ch. V.

rogation ou la dissolution du Parlement. Telle a du moins été l'interprétation donnée à l'ancienne formule *eando, morando et exindè redeundo*, lorsque la question a été pour la dernière fois soulevée.

Mais le privilège d'exemption ne s'est jamais appliqué aux cas de trahison, de crimes, ni même de délits graves.

Il est d'ailleurs admis par l'usage et même en certains cas prescrit par un texte formel de loi qu'en cas d'arrestation d'un de ses membres, la Chambre doit être avisée, soit avant, soit immédiatement après, du fait qui motive cette mesure.

Observons ici que dans les parties de l'Empire colonial de l'Angleterre les plus avancées quant au régime représentatif, la Législature possède le droit de définir les privilèges, immunités et pouvoirs des assemblées qui la composent et de leurs membres, sans que ces privilèges, immunités et pouvoirs puissent excéder ceux de la Chambre des communes et de ses membres. C'est ce que stipule notamment l'article 35 de l'Acte du 16 juillet 1855, établissant une *Constitution dans la colonie de Victoria*, et l'Acte concernant le *Dominion du Canada* en date du 29 mars 1867, art. 18, modifié par l'Acte du 19 juillet 1875 (38 et 39, Vict., c. 38).

IV. — *Allemagne.*

La *Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871* formule en termes remarquables les deux mêmes règles d'irresponsabilité professionnelle et de liberté personnelle. Elle est fort expressive sur un point où l'arbitraire peut se donner carrière dans d'autres pays : le délai de flagrance. Elle ne permet l'appréhension qu'« en flagrant délit ou au cours de la journée suivante. » Elle comble ainsi une lacune qui peut compromettre gravement la prérogative parlementaire. Voici comment s'expriment les articles 30 et 31 de cette Constitution :

« Art. 30. Aucun membre du Reichstag ne peut, à un moment quelconque, être poursuivi judiciairement ou disciplinairement à raison de ses votes, ou des opinions manifestées par lui dans l'exercice de ses fonctions, ni encourir à ce sujet, en dehors de l'assemblée, une responsabilité quelconque (1).

» Art. 31. Aucun membre ne peut, sans l'autorisation du Reichstag, être, durant la session, mandé pour une information ou arrêté à raison d'un acte coupable qui lui serait imputé, à moins qu'il ne soit appréhendé en flagrant délit ou au cours de la journée suivante. — Pareille autorisation est nécessaire en ce qui concerne l'emprisonnement pour dettes (2). — Sur la demande du Reichstag, toute procédure pénale contre un de ses membres, tout emprisonnement préventif ou civil est suspendu pendant la durée de la session. »

L'article 11 du *Code pénal allemand* est ainsi conçu : « Aucun membre d'un Landtag ou d'une Chambre d'un État appartenant à l'Empire d'Allemagne ne peut être soumis à une responsabilité quelconque, en dehors

(1) C. pénal all., art. 11.

(2) Loi d'empire du 29 mai 1868 sur l'abolition de l'emprisonnement pour dettes.

de l'assemblée à laquelle il appartient, à raison de son vote ou de propos tenus dans l'exercice de sa fonction. »

Voici quelques dispositions constitutionnelles particulières des États qui font partie de l'Empire d'Allemagne :

Constitution prussienne du 31 janvier 1850 :

« Art. 84. Aucun compte ne leur est demandé de leurs votes dans les Chambres ; ils ne sont responsables des opinions (1) qu'ils émettent que dans le sein même de la Chambre et dans les limites du règlement. — Aucun membre ne peut, sans le consentement de la Chambre à laquelle il appartient, être poursuivi ou arrêté, pendant la durée de la session, à raison d'un fait réprimé par les lois, à moins qu'il ne soit appréhendé en flagrant délit ou au cours de la journée suivante. — Le consentement des Chambres est également nécessaire pour l'exercice de la contrainte par corps (2). — Sur la demande de la Chambre, toute poursuite, tout emprisonnement préventif ou civil est suspendu pendant la durée de la session.

Constitution bavaroise du 26 mai 1818 :

« Art. 26. Aucun membre de l'Assemblée des États ne pourra être appréhendé au corps sans le consentement de la Chambre à laquelle il appartient, pendant la durée des sessions, sauf le cas de flagrant délit.

» Art. 27. Aucun membre n'est responsable des discours tenus par lui dans la Chambre dont il fait partie, sinon dans le sein même de cette Chambre et en vertu du règlement. »

Constitution saxonne du 4 septembre 1831 :

« Art. 84. Les membres des États jouissent, tant individuellement que dans leur ensemble, de l'inviolabilité personnelle pendant la durée du Landtag. En conséquence, aucun d'eux ne peut être incarcéré, pendant la session, sans l'assentiment formel de la Chambre à laquelle il appartient, à moins qu'il ne soit arrêté en flagrant délit pour crime entraînant une peine afflictive ou en vertu d'une procédure sur lettre de change (*Wechselverfahren*). »

Constitution wurtembergeoise du 25 septembre 1819, modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juin 1874 :

« Art. 184 (modifié, loi constit. du 23 juin 1874). — Aucun membre des États ne peut, durant la session, être l'objet d'une information ou d'une arrestation pour un acte criminel sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, à moins qu'il ne soit arrêté en flagrant délit ou dans le cours de la journée suivante. — Pareille autorisation est nécessaire en cas d'emprisonnement pour dettes (3). — A la demande de l'une des Chambres,

(1) Cet article a donné lieu à de longues difficultés d'interprétation. Une jurisprudence inaugurée par une décision de l'*Obertribunal* du 29 janvier 1866 restreignait l'interdiction de poursuites aux opinions (*Meinungen*) émises par le député, et en tirait cette conséquence que l'article ne s'appliquait pas aux diffamations (*Verläumdungen*) prononcées à la tribune. La difficulté n'a été écartée que par l'art. 11 du Code pénal allemand.

(2) Loi d'empire du 29 mai 1868 sur l'abolition de l'emprisonnement pour dettes.

(3) V. l'art. 11 du Code pénal allemand, reproduit en note sous l'art. 84 de la Constitution prussienne.

toute condamnation pénale, tout emprisonnement préventif ou civil devra être suspendu à l'égard d'un de ses membres.

» *Art. 185* (modifié, loi constit. du 23 juin 1874). — Aucun membre des États ne peut être inquiété judiciairement ou disciplinairement, à quelque époque que ce soit, à l'occasion de ses votes ou des déclarations qu'il a pu faire dans l'exercice de son mandat; il n'encourt à cet égard aucune responsabilité en dehors de l'Assemblée des États. — Les outrages et les calomnies contre le gouvernement, l'Assemblée des États ou un de leurs membres, sont réprimés par la Chambre où siège le membre qui s'en rend coupable. »

Constitution badoise du 22 août 1818 et loi du 21 octobre 1867 :

« Les membres des deux Chambres n'encourent d'autre responsabilité que celle qui dérive du Règlement intérieur des Chambres, à l'occasion de leurs votes et de leurs discours, soit dans les Chambres, soit dans les Commissions préparatoires. — Les comptes rendus fidèles des délibérations publiques des deux Chambres ne peuvent jamais donner lieu à des poursuites.

» *Art. 49.* Aucun membre des États ne peut être arrêté, pendant les sessions, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de crime flagrant. »

V. — Autriche.

En Autriche, la *loi constitutionnelle du 21 décembre 1867* sur la représentation de l'Empire formule dans son article 16 la double garantie de l'irresponsabilité professionnelle des membres du Reichsrath et de leur liberté personnelle durant la session. En ce qui concerne ce dernier point, elle comble heureusement, à son tour, une lacune de procédure, en exigeant formellement que, même en cas de flagrant délit, l'autorité judiciaire donne immédiatement avis de toute arrestation au président de la Chambre. Voici le texte de la Constitution autrichienne :

Les membres du Reichsrath ne peuvent encourir aucune responsabilité à raison des votes qu'ils émettent dans l'accomplissement de leur mission; ils ne peuvent encourir de responsabilité à raison des paroles par eux prononcées dans les mêmes circonstances que vis-à-vis de la Chambre à laquelle ils appartiennent. — Aucun membre du Reichsrath ne peut, hors le cas de flagrant délit, être arrêté ou poursuivi judiciairement, pendant la durée d'une session, pour un fait tombant sous le coup de la loi pénale, sans l'autorisation de la Chambre. — Même au cas de flagrant délit, l'autorité judiciaire doit donner immédiatement avis de l'arrestation au président de la Chambre. — Sur la demande de la Chambre, l'arrestation doit être levée et la poursuite suspendue pendant toute la durée de la session. La Chambre a le même droit relativement à toute arrestation opérée ou à toute instruction suivie contre un de ses membres dans l'intervalle des sessions.

VI. — *Italie.*

Voici les articles du *Statut du Royaume d'Italie, en date du 4 mars 1848*, qui concernent les immunités parlementaires :

« *Art. 54.* Les sénateurs et les députés ne peuvent être recherchés, à raison des opinions par eux émises et des votes par eux donnés dans les Chambres.

» *Art. 37.* Sauf le cas de flagrant délit, aucun sénateur ne peut être arrêté si ce n'est en vertu d'un ordre du Sénat. Celui-ci est seul compétent pour juger des crimes imputés à ses membres.

» *Art. 45.* En dehors du cas de flagrant délit, aucun député ne peut, pendant la session, être arrêté ni poursuivi judiciairement en matière criminelle sans le consentement préalable de la Chambre.

» *Art. 46.* Aucun mandat de prise de corps pour dette ne peut être exécuté contre un député durant la session de la Chambre, ni également pendant les trois semaines qui précéderont ou suivront celle-ci.

VII. — *Pays-Bas. — Suisse. — Grand-Duché de Luxembourg.*

1. PAYS-BAS. — La *loi fondamentale de 1815*, qui a régi la Belgique, renfermait un article 177 ainsi conçu :

« Les membres des États-Généraux... sont justiciables de la Haute Cour pour tous délits commis pendant la durée de leurs fonctions.

» Pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent être poursuivis qu'après que les États-Généraux ont autorisé la poursuite. »

La *Constitution actuelle des Pays-Bas, du 30 novembre 1887*, contient deux dispositions formulées de la manière suivante :

« *Art. 97.* Les membres des États-Généraux ne peuvent être poursuivis judiciairement pour ce qu'ils ont dit en séance ou pour ce qu'ils ont adressé par écrit à l'assemblée. »

Remarquons que la loi provinciale et la loi communale en étendant l'immunité aux membres des conseils provinciaux et communaux emploient les mots « opinions et votes ».

« *Art. 164.* Les membres des États-Généraux... sont justiciables pour faits de charge commis dans l'exercice de leurs fonctions, même après la cessation de ces fonctions, de la Cour suprême devant laquelle ils sont poursuivis au nom du Roi ou sur l'ordre de la seconde Chambre. »

2. SUISSE. — En Suisse, il existe une *loi fédérale du 9 décembre 1850* sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération.

Voici les articles qui concernent les membres des deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États :

« *Art. 1.* Les crimes ou délits qui sont commis par les membres du Conseil national ou du Conseil des États *en ce qui touche leur position d'of-*

fice, rentrent dans le domaine des lois pénales de la Confédération sous réserve de l'article 17 de la présente loi.

» Les infractions aux règlements sont traitées disciplinairement par l'autorité respective, à teneur des dits règlements.

» Les membres du Conseil national et du Conseil des États ne sont pas responsables des votes qu'ils émettent dans l'assemblée et il ne peut jamais être dirigé de poursuites contre eux à ce sujet. »

(Le mot *vote* signifie sans doute ici plus que le vote proprement dit et comprendre le discours motivant le vote. Les Allemands appellent *voctum* l'expression motivée de leur vote.)

B. — Dispositions spéciales sur le mode de procéder. — 1. Des membres du Conseil national et du Conseil des États.

« Art. 17. Lorsque des membres du Conseil national ou du Conseil des États sont accusés d'un crime ou d'un délit, en ce qui concerne leur position d'office (art. 1^{er}), il ne peut être procédé à une poursuite judiciaire que par décision de l'Assemblée fédérale, en la manière prescrite par les articles 20 à 25. Dans ce cas, la priorité du débat appartient à celui des Conseils dont le membre prévenu fait partie.

» Art. 20. Lorsqu'une proposition d'intenter une plainte de nature à provoquer une poursuite criminelle est présentée aux Conseils de l'Assemblée fédérale, il en sera avant tout donné connaissance aux personnes intéressées, et l'on fixera le jour du débat sur la question préalable de la prise en considération. La décision ne sera rendue qu'après que les déclarations orales ou par écrit des intéressés auront été entendues.

» Art. 21. Si le Conseil national ou le Conseil des États se prononce pour la non-prise en considération de la proposition ou de la plainte et persiste dans cette décision, la question est vidée.

» Art. 22. Si les deux Conseils se sont prononcés pour la prise en considération, chacun d'eux nomme par le sort une commission chargée d'examiner l'affaire. Cette commission est tenue de fournir aux intéressés l'occasion de se défendre et de procurer d'office les actes nécessaires à la découverte de la vérité.

» Art. 23. Les conclusions de la commission devront porter sur les points suivants :

- » a) Ou de ne pas donner suite à la plainte ;
- » b) Ou de casser l'arrêté qui forme l'objet de la plainte ;
- » c) Ou d'adresser une admonestation au fonctionnaire en défaut ;
- » d) Ou d'intenter une action civile ou criminelle.

» Ces propositions peuvent être présentées soit séparément, soit en réunissant la seconde et la troisième ou la seconde et la quatrième. »

(Cet article vise aussi les plaintes contre les fonctionnaires, ce qui explique quelques-unes de ses dispositions.)

« Art. 24. La délibération ne peut s'ouvrir sur le rapport de la commission que six jours au moins après le premier débat (art. 20) et il sera permis aux intéressés de présenter leur défense par écrit ou verbalement.

» Le rapport de la commission sera communiqué aux intéressés vingt-quatre heures au moins avant la délibération.

» *Art. 25.* Si les deux Conseils ordonnent l'ouverture d'une action au criminel, l'affaire est renvoyée au Tribunal fédéral... »

Cette procédure est fondée sur le principe qu'il faut pour toute décision à prendre par l'Assemblée fédérale l'accord des deux Conseils qui composent ensemble l'Assemblée. Ainsi, une demande de poursuites contre un membre du Conseil national pourrait être écartée par le refus du Conseil des États de prendre la plainte en considération.

La *Constitution pour le canton de Berne du 31 juillet 1846*, dans son article 31, s'exprime comme suit :

« Aucun membre ne peut être l'objet de recherches judiciaires pour ses discours dans l'assemblée du grand conseil. Il n'en est responsable que vis-à-vis de ce corps. — Aucun membre ne peut, pendant les sessions, être arrêté ou soumis à une enquête criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation du grand conseil. »

3. GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG. — Les *articles 68 et 69 de la Constitution de 1868* sont la reproduction textuelle des articles 44 et 45 de la Constitution belge.

VIII. — Espagne. — Portugal.

1. ESPAGNE. — Voici les articles 46 et 47 de la *Constitution de la monarchie espagnole du 30 juin 1876* :

« *Art. 46.* Les sénateurs et les députés sont inviolables pour les opinions et les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions.

» *Art. 47.* Les sénateurs ne pourront pas être poursuivis ou arrêtés sans l'avis du Sénat, à moins qu'il n'y ait flagrant délit, ou que le Sénat ne soit pas réuni. Dans ce dernier cas, la poursuite doit être portée le plus tôt possible à la connaissance du Sénat, pour être statué par lui ce qu'il appartiendra. Les députés ne peuvent pas non plus être poursuivis ou arrêtés durant les sessions sans autorisation de la Chambre, à moins de flagrant délit. Mais, dans ce cas, et dans le cas où ils seraient arrêtés et poursuivis en dehors des sessions, il en sera rendu compte le plus tôt possible à la Chambre pour qu'elle prenne connaissance de l'affaire et rende sa décision. Le tribunal suprême connaîtra des crimes imputés aux sénateurs et députés, dans les cas et les formes déterminés par la loi. »

2. PORTUGAL. — La *Charte constitutionnelle du 29 avril 1826* modifiée par la *loi du 24 juillet 1885* renferme les dispositions suivantes :

« *Art. 25.* Les membres de chacune des deux Chambres sont inviolables à l'occasion des opinions par eux émises dans l'exercice de leurs fonctions.

» *Art. 26* (modifié, loi du 24 juillet 1885). Les pairs à vie, et les députés qui ont été proclamés élus dans l'assemblée de recensement des votes, ne peuvent être arrêtés par aucune autorité, sinon sur l'ordre de la Chambre dont ils sont membres, sauf en cas de flagrant délit passible de la peine la plus forte dans l'échelle établie par la loi pénale. — § 1. Cette disposition est applicable aux pairs à temps depuis leur élection jusqu'au terme de leur mandat.

« Art. 27 (modifié, loi du 24 juillet 1885). — Lorsqu'un pair ou un député sera accusé ou prévenu, le juge, en surséant à toute procédure ultérieure, en avisera la Chambre, qui décidera si le pair ou le député doit être suspendu, et si la procédure doit être suivie dans l'intervalle des sessions, ou après la cessation des fonctions de l'accusé ou du prévenu. »

IX. — *Suède et Norwège. — Danemark. — Finlande.*

1. SUÈDE ET NORWÈGE. — En Suède la *Regeringsform du 6 juin 1809* révisée renferme des dispositions dont le caractère restrictif n'est pas sans danger pour les immunités parlementaires. Voici les articles 110 et 111 de cette Constitution.

« Art. 110 (1856-8 et 1866). Aucun membre du Riksdag ne pourra être poursuivi ni privé de sa liberté à raison de ce qu'il aura fait ou dit en cette qualité, si la Chambre à laquelle il appartient ne l'a autorisé par une résolution expresse, à la majorité des cinq septièmes au moins des votants. Aucun membre du Riksdag ne pourra non plus être expulsé du lieu où se tient le Riksdag. Si quelque particulier ou quelque corps, militaire ou civil, ou quelque réunion, sous quelque nom que ce soit, de son propre mouvement ou sur l'ordre d'autrui, tente d'exercer des violences contre le Riksdag, ses Chambres ou comités, ou l'un de ses membres, ou de troubler la liberté des délibérations et décisions, ce fait sera réputé trahison, et il appartiendra au Riksdag de faire poursuivre les coupables dans les formes légales. — Si un membre du Riksdag est inquiété en paroles ou en actes, pendant la durée des sessions ou dans le cours du voyage pour se rendre au Riksdag ou en revenir, lorsque cette circonstance sera connue, on appliquera les dispositions du Code relatives aux violences et outrages contre les fonctionnaires du Roi dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. — (*Addition*, 1866.) Il en sera de même dans le cas où les commissaires, les reviseurs ou le procureur du Riksdag, les secrétaires ou employés de l'une des Chambres ou de l'un des comités subiront des violences ou des outrages dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.

» Art. 111 (1865-6). Si un membre du Riksdag est inculpé d'un délit grave, il ne pourra être arrêté avant que le juge, après instruction, en ait reconnu la nécessité, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit; toutefois, s'il ne comparait pas sur le mandat du juge, il sera procédé conformément aux dispositions de la loi générale sur ce sujet. Aucun membre du Riksdag ne pourra être privé de sa liberté, si ce n'est dans les cas prévus à cet article et à l'article précédent. — Les commissaires et les reviseurs du Riksdag ne pourront, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, recevoir d'ordres que du Riksdag seul, et en conformité avec les instructions données par lui; ils ne pourront non plus être soumis à aucune responsabilité ni reddition de comptes, si ce n'est sur une décision du Riksdag (1). »

En Norwège, la *Norges Riges Grundlov* contient dans son article 66 la disposition suivante :

« Art. 66. Les représentants, pendant leur voyage d'aller et retour, et

(1) Cet article, introduit en 1866, est emprunté à l'article 78 de l'ancienne loi organique du Riksdag. Le § 2 est nouveau.

pendant leur séjour au Storthing, ne peuvent être arrêtés, sauf dans le cas de flagrant délit ; ils ne peuvent pas non plus, même hors des sessions du Storthing, être poursuivis pour les opinions qu'ils y ont exprimées. Chacun est tenu de se conformer au règlement qui y sera adopté. »

En ce point la loi fondamentale norvégienne est plus large que la Constitution suédoise. Cependant l'immunité parlementaire est loin d'être complète. Si un député est mis en accusation par l'Odelsting, il peut être condamné par la Cour suprême. Les chefs d'accusation sont visés par la *loi de responsabilité du 7 juillet 1828*. C'est ainsi qu'aux termes du § 12 de cette loi, un membre qui pendant les débats du Storthing violerait le respect dû au roi ou à la famille royale ou la considération à l'égard des Puissances amies peut être condamné à l'amende ou même aux travaux forcés. C'est ainsi encore qu'aux termes du § 16 si un député, à dessein, cachait des documents ou taisait des renseignements qu'il est de son devoir de produire au Storthing, ou dans ses sections, ou si, de propos délibéré, il alléguait de fausses dates ou communiquait de faux documents, il pourrait être condamné, à part le crime de faux, à une amende de 100 à 1,000 *speciesdaler* et être déclaré indigne pour l'avenir d'occuper un emploi, une fonction ou de remplir un mandat.

2. DANEMARK ET ISLANDE. — *L'article 57 de la Constitution du Danemark* est formulé comme suit :

« Art. 57. Pendant la durée des sessions, aucun membre du Rigsdag ne peut être arrêté pour dettes, détenu ni mis en accusation, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, si ce n'est en cas de flagrant délit. Les membres du Rigsdag ne peuvent encourir aucune responsabilité en dehors de cette assemblée, à raison des opinions qu'ils y ont émises, sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie. »

La dernière partie de l'article 57, fait justement observer M. Reynaert, consacre la négation de l'irresponsabilité parlementaire dans ce qu'elle a de plus essentiel. Elle permet, avec l'assentiment de la Chambre, d'appeler le député devant la justice ordinaire pour les discours prononcés dans l'exercice de ses fonctions, sans distinguer entre l'action publique et privée (1).

3. FINLANDE. — *Loi organique du Landtdag, du 3/15 avril 1863* :

« Art. 8. Les membres du Landtdag doivent observer le sérieux et la courtoisie dans leurs discours ; mais ils ne peuvent être mis en accusation, ni privés de leur liberté pour les opinions ou avis qu'ils ont émis, ou leur conduite pendant les séances, à moins que l'Ordre auquel ils appartiennent n'en ait donné l'autorisation par une décision expresse, à laquelle auront participé les cinq sixièmes au moins des membres présents de l'Ordre *in pleno*. Lorsqu'un membre du Landtdag est prévenu d'un délit grave, il ne peut être arrêté que s'il a été pris en flagrant délit ou si le juge, après instruction, a jugé nécessaire de l'ordonner. Pour les délits de moindre importance, les membres du Landtdag ne peuvent être détenus ; ils ne

(1) REYNAERT, *Histoire de la Discipline Parlementaire*, t. II, p. 179.

peuvent pas non plus être emprisonnés pour dettes pendant la durée de la session.

» *Art. 9.* Si quelque membre du Landtdag, pendant la durée de la session, ou en se rendant au Landtdag ou en en revenant, est outragé par paroles ou par voies de fait, après qu'il a fait connaître sa qualité, ou si, après la session, il est l'objet d'attaques violentes à raison de sa conduite au Landtdag, la circonstance que le délit aura été commis contre un membre du Landtdag sera considérée comme particulièrement aggravante. Il en sera de même en ce qui concerne les secrétaires et employés d'un Ordre ou d'un Comité. »

X. — Grèce, Roumanie, Serbie.

1. GRÈCE. — La *Constitution du 16/28 novembre 1864* s'exprime comme suit aux articles 62 et 63 :

« *Art. 62.* Aucun député ne peut être poursuivi, ni recherché d'aucune manière, pour les opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la Chambre.

» *Art. 63.* Aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi, arrêté ni détenu qu'avec l'autorisation de la Chambre ; cette autorisation n'est pas nécessaire en cas de flagrant délit. La contrainte par corps ne peut être exercée contre un député pendant la session, ni pendant les quatre semaines qui précèdent et les trois qui suivent. Si un député se trouve détenu en vertu de la contrainte par corps, il doit nécessairement être mis en liberté quatre semaines avant l'ouverture de la session. »

2. ROUMANIE. — Voici les articles 51 et 52 de la *Constitution roumaine du 28 juin/12 juillet 1866* :

« *Art. 51.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché pour les opinions ou les votes émis par lui dans l'exercice de son mandat.

» *Art. 52.* Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière pénale, si ce n'est avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. — La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant toute la durée de la session, si la Chambre le requiert. »

3. SERBIE. — Voici les articles 124 et 125 de la *Constitution du royaume de Serbie du 22 décembre 1888/3 janvier 1889* :

« *Art. 124.* Personne ne peut, en aucun temps, demander compte à un député d'un vote qu'il a émis comme membre de la Skoupchtina. — En ce qui concerne les discours prononcés à la Skoupchtina, les députés n'en sont responsables qu'envers la Skoupchtina elle-même, qui peut leur infliger, sur la proposition de son président, les peines disciplinaires prévues par le règlement de la Skoupchtina nationale.

» *Art. 125.* Les députés ne peuvent, sans l'autorisation préalable de la Skoupchtina nationale, être poursuivis ou mis en arrestation pour cause

de délits ou de dettes, du jour de leur élection jusqu'à l'expiration de leur mandat, sauf dans le cas de flagrant délit. Mais, même dans ce dernier cas, la Skoupchtina, si elle se trouve réunie, doit être immédiatement avisée, et elle donnera ou refusera l'autorisation de poursuivre l'affaire avant la clôture de la session. »

XI. -- États-Unis d'Amérique.

La *Constitution du 17 septembre 1787*, section 6, article 1^{er}, s'exprime comme suit : « En aucun cas, sauf celui de trahison, félonie ou attentat à la paix publique, les sénateurs et représentants ne pourront être arrêtés pendant la session ou à domicile, ni pendant qu'ils se rendent aux séances ou qu'ils en reviennent ; ils ne pourront être recherchés (*questioned*) nulle part ailleurs à raison de discours ou opinions émis dans leurs Chambres respectives. »

Observons ici que le n° 18 de la section 8 de la Constitution reconnaît expressément aux Chambres « le droit de faire toutes les lois nécessaires pour mettre à exécution les pouvoirs qui leur sont attribués. »

Même dans les cas de trahison, félonie ou attentat à la paix publique — cas auxquels l'immunité ne s'étend pas quant au fond, — les membres sont protégés en ce qui concerne le mode de procéder. Le fait doit d'abord être dénoncé à la Chambre afin qu'elle puisse juger des circonstances et des motifs de l'accusation et apprécier jusqu'à quel point la procédure à suivre intéresse ses prérogatives.

Quand il est nécessaire dans l'intérêt social de mettre un membre en arrestation, il est d'usage d'en informer sans délai l'assemblée, afin qu'elle connaisse les raisons que l'on a eu d'agir et puisse prendre les mesures jugées nécessaires.

En ce qui concerne les États de l'Union, voici comment s'exprime, par exemple, la *Constitution de l'État de Pennsylvanie du 16 décembre 1873* :

« Art. 15. Les membres de l'Assemblée générale doivent, en tous cas, sauf ceux de trahison, félonie, violation de leur serment de charge et attentat à la paix publique, être à l'abri de toute arrestation pendant qu'ils assistent aux séances de leur Chambre respective et pendant qu'ils s'y rendent ou qu'ils en reviennent; on ne peut nulle part ailleurs leur demander compte de leurs discours ou de leurs avis dans le sein des Chambres. »

XII. — Brésil. — République Argentine. — Japon.

1. BRÉSIL. — *Constitution brésilienne du 24 février 1891* :

« Art. 19. Les députés et sénateurs sont inviolables pour leurs opinions, leurs paroles et leurs votes dans l'exercice de leur mandat.

» Art. 20. Les députés et les sénateurs, du jour où ils ont reçu leur diplôme jusqu'à l'élection suivante, ne peuvent être arrêtés, ni poursuivis criminellement sans autorisation préalable de la Chambre à laquelle ils appartiennent, sauf le cas de flagrant délit dans les matières où la mise en liberté sous caution n'est pas autorisée (*em crime inafiançavel*). »

2. RÉPUBLIQUE ARGENTINE. — *Constitution de la nation argentine du 24 septembre 1860 :*

« Art. 60. Aucun des membres du Congrès ne peut être accusé, interrogé judiciairement, ni inquiété à raison des opinions ou discours proférés par lui dans l'exercice de son mandat de législateur.

» Art. 61. Aucun sénateur ou député, depuis le jour de son élection jusqu'au jour de la cessation de ses fonctions, ne peut être arrêté, sauf en cas de crime flagrant entraînant la peine de mort, ou une peine infamante ou afflictive, auquel cas il sera rendu compte à la Chambre intéressée de l'information sommaire qui aura été ouverte sur ce crime.

3. JAPON. — *Constitution japonaise du 11 février 1889 :*

« Art. 62. Si une plainte par écrit est formée devant la juridiction ordinaire contre un sénateur ou un député, chaque Chambre pourra, après examen en audience publique des faits de la plainte et à la majorité des deux tiers des voix, suspendre l'accusé de ses fonctions et le mettre à la disposition du juge compétent pour être jugé.

» Art. 52. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra être inquiété, hors de la Chambre, à raison d'une opinion par lui exprimée ou d'un vote par lui émis dans la Chambre dont il fait partie. Néanmoins, lorsqu'un membre aura rendu lui-même son opinion publique par la voie de la parole, de l'écriture ou de l'impression, il sera soumis aux dispositions de droit commun.

» Art. 53. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra être arrêté pendant la session sans le consentement de la Chambre, excepté en cas de flagrant délit ou d'attentat connexe à une situation de trouble intérieur ou extérieur. »

§ 3. L'ORGANISATION DU RÉGIME DES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES.

L'organisation du régime des immunités parlementaires comprend un ensemble de dispositions concernant principalement les points suivants :

- I. L'irresponsabilité inhérente aux fonctions parlementaires.
- II. L'inviolabilité attachée au foyer d'exercice de ces fonctions.
- III. Les franchises destinées à sauvegarder la liberté personnelle des députés durant les sessions parlementaires.
- IV. La protection spéciale accordée aux membres du Parlement contre les outrages auxquels ils sont exposés à raison de leur mandat.

C'est sous ces quatre chefs que viennent se grouper les divers articles de la loi organique dont nous allons essayer de donner la formule.

PREMIER ORDRE D'IMMUNITÉS.

L'irresponsabilité inhérente aux fonctions parlementaires.

ARTICLE PREMIER.

L'exercice des fonctions parlementaires ne donne lieu à aucune responsabilité, soit civile, soit pénale.

Cet article caractérise d'une manière générale et dans son fond la première et essentielle prérogative des membres du Parlement, celle qui s'identifie avec l'indépendance du député dans l'accomplissement de son mandat. Il distingue nettement cette prérogative de toutes les autres immunités qui, sans soustraire les députés à la responsabilité, organisent simplement des garanties spéciales de forme ou de procédure à leur égard.

En même temps, il met en relief le principe de l'irresponsabilité parlementaire sous son double aspect, l'un regardant l'action civile, l'autre répondant à l'action publique. Les *Pandectes belges*, v^o *Immunités parlementaires*, font observer que l'on pourrait inférer des termes de l'article 44 de la Constitution que l'application doit en être restreinte au domaine pénal. Telle ne peut avoir été la pensée du législateur constituant. Les membres du Parlement, dans l'accomplissement de leur mandat, sont à l'abri non seulement de toute responsabilité pénale, mais de toute responsabilité civile, de toute action en dommages-intérêts. L'article 1^{er} formule expressément cette règle fondamentale.

En prescrivant toute action soit civile, soit publique, il laisse d'ailleurs intact le domaine de l'action disciplinaire exercée sur ses propres membres par chaque assemblée ainsi que par les autorités constituées par elle. Cette action est fort limitée en Belgique. Pour le Sénat, elle est prévue par les articles 25, 35 et 36 du règlement de cette assemblée, ainsi conçus :

« *Art. 25.* Toute imputation de mauvaise intention et toute autre personnalité sont défendues sous peine du rappel à l'ordre, qui pourra être prononcé conformément à l'article 35.

» *Art. 35.* Si un membre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le président ; en cas de réclamation, le président consulte l'assemblée. Si celle-ci maintient le rappel à l'ordre, il en est fait mention au procès-verbal.

» *Art. 36.* Si l'assemblée devient tumultueuse, le président annonce qu'il va suspendre la séance. Si le trouble continue, il suspend la séance pendant une heure, durant laquelle les sénateurs quittent la salle ; l'heure écoulée, la séance est reprise de droit. »

Pour la Chambre, elle est visée par les articles 19, 34 à 43 :

« *Art. 19.* Toute imputation de mauvaise intention, toute autre personnalité, tout signe d'approbation ou d'improbation sont interdits.

» *Art. 34.* Si un membre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le président ; en cas de réclamation, le président consulte l'assemblée. Si celle-ci maintient le rappel à l'ordre, il en est fait mention au procès-verbal.

» *Art. 35.* La censure avec inscription au procès-verbal ou l'exclusion temporaire du palais de l'assemblée peut, sur la proposition du président, être prononcée par la Chambre contre le membre qui trouble l'ordre.

» *Art. 36.* L'exclusion entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre et de reparaitre dans le palais de l'assemblée.

» *Art. 37.* Elle porte sur le restant de la séance au cours de laquelle elle est prononcée.

» *Art. 38.* Si le député exclu n'obtempère pas à l'injonction de sortir de la Chambre qui lui est faite par le président, la séance est suspendue ou levée.

» Dans ce cas, et de plein droit, le membre encourt l'exclusion durant les huit séances suivantes.

» *Art. 39.* Le membre qui a encouru l'exclusion temporaire peut en faire cesser les effets à partir du lendemain du jour où la mesure a été prise, en déclarant par écrit « qu'il regrette d'avoir méconnu la décision de la Chambre ». Lecture de cette déclaration est faite à l'assemblée par le président.

» *Art. 40.* La disposition de l'article précédent n'est pas applicable au membre qui, dans le cours de la même session, a encouru pour la troisième fois l'exclusion temporaire; la durée de celle-ci s'étend dans ce cas à quinze séances.

» *Art. 41.* Si pendant la durée de l'exclusion il intervient un vote où le suffrage du membre exclu aurait pu être décisif, le vote devra être repris lorsque l'exclusion aura cessé, à moins que l'assemblée ne juge préférable d'admettre le membre au vote durant l'exclusion.

» *Art. 42.* Si l'assemblée devient tumultueuse, le président annonce qu'il va suspendre la séance. Si le trouble continue, il suspend la séance pendant une heure, durant laquelle les députés se réunissent dans leurs sections respectives. L'heure écoulée, la séance est reprise de droit.

» *Art. 43.* Le président peut faire supprimer des Annales parlementaires et du compte rendu analytique les paroles contraires à l'ordre ou celles qui auraient été prononcées par un membre qui n'avait pas la parole. »

En ce qui concerne la police proprement dite, l'article 82 du règlement du Sénat s'exprime comme suit :

« *Art. 82.* La police du Sénat est exercée, au nom de l'assemblée, par le président, qui donne à la garde de service les ordres nécessaires. »

Le règlement de la Chambre contient une disposition semblable. L'article 102 est ainsi conçu :

« *Art. 102.* La police de la Chambre lui appartient. Elle est exercée en son nom par le président, qui donne à la garde de service les ordres nécessaires. »

ARTICLE 2.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ni recherché à l'occasion des opinions et votes qu'il émet, et généralement des actes qu'il fait en qualité de député dans l'exercice de ses fonctions, sans distinguer la forme parlée, écrite ou autre de ces actes, sans distinguer s'ils sont faits en séance publique ou en comité secret, en assemblée plénière ou dans des réunions plus restreintes telles que commissions,

sections, délégations ou députations, sans distinguer s'ils se produisent dans l'enceinte du Palais de la Nation ou au dehors, comme en cas d'enquête parlementaire tenue à l'extérieur.

Les voies de fait sont exclusives de l'exercice des fonctions parlementaires.

Cet article s'attache à déterminer les actes à l'occasion desquels peut être invoqué le principe de l'irresponsabilité.

Il reproduit d'abord le texte même de la règle contenue dans l'article 44 de la Constitution, en mentionnant les opinions et les votes émis par le député dans l'exercice de ses fonctions. Il précise ensuite sur un point qu'il est nécessaire de fixer pour limiter la compétence et régler l'action des autorités judiciaires, le sens constitutionnel des termes employés par le Congrès national. Il le fait d'une manière conforme à la thèse si lumineusement exposée dans le rapport de M. Tesch, fait au nom de la section centrale de la Chambre des Représentants, le 24 février 1881.

La liberté des votes, la liberté des opinions non seulement dans leur rapport avec les votes, mais dans toutes les manifestations que peut inspirer aux députés, selon leur conscience, l'intérêt de la nation, est la condition *sine qua non* de l'accomplissement du mandat représentatif; elle est un élément nécessaire de l'équilibre des pouvoirs dans les gouvernements constitutionnels. Il importe que tous les griefs puissent se produire à la tribune nationale, sans arrière-pensée, sans autre souci que le bien public. Des abus peuvent résulter de là sans doute, mais ces excès accidentels ne sont en rien comparables aux maux qu'engendre en quelque sorte fatalement un Parlement bâillonné, composé de membres réduits au rôle de *canes muti non valentes latrare*. Il faut que des appréciations, des accusations, des manifestations d'opinion qui, en dehors de l'enceinte parlementaire, constitueraient des délits, demeurent, lorsqu'elles se produisent à notre tribune, des actes légalement irréprochables. Et cela est vrai, remarquons-le, non seulement à l'égard des simples citoyens ou des fonctionnaires secondaires, mais à l'égard des membres des Chambres eux-mêmes et à l'égard des ministres, des membres du Gouvernement.

L'honorable M. Bara rendait ce point saisissable par un double exemple que nous voulons rappeler. « Je dénonce à la tribune un receveur des contributions, je dis qu'il perçoit des sommes en dehors de toutes les lois, qu'il commet des exactions à l'égard des contribuables. Or, c'est faux, c'est une odieuse calomnie. Je ne puis cependant pas être poursuivi. » « Je dis à un ministre : Vous êtes un prévaricateur, vous avez, de votre budget, soustrait une somme de 100,000 francs, que vous vous êtes appropriée. Si c'est faux, c'est une odieuse calomnie, et cependant lorsque je m'en serai rendu coupable, je ne pourrai être poursuivi, ni recherché, ni même interrogé. »

Ce n'est pas à dire, sans doute, que toute licence soit laissée à toute accusation sous n'importe quelle forme. Les écarts d'ordre disciplinaire relèvent du règlement de chaque Chambre et peuvent tomber sous le coup de sanctions plus ou moins sévères.

« Assurément, dit M. Picard, M. le Président est là pour rappeler à l'ordre; il y a le règlement. Si les rappels à l'ordre du président ne suffisent pas, s'il y a des violences matérielles, la force armée peut être

requis. Ne vous imaginez pas que, lorsqu'on dit que dans une assemblée comme le Sénat ou la Chambre, il est permis de tenir un langage outrageant, sans s'exposer à la vindicte des parquets, de se départir de l'urbanité, de créer une situation qui pourrait être intolérable, cela signifie qu'il n'y a plus ni recours, ni sauvegarde. Non ; seulement le mode de répression change ; au lieu de permettre à la police ordinaire de venir surveiller et réprimer, nous avons notre police personnelle, celle du président et celle de l'assemblée.

» Les garanties sont donc suffisantes. Elles sont même plus promptes et peuvent être plus énergiques. »

Mais ici se présente une question plus générale : le principe de l'irresponsabilité légale doit-il être restreint aux actes parlementaires exprimant une opinion ou un vote ou doit-il englober tous les actes faits par le député, du chef de son mandat dans l'exercice de ses fonctions. Ce problème de droit constitutionnel a été nettement posé chez nous à propos du droit d'enquête reconnu aux Chambres. Comme on l'a fait justement remarquer, dans l'exercice de ce droit il n'y a plus d'opinions, il n'y a plus de votes, il y a des actes, des actes de toute nature qui peuvent avoir un caractère hostile au Gouvernement.

Limiter le principe de l'irresponsabilité aux manifestations de la vie parlementaire qui constituent à proprement parler des votes ou des opinions, ce serait faire des distinctions aussi dangereuses que peu fondées entre des actes pour l'accomplissement desquels les Chambres ont besoin des mêmes garanties de liberté et de sécurité. En ce qui concerne spécialement les enquêtes parlementaires, les députés commis pour les faire ont le caractère de délégués de la Chambre et représentent celle-ci : comment ne jouiraient-ils pas, dans l'accomplissement de leur mission, de l'irresponsabilité accordée aux simples membres, du chef de leurs votes et opinions ?

Admettre la thèse restrictive, ce serait mutiler gravement la garantie constitutionnelle, en supprimant des éléments qui lui sont nécessaires pour assurer sa pleine efficacité. Il ne faut pas oublier que le droit d'enquête peut s'exercer dans tous les domaines, dans le domaine du pouvoir judiciaire comme dans celui du pouvoir administratif proprement dit. Les Chambres peuvent être amenées à enquêter sur des abus qui se seraient commis dans le fonctionnement de la justice. Et l'on s'est demandé, non sans raison, où serait la sécurité des membres de la Chambre qui participeraient à semblable enquête, si, à l'expiration de la session, les tribunaux pouvaient venir incriminer les actes d'investigation auxquels les organes du Parlement se seraient livrés ?

Admettre la thèse restrictive, c'est encore porter la plus grave atteinte à l'indépendance du Parlement. Les organes du pouvoir souverain par excellence, du pouvoir législatif, ne peuvent être les subordonnés du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif, pour les actes qu'ils accomplissent du chef de leur mandat, dans l'exercice de leurs fonctions. Dans cet ordre, sénateurs et représentants ne doivent relever que de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Les difficultés soulevées en cette matière proviennent de l'emploi des expressions « opinions et votes » dans notre texte constitutionnel, expres-

sions qui ont été empruntées ensuite à notre charte par beaucoup de constitutions modernes.

Pour qui tient compte de l'esprit qui animait notre législateur constituant, il n'est pas douteux que ces expressions ne doivent être largement entendues. « La Section centrale est convaincue, dit à ce sujet le rapport de M. Tesch, que le Congrès national, qui avait le pouvoir exécutif en grande défiance, a voulu conserver l'indépendance des deux Chambres de la manière la plus complète et la plus absolue et n'a pas entendu rester sous ce rapport en dessous des garanties admises dans les autres pays. » « Le Congrès, ajoute-t-il, a indiqué les actes ordinaires, journaliers de la vie parlementaire, les opinions qui se manifestent par des discours et des votes, mais il n'a certes pas entendu exclure les autres actes pour l'accomplissement desquels les membres des Chambres ont besoin des mêmes garanties d'inviolabilité, des mêmes conditions de sécurité. »

Quant à ceux qui allégueraient le caractère exceptionnel de la disposition contenue dans l'article 44 de la Constitution, pour se cantonner dans une stricte interprétation, le rapport leur répond en ces termes : « Nous pensons que cet axiome de droit ne peut être invoqué ici. La disposition de l'article 44 n'est pas une exception, c'est un principe, c'est une règle de droit constitutionnel indispensable pour le jeu régulier des institutions ; c'est la consécration de l'indépendance des deux branches du pouvoir législatif ; et n'y voir qu'une faveur personnelle que le Congrès a entendu faire aux membres des deux Chambres, et qu'il faut restreindre, c'est complètement méconnaître la nature et l'importance de sa disposition. » C'est ce qui a fait dire à notre honorable vice-président, M. Dupont : « Il ne s'agit pas ici d'une véritable interprétation extensive : c'est en réalité, l'interprétation rationnelle *a fortiori* du texte. Elle n'est pas extensive puisque la règle de droit commun à appliquer ici, c'est le principe de la séparation des pouvoirs, et spécialement de l'indépendance absolue de la Législature dans l'intérêt général »

L'interprétation que nous venons de donner de l'article 44 de la Constitution n'est pas nouvelle. Presque au lendemain du vote de notre pacte fondamental, elle a été formulée par un des membres les plus éminents du Congrès national, devenu ministre de la justice. Voici comment s'exprimait M. Lebeau dans un discours prononcé en 1833 et rappelé par M. Thonissen dans sa *Constitution belge annotée* : « L'article 44 assure une inviolabilité légale à chaque membre du chef de sa conduite parlementaire, c'est-à-dire que *ses actes* ne peuvent pas devenir la matière d'une poursuite judiciaire ; c'est ainsi qu'on l'entend dans tous les gouvernements représentatifs où pareille disposition est insérée dans les lois constitutionnelles. »

En formulant l'opinion de la Section centrale en 1881, l'honorable M. Tesch disait : « La Section a cherché à éclairer la question que nous examinons par les précédents de notre législation et par les discussions du Congrès ; mais la loi fondamentale ne contenait aucune disposition relative aux immunités parlementaires et nous n'avons rien trouvé, ni dans le rapport fait au Congrès sur les articles 44 et 45, ni dans les débats de cette assemblée, qui puisse être invoqué par l'une ou l'autre opinion. »

Dans une étude que nous avons publiée sur « les sources du texte de la Constitution belge », nous nous sommes livrés à une enquête formulaire concernant le texte de l'article 44 et nous croyons avoir éclairci le côté demeuré mystérieux du problème que se posait la Section centrale. Voici un peu de lumière sur ce point délicat. Notre article 44 n'est qu'une combinaison, dans les conditions curieuses que nous allons faire connaître, des articles correspondants des deux Constitutions françaises qui ont été le plus utilisées par les rédacteurs belges : la Constitution de 1791 et la Charte de 1830. La Constitution de 1791, en proclamant l'inviolabilité des représentants de la nation, disait : « 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. » Les mots « ce qu'ils auront dit, écrit ou fait » sont les termes exacts, adéquats à la pensée des consécuteurs de l'inviolabilité parlementaire. Nous les trouvons déjà dans le « Règlement observé dans la Chambre des communes d'Angleterre, » publié en 1789 par Mirabeau. Mais on sait quelle influence le texte de la Charte de 1830 a exercée sur la rédaction de notre Constitution. Le rapporteur de la Section centrale déclare, il est vrai, que « ni la Charte octroyée de 1814, ni la Charte amendée de 1830 ne contiennent des dispositions en ce qui concerne les immunités réelles des membres de la Chambre des Pairs ou de la Chambre des Députés. » Mais c'est là une inadvertance. Les Chartes renferment une disposition, non applicable, il est vrai, à l'avenir, mais visant le passé et qui vient précisément éclairer comme d'un trait de lumière la terminologie constitutionnelle. C'est la disposition qui interdit « toute recherche des opinions et votes émis jusqu'à la Restauration. » Les termes « opinions et votes » moins compréhensifs en eux-mêmes que l'expression « ce qu'ils auront dit, écrit ou fait », mais plus saillants et plus courts, ont été extraits d'un document souvent consulté et sont venus supplanter, dans le texte de la Constitution, la formule primitive, — sans qu'en ne permette de supposer cependant que les constituants belges aient attaché à cette substitution autre chose qu'une pensée de concision ou de désignation plus expressive, à certains égards, des actes de la vie parlementaire les plus ordinairement en vue. Cela est si vrai qu'un membre du congrès, M. Wesbroeck, ayant déposé dans la séance du 15 novembre 1830 une proposition conçue dans les mêmes termes que l'article 44 et concernant l'inviolabilité des membres du Congrès, a précisé comme suit sa pensée : « Ce que j'ai l'honneur de vous proposer ici est ce qu'a fait l'Assemblée nationale de France dans des circonstances à peu près analogues à celles dans lesquelles nous nous trouvons placés aujourd'hui. »

Ce n'est pas la seule fois, remarquons-le, qu'une préoccupation de concision ou d'élégance a conduit les rédacteurs de la Constitution belge à introduire dans un texte emprunté à quelque document juridique antérieur, des expressions qui dépistent l'interprète lorsque celui-ci abandonne un instant le législateur dans son travail d'élaboration. La portée de l'article 45 qui suit immédiatement les dispositions dont nous venons de parler et qui concerne l'immunité personnelle des députés pendant la durée de la session, ne peut être sûrement fixée qu'après une minutieuse

enquête formulaire. L'article 7, relatif à la liberté individuelle, nous offre de ce fait un nouvel et remarquable exemple, fort bien mis en lumière, il y a quelques années, par M. le Ministre de la Justice lui-même. L'interprète doit rechercher ces éléments d'élucidation. Agir autrement serait s'exposer à trancher violemment le nœud gordien, alors qu'on peut le dénouer.

Reconnaissons-le donc : le principe de l'irresponsabilité s'étend à tous les actes accomplis par le député, du chef de son mandat, dans l'exercice de ses fonctions. Il couvre dans cet ordre toutes les manifestations officielles de la vie parlementaire. Toute distinction fondée sur la forme extérieure de ces manifestations, paroles, gestes, écrits, doit être proscrite. Il n'y a pas à distinguer davantage si les actes ont été faits en séance publique ou en comité secret, en assemblée plénière ou dans des réunions plus restreintes telles que commissions, sections, délégations ou députations. Il n'est nullement nécessaire d'ailleurs que ces actes se soient produits dans l'enceinte du Palais de la Nation. Des membres de la Chambre peuvent siéger en dehors de ce palais comme délégués de leur assemblée, par exemple en cas d'enquête parlementaire organisée régionalement. Le principe de l'irresponsabilité leur est applicable.

Et ce principe, remarquons-le, est d'ordre public. Le député ne peut abdiquer sa prérogative et la Chambre ne peut abandonner le député à aucune vindicte soit publique, soit privée.

Son pouvoir disciplinaire dans cet ordre est d'ailleurs moins une limite apportée au principe de l'immunité qu'un *tempérament indirect* résultant de l'application, aux actes du député, de mesures prises dans un autre ordre : l'ordre des exigences de la discipline parlementaire, qui ne permet point que pleine licence soit accordée à des écarts de nature à troubler l'ordre des débats ou à compromettre la dignité nécessaire aux délibérations de l'assemblée.

* * *

Nous avons signalé l'influence remarquable exercée sur la rédaction de l'article 44 de notre loi fondamentale par deux documents constitutionnels français. Il n'est pas sans intérêt de donner ici un aperçu des dispositions qui ont été successivement en vigueur en France à partir de la Constitution de 1791.

La *Constitution de 1791*, t. III, Ch. I, s. V, art. 7, s'exprime comme suit :

« 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. »

La *Constitution de 1793*, dans son article 13, renferme la disposition suivante : « Les membres du corps législatif sont inviolables ; ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. »

L'article 110 de la *Constitution de l'an III* formule la règle en ces termes : « Les citoyens qui sont ou ont été membres du Corps législatif, ne peuvent être recherchés, accusés ou jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. »

Chose remarquable ! La *Constitution de l'an VIII* exprime énergiquement et dans des termes particulièrement heureux le même principe. « Les fonctions des membres soit du Sénat, soit du Corps législatif, soit du tribunal, dit l'article 69 de cette Constitution, ne donnent lieu à aucune responsabilité. »

La Charte de 1814 contenait un article 11 ainsi conçu : Toute recherche des opinions et votes émis jusqu'à la Restauration sont interdits. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens. » Mais la Charte gardait le silence pour l'avenir. La loi du 17 mai 1819 a réparé cette omission en ces termes : « Art. 21. Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres. »

La *Charte de 1830* s'est bornée à reproduire, dans son article 10, l'article 11 de la Charte de 1814.

La *Constitution de 1848* a adopté la formule suivante, dans son article 36 : « Les représentants du peuple sont inviolables. Ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein de l'Assemblée. »

ARTICLE 3.

Les membres des Chambres non seulement ne peuvent être attirés en justice à l'occasion d'actes faits par eux, du chef de leur mandat dans l'exercice de leurs fonctions, mais sont affranchis, dans cet ordre, de toute mise en prévention comme de toute mesure d'instruction préalables aux poursuites.

L'article 3 précise sur un point capital la portée de la prérogative reconnue ici aux députés en ce qui concerne leurs rapports avec la justice. Il insiste, dans cet ordre, sur la distinction entre les poursuites et les recherches. Il n'y a à proprement parler « poursuite » que lorsqu'on est attiré devant un tribunal à fin de jugement. Les mesures de procédure et d'information préalables appartiennent aux recherches. Ces investigations préparatoires sont ici proscrites comme les actes de poursuite proprement dits. De là résulte notamment la prohibition de perquisitions domiciliaires, de saisies de correspondance, etc., lorsqu'il s'agit d'actes faits par les députés comme tels dans l'accomplissement officiel de leur mandat. Dans cet ordre, en effet, ils ne peuvent être « poursuivis ou recherchés ». Remarquons ici que lorsqu'il s'agit de faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires — à l'égard desquels a été consacrée une immunité temporaire limitée à la durée de la session, — le législateur constituant emploie les mots « ils ne peuvent être poursuivis ni arrêtés. »

ARTICLE 4.

Les membres des Chambres ne peuvent être requis de s'expliquer judiciairement sur des faits signalés, sur des pièces invoquées et généralement sur des actes faits par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils ne sont tenus de répondre à aucune invitation des autorités judiciaires ayant pour objet un semblable interrogatoire.

La publicité officielle donnée aux débats parlementaires ne peut, dans cet ordre, être érigée en instrument propre de preuve judiciaire.

Cet article s'occupe d'abord du cas où l'autorité judiciaire s'autoriserait d'actes accomplis par le député dans l'exercice de ses fonctions, pour l'interroger concernant ces actes et l'amener à s'expliquer judiciairement sur eux.

Il est arrivé à diverses reprises que des organes de justice ont cru pouvoir citer devant eux les membres du Parlement, à l'effet d'obtenir d'eux des renseignements de cette nature. L'honorable M. Bara nous a dit qu'il a été mandé à cette fin par un juge d'instruction, et que, par déférence pour ce magistrat, il s'est présenté devant la justice, tout en refusant de donner des explications sur les faits signalés par lui à la tribune nationale. L'honorable M. Woeste s'est trouvé dans un cas analogue à certains égards. Ayant nettement refusé de comparaître, il a même été condamné de ce chef à l'amende. Il importe de couper court à de tels procédés.

L'honorable M. Bara a rappelé, au cours de la dernière discussion, la résolution adoptée par la Chambre des Députés de France, le 10 novembre 1830. Voici le texte de cette résolution : « La Chambre déclare que son droit a été enfreint en ce que, par la citation donnée le 8 de ce mois, à la requête de M. le procureur du roi, à M. de Lameth, ce député a été, ainsi qu'il résulte des lettres qui ont accompagné et suivi cette citation, interpellé de répondre et de s'expliquer judiciairement sur l'opinion par lui émise à la tribune de la Chambre, le 6 de ce mois, et elle approuve le refus de M. de Lameth d'obtempérer à cette citation. »

En faisant rapport sur cette question, M. de Vatimesnil s'exprime de la manière suivante : « Si un procureur du roi fait citer un député pour l'obliger de s'expliquer sur une opinion émise par lui à la tribune, pour le contraindre de s'expliquer sur des faits qu'il a énoncés d'une manière générale dans son discours, pour le sommer de convertir en dénonciation juridique ce qui n'avait et ne pouvait avoir dans sa bouche que le caractère de discussion politique, n'y a-t-il pas dans un pareil fait violation des règles, excès de pouvoir et atteinte portée aux droits de la Chambre? »

Une autre question intéressante s'est présentée en France en 1892. Il s'agissait de savoir si un député peut être exposé à une action devant la juridiction civile, aux fins de restitution d'une pièce qui aurait été distraite, par un tiers resté inconnu, des archives d'une compagnie industrielle et qui aurait été par lui produite au cours des débats. Et il a été reconnu, à cette occasion, que l'existence, aux mains d'un député, d'une pièce réclamée par ses possesseurs légitimes ne saurait être établie au moyen du compte rendu de la séance.

En même temps que ce point était mis en lumière, il a été reconnu, d'autre part, que la lecture de la pièce en séance ne suffisait pas à éteindre les conséquences des responsabilités civiles, si, postérieurement à la séance, un facsimilé de la même pièce avait été publié dans un journal dirigé par le député contre lequel l'action était intentée.

Les rapports entre l'accomplissement indépendant du mandat parlementaire et la bonne administration de la justice ne sont pas toujours faciles à fixer. Il n'est certes pas défendu aux députés de fournir librement aux autorités judiciaires des renseignements sur les faits coupables dont ils peuvent acquérir la connaissance. Il ne peut pas davantage être interdit aux organes du pouvoir judiciaire d'exercer leur vigilance sur des faits

signalés à la tribune nationale. Mais deux points doivent être ici nettement réservés.

Le député ne peut jamais être tenu de répondre, dans cet ordre, aux invitations des autorités judiciaires, sous quelque forme que ce soit.

La publicité donnée par les documents officiels aux débats parlementaires ne peut être convertie, comme telle, en instrument propre de preuve judiciaire.

Cette publicité, en effet, est instituée pour soumettre la gestion du Parlement au contrôle général de la nation et non dans le but de livrer des justiciables au prétoire sur la foi des allégations parlementaires.

Comme on l'a rappelé au Sénat, la défense pour le juge de chercher certains éléments d'appréciation dans les débats parlementaires officiellement reproduits, a été reconnue, en 1865, par un de nos plus éminents magistrats, M. le procureur général Faider, à propos du duel Chazal-Delaet. Voici comment s'est exprimé M. Faider :

« Remonter aux circonstances antérieures pour en rechercher la gravité plus ou moins grande, serait recourir, pour y trouver des éléments d'appréciation, à ce qui s'est passé dans la Chambre des Représentants lors des débats où cette affaire prend sa source, et là nous rencontrerons les discours des deux antagonistes, celui de M. Delaet et celui de M. le lieutenant général baron Chazal; or la Constitution nous interdit semblable recherche (1). »

Il paraît assez difficile de faire cadrer avec cette sage réserve les considérants formulés par la Chambre des mises en accusation dans une affaire récente : « Attendu que le fait repris par la prévention, constaté au moment même où il se commettait par le procès-verbal et par le compte rendu analytique de la Chambre des Représentants.... était flagrant, etc. » Voilà bien, ce semble, les circonstances dans lesquelles délibère le Parlement transformées en éléments de preuve du flagrant délit. Dans ces conditions, comme l'a fait observer M. Paternoster, le privilège des représentants et sénateurs pourrait ne consister qu'à se trouver exposés plus que tous les autres aux rigueurs de la justice répressive.

SECOND ORDRE D'IMMUNITÉS.

L'inviolabilité attachée au lieu d'exercice des fonctions parlementaires.

Les membres du Parlement peuvent commettre des faits délictueux étranger à l'exercice de leurs fonctions. Si ces faits se produisent en dehors de la session des Chambres, ils peuvent être recherchés et poursuivis comme les infractions commises par les simples citoyens, sauf l'exercice ultérieur d'un droit spécial de suspension reconnu à la Chambre quant aux poursuites et arrestations qui existeraient encore à l'ouverture de la session. Nous aurons à déterminer le caractère de ce droit et les conditions de son exercice.

Si les faits se produisent durant la session des Chambres, en

dehors des séances ou du Palais de la Nation, la poursuite et l'arrestation du député délinquant sont subordonnées, comme nous le verrons, à l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. Nous aurons également à fixer le caractère et les conditions d'exercice du droit d'autorisation, ainsi que la portée de la réserve concernant le flagrant délit.

Qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas flagrant délit, les infractions étrangères à l'exercice des fonctions parlementaires commises soit dans les séances des Chambres, soit dans l'enceinte du palais législatif, présentent un caractère spécial qui réclame un régime particulier et auquel correspond une immunité parlementaire nettement distincte.

Examinons d'abord les faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par les députés dans les réunions où ils siègent en cette qualité, dans les séances du Parlement. Précisons bien d'abord les faits dont il est ici question.

Il ne s'agit plus ici de faits dont le caractère est généralement délictueux en d'autres circonstances, mais qui perdent ce caractère parce qu'ils sont accomplis par le député, du chef de son mandat, dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne s'agit pas non plus de purs écarts d'ordre disciplinaire, distincts des infractions d'ordre pénal.

Il s'agit de véritables faits délictueux commis par les députés dans les assemblées où ils siègent et auxquels on ne peut, de bonne foi et en bon sens, attribuer le caractère d'actes faits du chef de leur mandat dans l'exercice de leurs fonctions.

Le cours de l'exercice des fonctions parlementaires peut se borner à une série d'actes purement constitutifs de l'accomplissement de ces fonctions. Il peut aussi, même sans perdre sa continuité, être mêlé, incidenté ou accidenté, d'actes manifestement étrangers à cet exercice. Pour saisir sur le fait pareille simultanéité, il suffit de se représenter un député déposant, d'une main, un vote dans l'urne parlementaire et exerçant, de l'autre, des voies de fait contre un ennemi personnel qu'il rencontre devant l'urne et à l'égard duquel se réveille une violente haine privée.

Les voies de fait, les violences sont par leur nature même exclusives de l'exercice des fonctions de député. Nous sommes réunis pour parler, non pour nous colleter; sinon, ce ne sont pas des hommes d'État, mais des athlètes que les électeurs devaient choisir.

L'honorable Ministre de la Justice a posé le cas suivant : « Un membre de la Chambre ou du Sénat se présente dans l'enceinte législative avec des armes dans sa poche; la discussion s'envenime : il sort un revolver et tire sur un de ses collègues; il le blesse ou le tue... Allez-vous dire qu'il n'y a pas responsabilité, que dans le feu de la discussion, il doit être beaucoup permis, que c'est une façon un peu véhémement d'affirmer son opinion? »

Remarquons qu'ici l'acte posé peut être plus ou moins entre-mêlé au débat parlementaire, il peut jaillir d'une discussion surexcitée. Tout le monde est d'accord cependant pour ne pas le faire rentrer dans la catégorie des actes soustraits à toute responsabilité. « Un député commettant

un meurtre dans l'enceinte de la Chambre, vous devez admettre que ce meurtre ne peut échapper à la vindicte publique ! Evidemment oui, disait à ce sujet M. Vandervelde, mais il s'agit alors, ai-je besoin de le signaler, de faits qui sont absolument étrangers à la mission et aux actes du député. »

A la mission et aux actes, en effet : et c'est précisément pour mieux dégager ce point que, lorsque nous avons parlé des actes auxquels s'applique le principe de l'irresponsabilité, nous les avons caractérisés comme suit : les actes faits par le député du chef de son mandat dans l'exercice de ses fonctions. Les mots isolés « dans l'exercice de ses fonctions » peuvent, dans certains cas, prêter à équivoque. Les mots « du chef de son mandat » indiquent qu'il ne suffit pas que l'acte soit fait au cours de l'exercice des fonctions parlementaires, dans le moment où se développe cet exercice, mais qu'ils doivent être en eux-mêmes, quant à leur substance, un acte constitutif de la mission de député, en telle sorte que l'on puisse dire que le membre du Parlement, dans cet acte, agit du chef de son mandat. Le critérium, quant à l'application pratique, est essentiellement un critérium de bon sens et de bonne foi.

Les violences, certaines altercations individuelles, certains outrages gratuits peuvent se produire dans des conditions manifestement exclusives de tout accomplissement de la mission représentative. La responsabilité qui peut s'attacher à eux n'entame en aucune façon le libre exercice des fonctions parlementaires.

Mais prenons bien garde ici. Si le principe de la limite est incontestable, la délimitation positive peut être en fait d'une réelle difficulté. Et c'est là, selon nous, une des raisons pour lesquelles la Chambre doit garder dans cet ordre « la haute main », et ne peut admettre, même en cas de flagrant délit, des poursuites d'office exercées par les organes du pouvoir judiciaire. La règle invariablement applicable aux faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres de l'une ou de l'autre Chambre, dans les réunions où ils siègent en cette qualité, c'est la règle de la dénonciation préalable à faire soit par l'assemblée, soit par ses représentants autorisés.

Les raisons qui commandent l'adoption de cette mesure sont multiples et semblent décisives.

Et d'abord, l'indépendance même du Parlement est ici directement en cause. Le pouvoir législatif est l'expression la plus haute de la souveraineté nationale. Les membres de la Législature ne peuvent délibérer sous la surveillance de la police. Ce qui se passe dans l'assemblée parlementaire doit relever, en toute première ligne, de l'assemblée elle-même. Pour que la souveraineté des assemblées parlementaires soit sauvegardée, il faut que nulle force étrangère ne pénètre contre leur volonté dans le lieu où elles siègent, il faut que nul organe judiciaire ne puisse y instrumenter à son gré et de son propre mouvement.

La convenable pratique des institutions représentatives est directement intéressée aussi à l'adoption de cette mesure. La vie parlementaire donne lieu à des incidents regrettables — et souvent regrettés — qui compromettraient, sans motif légitime, la dignité du Parlement, si l'Assemblée n'en demeurerait maîtresse dans un but d'apaisement et de convenance.

La connexité, l'identification même que présentent parfois ces faits avec les écarts d'ordre disciplinaire, peut aussi exiger qu'ils relèvent en première ligne de la Chambre.

« Est-ce le pouvoir judiciaire, disait à ce sujet M. Picard, est-ce le pouvoir judiciaire qui, dans les cas douteux d'expression d'opinions, serait chargé de faire la ventilation de ce qui est couvert par l'immunité et de ce qui ne l'est pas, ou bien est-ce la Chambre elle-même à laquelle appartient le député incriminé? Est-ce que le pouvoir judiciaire, pour cette œuvre, a le pas sur le pouvoir législatif, ou celui-ci sur le pouvoir judiciaire? La réponse ne saurait être douteuse. Chacun de ces pouvoirs doit rester dans sa sphère. Je le disais il y a un instant, tout tribunal fait la police de son audience, juge et réprime au besoin les opinions qu'on y professe en plaidoiries. A bien plus forte raison le bureau de la Chambre et la Chambre elle-même doivent juger les opinions qu'on émet devant eux, et si elle ne les considère point comme sortant des débats, ou si elle trouve qu'ils se rattachent au débat, qu'elles sont émises « à l'occasion du débat », il n'appartient à personne de prétendre le contraire. Son avis doit passer le premier et être prépondérant. Sinon elle n'est plus que subalternisée et avilie. Sa liberté, son inviolabilité sont mutilées. Voit-on ce qui arriverait si, sur un tel point, il y avait discussion entre la Chambre et le parquet? Est-ce celui-ci qui devrait dominer sur elle et passer outre? »

La règle de la dénonciation préalable à toute mise en prévention nous paraît donc ici pleinement justifiée. Quant aux conséquences extrêmes que l'on peut rattacher par hypothèse, dans des cas particulièrement graves, au refus de faire une pareille dénonciation, nous répondrons que sous un régime constitutionnel, avec la liberté de la tribune et de la presse, avec la responsabilité effective des députés vis-à-vis de leurs mandants et du pays, de tels cas sont putatifs. Pour nous, comme nous le disions au Sénat, nous avons confiance dans la sagesse — intéressée d'ailleurs par tant de motifs — de l'Assemblée et de son Président. Nous estimons que c'est à eux qu'il appartient en première ligne d'informer le pouvoir judiciaire et que les répressions qui seraient nécessaires, au delà des mesures disciplinaires, seraient toujours suffisamment assurées.

Quant aux conditions dans lesquelles est appelée à se produire la notification préalable, il nous est difficile d'admettre que la notification obligatoirement faite par le Bureau comme corps constitué, sur le pied de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, constitue un système pleinement satisfaisant. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, cet expédient ne laisse pas à l'autorité intervenante, un suffisant pouvoir appréciateur de ce que peut commander l'intérêt général des institutions parlementaires. Mieux vaut, à notre sens, formuler une règle vraiment appropriée à la situation, que d'imposer ici au bureau de la Chambre les devoirs indéclinables communs à toutes les autorités constituées.

Ainsi, l'information préalable donnée dans des conditions qui laissent au Parlement ou à ses organes un pouvoir appréciateur nécessaire est la condition *sine qua non* de toute mise en prévention dans l'ordre où nous nous plaçons; et cette règle englobe même le cas de flagrant délit.

Nous formulons en conséquence l'article 5 de la manière suivante :

ARTICLE 5.

Les faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres de l'une ou de l'autre Chambre, dans les réunions où ils siègent en cette qualité, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information faite au parquet, soit par l'assemblée elle-même, soit par le Président, soit par le Bureau.

Remarquons bien ici que la notification, par elle-même, ne préjuge en rien l'issue de l'action judiciaire et ne qualifie même pas, à proprement parler, le fait délictueux. L'autorité compétente se borne au fond à informer le parquet qu'un fait pouvant avoir à ses yeux un caractère délictueux s'est passé à telle réunion de la Chambre. Le parquet, à la suite de cette communication, entre en mouvement, ouvre une enquête qui peut aboutir ou ne pas aboutir à la mise en jugement.

Le fait de l'information ne dispense pas d'ailleurs le parquet de demander régulièrement, au besoin, comme dans les conditions ordinaires, l'autorisation nécessaire à la poursuite et à l'arrestation.

Ainsi se trouvent conciliées les nécessités éventuelles d'une répression et les justes prérogative de la Législature.

ARTICLE 6.

Les faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres de l'une ou de l'autre Chambre, soit pendant les séances, soit immédiatement avant ou après, en dehors de la salle des réunions, mais dans l'enceinte du Palais de la Nation, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information faite au parquet soit par le Président de l'assemblée, soit par le Bureau.

Des raisons graves réclament dans bien des cas l'assimilation des faits délictueux visés par l'article 6, aux infractions prévues par l'article 5. Il peut être non seulement désirable, mais nécessaire dans l'intérêt général du Parlement que des mises en prévention concernant des faits qui se sont produits en dehors des séances, mais dans l'enceinte du Palais de la Nation, n'aient pas lieu d'office.

Nous pensons que les autorités parlementaires naturellement appelées à intervenir dans ce cas sont le Président ou le Bureau.

Les faits délictueux commis par des députés en dehors de la salle des séances, mais dans l'enceinte du Palais de la Nation, ont été assez fréquents en France. Ils ont donné lieu à une procédure dont nous allons relever, d'après M. Pierre, les principaux traits appliqués à deux espèces assez récentes :

« Le 30 mars 1887, pendant que la Chambre discutait une demande de crédit, des groupes nombreux s'étaient formés dans l'un des salons voisins de la salle des séances. Au milieu de ces groupes une altercation s'éleva entre deux membres ; une voie de fait se produisit. La nouvelle de ce grave incident pénétra immédiatement dans la salle et l'émotion fut telle que l'on réclama de toutes parts une suspension de séance. M. le Président Floquet, averti le premier, avait estimé qu'il n'était pas nécessaire d'appli-

quer le règlement dans toute sa rigueur et que, pour la dignité de la Chambre, il convenait de paraître ignorer des actes qui s'étaient passés hors de la salle ; des échanges de témoins ayant eu lieu, l'affaire pouvait se régler autrement que par la voie d'une dénonciation au parquet. Mais l'agitation grandissante de la Chambre ne permit pas de continuer le débat. La suspension de la séance fut mise aux voix et prononcée. A la reprise de la séance, le Président était saisi par les Questeurs d'une lettre ainsi conçue :

« Monsieur le Président, un très regrettable incident vient de se » produire. A la suite d'une discussion entre deux députés, MM. de Dou- » ville-Maillefeu et Sans-Leroy, le premier se serait porté à une voie de » fait sur son collègue. — Notre devoir est de vous en informer, et c'est » avec un profond regret que nous l'accomplissons. »

» M. le Président Floquet donna lecture de cette lettre à la Chambre, rappela le texte de l'article 129 du règlement et donna la parole à M. de Douville-Maillefeu. Après avoir fourni de très courtes explications, M. de Douville-Maillefeu dit : « Maintenant je me retire, » et il quitta immédiatement la salle des délibérations. Le Président mit fin à l'incident, au point de vue de son retentissement sur la séance, par la déclaration suivante :

« Conformément à l'article 129 du règlement, M. de Douville-Maillefeu » s'étant retiré, le Bureau se réunira et informera M. le procureur général » qu'un fait pouvant constituer un délit a eu lieu dans l'enceinte du Palais » législatif. »

» Ni M. de Douville-Maillefeu ni M. Sans-Leroy ne furent mis aux arrêts. A l'issue de la séance, le Bureau se réunit. Un débat s'engagea sur le point de savoir s'il n'appartient pas au Bureau d'apprécier la nature du délit et de décider s'il y a lieu ou s'il n'y a pas lieu de saisir la justice. Divers membres retinrent le paragraphe de l'article 129 qui autorise le député mis en cause à s'expliquer. « Pourquoi, disaient-ils, le règlement a-t-il prévu le cas d'explications fournies soit à la Chambre, soit au Bureau ? Est-ce pour placer le député dans une situation délicate vis-à-vis de la Chambre ? Evidemment non. C'est pour que le Bureau, examinant les explications fournies, délibère librement sur le point de savoir s'il y a lieu ou non d'informer le procureur général. Il serait bien étrange qu'il pût résulter d'un article du règlement que le Bureau est obligé de livrer un député à la justice sans le moindre examen. » A cette dernière observation M. le Président Floquet répondit que la lettre qui serait transmise au nom du Bureau n'aurait pas pour conséquence de livrer un député à la justice, attendu que si le procureur général, informé dans les termes de l'article 129, estimait qu'il y avait lieu d'intenter des poursuites, il serait obligé de demander l'autorisation de la Chambre. L'un des Questeurs, l'honorable M. Margaine, précisa, dans les termes suivants, le caractère de la procédure :

« En adressant au Président la lettre qui a été communiquée à la » Chambre, les Questeurs n'avaient pas à apprécier s'il y avait ou non » délit. Ils devaient se borner à raconter des faits qui avaient été portés à » leur connaissance, dont l'un d'entre eux avait même été le témoin.

» Si le Bureau ne croit pas devoir informer le procureur général, c'est son droit. Quant à l'appréciation du fait, quant à savoir s'il constitue ou non un délit, c'est l'œuvre de la justice seule... Il ne faut pas perdre de vue ce que le règlement a voulu par son article 129. Il a voulu interdire à la justice, à la police, de pénétrer dans les locaux de la Chambre pour y saisir un fait pouvant avoir le caractère délictueux. Il a voulu que le fait fût constaté par une autorité supérieure émanée de la Chambre. »

» Le Bureau fut d'avis qu'il y avait lieu d'informer le procureur général, en son nom, qu'un fait pouvant avoir le caractère d'un délit s'était passé dans l'enceinte du Palais législatif. A la suite de cette communication, une enquête fut ouverte par le parquet ; le commissaire de police chargé des délégations judiciaires se transporta au domicile de l'un des Questeurs et de deux députés pour recueillir leurs dépositions. Le Questeur et l'un des députés interrogés déposèrent ; l'autre député répondit qu'il n'avait aucune déclaration à faire contre des collègues. Les résultats de cette enquête furent annexés au réquisitoire du procureur général et transmis au Président de la Chambre par une lettre du Garde des sceaux dont le texte était ainsi conçu :

« Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous transmettre la requête par laquelle M. le procureur général près la Cour d'appel de Paris demande à être autorisé à exercer des poursuites contre M. le comte de Douville-Maillefeu, député de la Seine, et contre M. Sans-Leroy, député de l'Ariège. Je vous serais obligé de vouloir bien soumettre le plus tôt possible cette requête à l'examen de la Chambre des députés. Veuillez agréer, etc. »

» La demande de poursuites fut annoncée à la Chambre dans les termes d'usage, le jour même où le Président l'avait reçue, le 2 avril 1887. Sans indiquer les noms des députés mis en cause, M. le Président déclara que la demande serait imprimée, distribuée et renvoyée à l'examen des bureaux. M. Emmanuel Arène se présenta immédiatement à la tribune et demanda la déclaration d'urgence, « afin que la Chambre fût mise en mesure d'en finir le plus tôt possible, avec un fâcheux incident. » Combattue par M. Paul de Cassagnac, l'urgence fut repoussée par la Chambre. Une commission fut nommée, et, le 4 avril 1887, M. Arène proposa, en son nom, d'écarter les poursuites : « La commission, disait le rapporteur, estime, à l'unanimité, que le principe de l'inviolabilité parlementaire ne doit fléchir que dans les cas d'une gravité exceptionnelle et qu'il n'y a pas lieu, dans la circonstance, d'accorder l'autorisation demandée. » Après une courte déclaration de l'un des députés visés dans le réquisitoire, la demande de poursuites fut rejetée. »

» L'article 129 du règlement a été appliqué encore le 12 juillet 1889. Pendant la séance, mais en dehors de la salle des délibérations, deux députés se sont livrés à des voies de fait. Le Président a été saisi par les Questeurs dans les termes suivants :

« Monsieur le Président, un très regrettable incident vient de se produire ; à la suite d'une discussion entre deux députés, MM. Laur et Thomson, le premier s'est porté sur son collègue à une voie de fait à

» laquelle celui-ci a répondu. Notre devoir est de vous en informer, et c'est
» avec un profond regret que nous l'accomplissons. »

» M. le Président Méline a communiqué la lettre à la Chambre séance tenante, mais il n'a pas suspendu la délibération. Après avoir donné successivement la parole aux deux députés mis en cause, il a déclaré que le Bureau se réunirait et informerait le procureur général, puis il a clos l'incident. Aucun des deux députés n'a été mis aux arrêts. Après la séance, le Bureau s'est réuni; il a été d'avis que du moment où le fait avait été porté à la connaissance de la Chambre, il se trouvait dans l'obligation d'informer le procureur général, ce qui eut lieu le soir même. La session ayant été close trois jours après, aucune demande de poursuites n'a été déposée sur le bureau de la Chambre.

» Des précédents que nous venons d'analyser il résulte que le pouvoir discrétionnaire du Président est très étendu en cas de délit commis par un député dans l'enceinte du Palais législatif. Le Président peut suspendre ou continuer la séance, suivant le degré plus ou moins grand de l'agitation qui s'est produite. Il peut dispenser des arrêts ou en réduire la durée.

» Il résulte également de ces précédents que le Bureau, en informant le procureur général, ne doit pas préjuger l'issue de l'action judiciaire et ne peut pas qualifier le fait qu'il porte à la connaissance du parquet.

» Enfin il est établi que le parquet ne peut exercer d'office aucune poursuite en matière de délit commis par un député dans le Palais législatif. Mais, si un fait pouvant constituer un délit lui est dénoncé par le Bureau, c'est pour lui une obligation de procéder à une enquête, et la dénonciation faite par le Bureau ne suspend pas l'inviolabilité parlementaire; si l'enquête démontre la nécessité d'une poursuite, celle-ci ne peut suivre son cours qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre.

» L'article 129 du règlement n'impose pas au Bureau l'obligation d'informer le procureur général en tout état de cause. Le Président a même le droit, pour un délit commis dans la salle des délibérations, mais pendant une suspension de séance, de ne pas prévenir la Chambre (1). »

ARTICLE 7.

Les faits délictueux commis par des personnes étrangères au Parlement dans l'enceinte du Palais législatif soit pendant les séances, soit immédiatement avant ou après, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information donnée au parquet soit par le Président ou le Bureau de l'une des Chambres, soit par la partie lésée.

L'inviolabilité générale du lieu des séances du Parlement peut être justement étendue à l'ensemble du Palais de la Nation. Ce palais relève de la police qui appartient aux autorités parlementaires. La justice ne peut y instrumenter comme dans un lieu ordinaire. La circonstance que le délit

(1) Le 19 janvier 1892, la séance venait d'être suspendue et presque tous les députés se trouvaient encore sur leurs bancs. A la suite d'une discussion, un membre frappa l'un de ses collègues au visage; il y eut immédiatement échange de témoins, et le Président ne porta point le fait à la connaissance de la Chambre.

serait commis dans le palais par une personne étrangère à la Chambre ne change pas radicalement la situation. Il est bon de laisser dans cet ordre un certain pouvoir appréciateur aux autorités parlementaires, quant au point de savoir s'il y a lieu de mettre en mouvement l'action publique. La partie lésée semble toutefois pouvoir conserver ici sans trop grave inconvénient le droit de citation directe.

On sait que les règlements des Chambres françaises prévoient les délits commis dans l'enceinte du Palais législatif par des députés. Ils ne prévoient pas le cas d'un délit commis dans les mêmes conditions par une personne étrangère au Parlement. M. Pierre, examinant ce cas au point de vue spécial de la Chambre, estime que « l'article 129 du règlement — reproduit plus haut par nous — ne saurait être invoqué et que le Bureau, s'il était convoqué, n'aurait pas à prendre de délibération ayant pour but d'informer le Procureur général. Au Président seul incomberait l'exercice du droit de police, c'est-à-dire que le délit serait considéré par le parquet comme non existant, si le Président ne le déférait pas au Procureur général. Et le Président n'est pas tenu de saisir le parquet, même si la partie lésée adresse une plainte ; il reste à celle-ci le droit de citation directe. »

TROISIÈME ORDRE D'IMMUNITÉS.

Les franchises contre les poursuites et arrestations durant la session.

La prérogative de la surséance.

A côté de la prérogative de l'irresponsabilité inhérente aux actes du député comme tel dans l'exercice de ses fonctions et de la prérogative de l'inviolabilité attachée au lieu d'exercice des fonctions parlementaires, il existe dans le chef des Chambres une troisième immunité importante : c'est la prérogative de la surséance appliquée aux poursuites et arrestations coïncidant avec les sessions du Parlement.

Cette prérogative s'exerce dans des conditions différentes selon qu'il s'agit de poursuites et d'arrestations existant à l'ouverture de la session ou de poursuites et arrestations à commencer en cours de session. Mais elle est la même en substance dans l'une et l'autre éventualité, en ce sens qu'elle comporte l'adoption par le Parlement d'une procédure d'attente suffisante à immobiliser temporairement l'action de la justice, impuissante à enrayer définitivement cette action.

La légitimité de cette nouvelle prérogative dérive de la nécessité de sauvegarder durant la session la liberté personnelle des députés dans les conditions exigées par l'intérêt général des institutions parlementaires.

Le droit de surséance n'est pas en effet un droit inhérent au député et dont bénéficie le Parlement ; il est essentiellement un droit du Parlement dont peut bénéficier éventuellement le député.

Lorsqu'il s'agit de faits étrangers à l'exercice de son mandat, le député est régulièrement comptable de tous ses actes à la justice de son pays.

Mais si les mesures d'ordre répressif dirigées contre un membre du Parlement pour faits étrangers à l'exercice de ses fonctions ne sont en elles-mêmes que l'exercice régulier de la mission de justice du pouvoir social, ces pour-

suites commencées ou continuées pendant la session peuvent revêtir un autre caractère de nature à ne pas laisser indifférent le Parlement.

Elles peuvent être un moyen d'attenter à l'indépendance même de l'Assemblée, de nuire au fonctionnement régulier des institutions parlementaires, de satisfaire des animosités de parti sans profit réel pour la justice.

Elles peuvent être un habile calcul ou un expédient de la politique, par exemple pour arracher de son banc un défenseur des libertés publiques, pour se débarrasser momentanément d'un représentant dont on peut redouter la parole, le vote et même l'influence personnelle sur ses collègues. Le Parlement ne peut être désarmé devant ces éventualités. La surséance est l'arme qu'il possède pour en triompher. Le droit de surséance n'érige pas le Parlement en cour judiciaire. Le Parlement n'a pas mission de condamner ou d'absoudre. Au magistrat la justice, au Parlement une sauvegarde d'intérêt général.

En s'abstenant d'user de son pouvoir de surséance, le Parlement ne donne pas son opinion sur la culpabilité : il déclare seulement qu'il n'existe aucun motif politique pour immobiliser temporairement l'action de la justice.

En usant de son pouvoir de surséance, il ne préjuge pas davantage la non-culpabilité : car des raisons décisives d'intérêt général peuvent exiger que, même en présence d'une culpabilité évidente, il soit fait usage du droit de surséance. Comme le rappelait M. Rolin-Jacquemyns dans la séance de la Chambre des Représentants du 14 avril 1886 : « Il peut se faire que, à un moment donné de la session, la présence d'un député, eu égard à la situation respective des partis et du Gouvernement, soit absolument indispensable, à tel point que le Pouvoir exécutif pourrait être soupçonné d'intervenir à dessein pour amener une arrestation ou une poursuite capable, dans certaines hypothèses, de déplacer la majorité. »

D'autres motifs encore tout à fait étrangers à la culpabilité ou à la non-culpabilité, comme la nature et la gravité de l'infraction reprochée, l'éventualité très prochaine de la clôture de la session, c'est-à-dire du moment où la justice pourra agir sans obstacle, peuvent exercer une influence sérieuse sur l'usage que la Chambre est appelée à faire du pouvoir de surséance.

Ce pouvoir s'exerce, avons-nous dit, dans des conditions différentes selon qu'il s'agit de poursuites et d'arrestations existant à l'ouverture de la session ou de poursuites et d'arrestations à opérer en cours de session. Il importe de fixer distinctement les règles applicables à chacune de ces éventualités.

1. — Les poursuites et arrestations existant au moment de la session.

ARTICLE 8.

Lorsqu'au moment où va s'ouvrir une session parlementaire, un membre de l'une ou de l'autre Chambre se trouve en état de détention, ce fait doit être notifié par l'autorité compétente au ministre de la justice, lequel en donne communication à la Chambre, dès sa première réunion.

L'existence, au même moment, de poursuites à charge d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre doit également faire l'objet d'une notification spéciale au

ministre de la justice. Celui-ci en donne communication à la Chambre, à moins que cette communication, sans présenter aucun caractère d'intérêt général pour le Parlement, ne soit de nature à léser les intérêts individuels.

La détention ou la poursuite peuvent être suspendues pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

L'article 8 détermine les règles applicables au cas où un membre de l'une ou de l'autre Chambre se trouve poursuivi ou arrêté au moment de l'ouverture d'une session parlementaire. Il ne concerne pas les actions civiles. Le rapporteur de la Section centrale au Congrès, M. Raikem, s'est exprimé sur ce point de la manière suivante : « On a pensé que rien ne devait arrêter les actions civiles, lors même qu'elles résulteraient d'un délit. »

Qu'il y ait arrestation ou simple poursuite, le devoir de notifier cette situation au Ministre de la Justice est indéclinablement imposé à l'autorité compétente.

En ce qui concerne la communication à faire à la Chambre par le Ministre de la Justice, l'article 8 distingue entre l'arrestation et la poursuite.

L'existence d'une arrestation, à raison même de sa gravité exceptionnelle, doit en tout cas être communiquée à la Chambre. Quant à l'existence d'une poursuite, le Ministre de la Justice peut apprécier s'il y a lieu d'en faire l'objet d'une communication à la Chambre. Des cas peuvent se présenter où pareille communication serait de nature à léser des intérêts individuels sans présenter pour le Parlement aucun intérêt général. Le Ministre de la Justice se dispensera, dans ces cas, de faire la communication.

Quant au pouvoir de la Chambre en ces conjonctures, il consiste dans la faculté de requérir la suspension de la détention et de la poursuite, pendant la session et pour toute sa durée, si elle estime que pareille mesure est dictée par l'intérêt général des institutions parlementaires.

Dans certains pays la suspension des poursuites et arrestations perdure pendant un certain laps de temps après la clôture de la session. En Belgique elle est limitée à cette clôture, mais un ajournement de la session ne l'affecterait point.

2. — Les poursuites et arrestations à opérer en cours de session.

ART. 9.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Cet article est la reproduction du § 1 de l'article 45 de la Constitution.

La rédaction primitive de ce paragraphe était un peu différente. Voici comment s'exprimait l'article 77 du Projet de Constitution rédigé par la Commission nommée par le Gouvernement provisoire : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, sauf le cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie. »

En section centrale on proposa de préciser en quelle matière on enten-

dait consacrer l'immunité parlementaire : « en matière criminelle, correctionnelle et de simple police » (formule première), « en matière de répression » (formule définitive plus courte, mais identique au fond). C'était là, au point de vue de la rédaction, une nouvelle incidente qui venait s'ajouter à l'incidente « sauf le cas de flagrant délit », qui séparait déjà les mots : « ne peut être poursuivi ou arrêté », des mots : « qu'avec l'autorisation de la Chambre ». La phrase, déjà grévée plus haut de cette autre incidente « pendant la durée de la session », devenait lourde et embarrassée. On l'alléga en reléguant à la fin les mots « sauf le cas de flagrant délit ». Nous aurons à préciser plus loin le sens de cette réserve finale. Constatons immédiatement que la controverse existant dans d'autres pays sur le point de savoir si l'autorisation est nécessaire pour les poursuites en cas de simple délit ou même de contravention comme en cas de crime, ne peut exister chez nous. Le texte est formel : l'autorisation est nécessaire en toute matière de répression, mais dans cette matière seulement.

En France, le texte constitutionnel emploie les termes « en matière criminelle et correctionnelle ». La question de savoir s'il faut comprendre dans ces mots les contraventions est douteuse. M. Pierre la résout affirmativement dans son *Traité de Droit politique et parlementaire*.

Voici, au demeurant, la série comparée des textes adoptés successivement dans ce pays. Plusieurs d'entre eux ont été en vigueur en Belgique.

Constitution française, 3-14 septembre 1791.

« Titre III. Ch. I. Sect. V. Art. 8. Ils (les représentants de la nation) pourront pour faits criminels être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt, mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation. »

Acte constitutionnel, 24 juin 1793.

« Art. 44. Ils (les députés) peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit, mais le mandat d'arrêt ni le mandat d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du Corps législatif. »

Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

« Art. 112. Ils (les membres du corps législatif) peuvent, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, mais il en est donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le conseil des Cinq-Cents aura proposé la mise en jugement et que le conseil des Anciens aura décrété.

« Art. 123. L'accusation prononcée contre un membre du Corps législatif entraîne suspension. S'il est acquitté par le jugement de la haute cour de justice, il reprend ses fonctions. »

Constitution de la république française, 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799).

« Art. 70. Les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante, commise par un membre soit du Sénat, soit du tribunal, soit du Corps législatif, soit du conseil d'État, sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du corps auquel le prévenu appartient a autorisé cette poursuite. »

Constitution française, 6-9 avril 1814.

« Art. 13. Aucun membre du Sénat ou du Corps législatif ne peut être arrêté sans une autorisation préalable du corps auquel il appartient. »

Charte constitutionnelle, 4-14 juin 1814.

« Art. 34. Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre et jugé que par elle en matière criminelle.

» Art. 52. Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite. »

Acte additionnel aux Constitutions de l'empire (22-23 avril 1815).

« Art. 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivi en matière criminelle et correctionnelle, pendant la session, qu'en vertu d'une résolution de la Chambre dont il fait partie. »

Projet de Constitution de la Chambre des Représentants, présenté par la Commission centrale (29 juin 1815).

« Art. 46. Durant la session des Chambres, nul de leurs membres ne peut être poursuivi ni arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit, si ce n'est après que la Chambre à laquelle il appartient a autorisé la poursuite. »

Charte constitutionnelle, 14-24 août 1830.

« Art. 29 et 44. Reproduction des articles 34 et 52 de la charte de 1814. »

Constitution du 4 novembre 1848.

« Art. 36 et 37. Ils (les représentants du peuple) ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'assemblée a permis la poursuite. En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'assemblée qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. »

Décret organique de 1852.

« Art. 11. Aucun membre du Corps législatif ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps législatif a autorisé la poursuite. »

Senatus-consulte du 4 juin 1858.

« Art. 6. ... En cas d'arrestation pour crime flagrant, le procès-verbal est immédiatement transmis par le Ministre de la Justice au Sénat, qui statue sur la demande d'autorisation de poursuite. »

Loi constitutionnelle de 1875.

« Art. 13 et 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

» La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

*
* * *

L'immunité parlementaire dont nous précisons ici la portée préserve la personne des députés contre les poursuites et arrestations non autorisées durant la session. Elle ne confère pas à leur domicile une inviolabilité spéciale, comme lorsqu'il s'agit d'actes faits par le député comme tel dans l'exercice de ses fonctions. Ce n'est qu'à l'occasion de ces derniers actes que toute recherche est formellement prohibée. Certaines perquisitions domiciliaires peuvent être étrangères à toute intention de poursuite contre le député. D'autres peuvent être liées à une telle intention. Il serait contraire à l'esprit des immunités parlementaires de transformer ces dernières surtout en moyens d'atteindre la liberté personnelle des députés.

ART. 10.

Les demandes en autorisation de poursuite doivent être adressées respectivement au Président du Sénat ou au Président de la Chambre.

Lorsque la demande émane de l'autorité judiciaire, l'assemblée est régulièrement saisie par la communication du réquisitoire du ministère public transmis au Président par le Ministre de la Justice.

Lorsque la demande émane d'une partie qui se dit lésée par un fait délictueux, l'assemblée ne peut être régulièrement saisie que si l'auteur joint à sa demande la justification d'actes engageant sa responsabilité personnelle devant la justice, comme une plainte, une citation directe.

La demande formulée par un député contre un autre député peut être déposée directement sur le bureau de la Chambre.

Cet article détermine le moyen de saisir également les Chambres des demandes en autorisation de poursuite. C'est une disposition de même nature que celle que nous rencontrons, par exemple, dans les articles 5 et suivants de la loi sur les naturalisations qui règlent la forme des demandes en cette matière. Seulement, tandis que cette dernière loi réglemente en outre, sur ce point, jusqu'au mode de délibération des Chambres, l'article 10 du présent projet ne pénètre pas dans cet ordre.

Il se borne à indiquer la manière dont les Chambres peuvent être régulièrement saisies des demandes en autorisation de poursuite, en faisant une distinction rationnelle entre les demandes émanées du ministère public, celles qui émanent des particuliers et celles qui peuvent être introduites par des députés.

En ce qui concerne les demandes des particuliers, il exige une garantie spéciale, un acte qui engage à certains égards leur responsabilité et accuse ainsi le caractère sérieux de la demande, par exemple une plainte, une citation directe. Une plainte peut donner lieu à une action récursoire en dénonciation calomnieuse.

La Chambre, saisie de la demande, demeure libre d'ailleurs de lui donner telle suite qu'elle juge convenable.

Nous avons insisté déjà sur cette observation que dans l'examen de la demande la Chambre ne se transforme nullement en Cour de justice, mais considère le rapport de cette demande avec l'intérêt général du Parlement, qu'elle a mission de sauvegarder.

A ce point de vue toute demande que l'on peut estimer inspirée par la passion politique ne paraît pas pouvoir être accueillie. Il en est de même de toute demande fondée sur des griefs futiles et dont le redressement éventuel ne saurait être atteint par la prescription. Comme le fait justement observer M. Pierre, « le respect qui s'attache à la représentation nationale ne permet pas que, pour des causes légères, en l'absence de tout intérêt sérieux, un sénateur ou un député soit privé de l'exercice de son mandat. »

De ce que la Chambre n'a pas à examiner le fond des demandes en autorisation de poursuites, ni la vérité des accusations formulées, il ne suit pas qu'elle doive s'abstenir de rechercher si les faits allégués, étant tenus pour démontrés, seraient de nature à constituer le crime ou le délit au sujet duquel la poursuite est réclamée. Un débat peut donc s'ouvrir devant le Parlement sur le point de savoir si les articles visés dans le réquisitoire du ministère public s'appliquent bien aux qualifications de crimes ou de délits qui se rencontrent dans le réquisitoire. Comme le disait à la Chambre française M. Deluns-Montaud, « nous avons le droit de discuter les termes d'une citation et la pertinence des faits allégués. »

Remarquons encore que la déclaration faite par un député qu'il n'entend pas se prévaloir de l'immunité parlementaire n'est pas une raison suffisante pour que la Chambre accorde l'autorisation. L'immunité parlementaire, en effet, n'a point de caractère d'une protection accordée à la personne privée. Elle est accordée à la fonction. L'abandon spontané et volontaire de la prérogative parlementaire laisse donc intact, à un point de vue supérieur, le droit de l'assemblée.

ARTICLE 11.

Le dépôt d'une demande en autorisation de poursuites est interruptif de la prescription, lors même qu'il est suivi d'un refus d'autorisation.

Il importe d'attacher cet effet au dépôt d'une demande en autorisation de poursuites. Il ne faut pas qu'une juste garantie devienne un expédient d'impunité.

Le refus d'autorisation peut être motivé par des raisons d'ordre politique qui ne touchent pas à la question de culpabilité. Ce refus ne doit donc pas exercer d'influence sur l'interruption de la prescription.

3. — Le cas de flagrant délit.

Le cas de flagrant délit est réservé par notre Constitution, au moment elle consacre le principe de l'autorisation préalable à l'égard des poursuites et arrestations de députés durant la session. Nous retrouvons une disposition analogue dans la plupart des autres lois constitutionnelles.

Pourquoi cette réserve? Quelle en est la portée? Quelles en sont les

conséquences ? Quelles sont les mesures légales qu'il convient d'édicter, comme dispositions organiques de la réserve constitutionnelle.

Et d'abord pourquoi la réserve ?

Le flagrant délit — on ne l'a peut-être pas assez remarqué — ne se distingue pas essentiellement des autres cas d'infraction à la loi pénale par une évidence absolue de culpabilité, qui rendrait en quelque sorte inutiles les garanties générales de procédure contre les erreurs et les abus en matière de répression. Des actes flagrants, de caractère généralement délictueux, peuvent soulever des questions fort délicates, — de légitime défense, par exemple, — et laisser la culpabilité douteuse. C'est donc une erreur de faire reposer l'économie des règles spéciales en matière de flagrant délit sur une certitude de culpabilité équivalente à l'aveu. Ce qui est vrai, c'est que le flagrant délit s'offre à la justice sociale dans cette condition particulière qu'il y a tout à la fois urgence et facilité de prendre certaines mesures de sauvegarde répressive — mesures qu'il pourrait être difficile ou impossible de prendre si l'on attendait. Il faut recueillir les preuves obviées du fait, qui sont sous la main et qui pourraient disparaître à jamais. Il faut souvent aussi s'assurer de la personne présente du prévenu qui pourrait échapper sans retour. Là est la raison d'être de la procédure spéciale appropriée au flagrant délit.

Guidé par ces motifs, le législateur constituant permet et le législateur ordinaire règle, en cas de flagrant délit commis par de simples citoyens, une procédure spéciale dont les points principaux sont l'arrestation sans ordonnance du juge, l'extension du cercle des magistrats instructeurs et des attributions qui leur compètent ordinairement. Dans un moment où la personne de l'inculpé est souvent là, toute vive, sous la main, et où les preuves sont là, toutes vives aussi, le législateur approprie sa procédure aux circonstances. Ces premières et légitimes exigences de la répression sociale satisfaites, la justice reprend, dans le respect des garanties générales et ordinaires, sa marche lente et sage. »

Les abus de l'autorité en cas de flagrant délit sont moins à craindre sans doute, le point de départ de l'intervention judiciaire étant plus objectif et plus instantané. Ils ne sont pas cependant impossibles. Il y a des flagrants délits de toute espèce. Il en est que l'on peut pressentir, épier même pour se jeter dessus comme sur une proie. Il n'est pas bien malaisé, dans certaines circonstances, à l'aide de certaines lois, d'organiser contre les députés gênants une chasse au flagrant délit dans des conditions presque assurées de réussite. Est-il si difficile, par exemple, dans les rassemblements d'hommes, de provoquer des flagrants délits et de pratiquer des arrestations qu'on aurait préparées ?

En édictant l'article 45, le législateur constituant a poursuivi un double but. Il a voulu d'une part assurer les exigences de la justice sociale et de la répression des délits, d'autre part, sauvegarder l'indépendance et le fonctionnement régulier du Parlement. Il s'est efforcé d'harmoniser ces deux desiderata sans les sacrifier l'un à l'autre. Mais il a compris que le terrain de conciliation ne pouvait être le même en cas de délit non flagrant et en cas de flagrant délit.

En cas de délit non flagrant, quel est le terrain de conciliation où s'est arrêté le législateur constituant dans l'« harmonisation » des deux grands

principes de justice sociale et d'indépendance parlementaire. Le voici : Il a donné satisfaction au principe d'indépendance parlementaire en exigeant l'autorisation préalable pour distraire du Parlement un membre de cette assemblée, en matière de répression. Il a donné satisfaction au principe de justice sociale en limitant l'autorisation préalable à la durée de la session, et en donnant au pouvoir accordé au Parlement un caractère facultatif et tout précaire. Grâce à ces sages dispositions, la marche régulière du Parlement est assurée; la justice, d'autre part, suit généralement son cours et, en tout cas, est certaine d'avoir son heure.

Le cas de délit flagrant laisse en présence les deux grands principes de justice sociale et d'indépendance parlementaire. Mais le terrain de conciliation ne peut être identique. Laisser absolument le flagrant délit sous l'empire de la règle de l'autorisation préalable, ç'eût été sacrifier sans nécessité la justice sociale à l'indépendance parlementaire : le Congrès ne l'a pas voulu, et c'est pourquoi il a fait réserve du cas de délit flagrant. Affranchir d'une manière définitive et absolue l'autorité judiciaire de tout devoir vis-à-vis du Parlement et dessaisir radicalement la Chambre de son député, le Congrès ne l'a pas voulu davantage : il eût, en effet, sacrifié sans nécessité le second principe qu'il a voulu sauvegarder aussi : l'indépendance et le fonctionnement régulier du Parlement.

Le terrain de conciliation consiste ici à permettre aux autorités compétentes, en cas de délit flagrant, de procéder directement à toutes les mesures de nature à garantir la sécurité publique et à sauvegarder les exigences de la répression, mais à accorder, d'un autre côté, au Parlement un pouvoir d'intervention qui le sauvegarde efficacement contre les abus possibles.

Beaucoup de Constitutions ont consacré ce pouvoir d'intervention sous la forme d'un droit d'autorisation nécessaire pour la continuation des poursuites, après que le pouvoir judiciaire a pourvu aux mesures urgentes de sauvegarde répressive, et spécialement, le cas échéant, à la mesure capitale de l'arrestation. Et il n'est pas absolument démontré que telle n'ait pas été la pensée intime du législateur constituant. Nous avons développé dans une « Etude sur l'arrestation et la poursuite des députés en cas de délit flagrant » les raisons sérieuses qui militent en faveur de cette opinion. Dans ces conditions, les paragraphes 1 et 3 de l'article 45 viseraient deux hypothèses nettement distinctes, résolues l'une et l'autre d'une manière indépendante. Quand l'infraction est commise hors de la durée de la session, la poursuite continue de plein droit, mais la Chambre peut requérir leur suspension. Quand l'infraction est commise durant la session, l'autorisation est nécessaire, en cas de délit non flagrant, pour commencer les poursuites et, en cas de délit flagrant, pour les continuer après que les premières et urgentes mesures de sauvegarde répressive ont été prises.

Mais l'opinion semble avoir prévalu dans le Parlement de donner au droit de suspension consacré au § 3 de l'article 45 de la Constitution une portée générale, applicable non seulement au cas où l'infraction a été commise avant la session, mais au cas où elle est commise pendant la session et où l'autorisation préalable n'est pas exigée, comme en cas de délit flagrant. Les résultats pratiques des deux opinions étant à peu près les mêmes, nous faisons volontiers abstraction de notre première manière

de voir pour nous rallier à un système qui a reçu à diverses reprises l'adhésion du Parlement. Nous admettons donc, dans le Projet de Loi, qu'en cas de flagrant délit le ministère public n'est pas tenu de solliciter l'autorisation de la Chambre pour continuer les poursuites, mais nous limitons l'action qu'il est autorisé à exercer antérieurement à tout devoir de notification, aux mesures commandées dans la circonstance par la sauvegarde des exigences d'une sûre répression.

Nous considérons ensuite comme une obligation générale pour lui de notifier ces mesures ainsi que les conditions dans lesquelles elles ont été prises, à la Chambre, par l'intermédiaire du Ministre de la Justice. Et nous reconnaissons à la Chambre le droit parfait de requérir la suspension des poursuites ou de la détention pendant la session et pour toute sa durée.

En même temps, et dans un article spécial en harmonie avec l'article 158 du Code pénal, nous ramenons le flagrant délit à ses éléments propres, sans y comprendre les cas assimilés au flagrant délit. Et nous limitons la flagrance à un laps de temps nettement déterminé à partir de la perpétration du délit.

Voici la formule des articles nouveaux que nous proposons :

ARTICLE 12.

Le flagrant délit est le délit qui se commet ou qui vient de se commettre. La flagrance est, en tout cas, limitée au terme de quarante-huit heures à partir du moment de la perpétration du délit.

ARTICLE 13.

En cas de flagrant délit commis par un membre de l'une ou de l'autre Chambre pendant la durée de la session, les autorités légalement investies du pouvoir d'agir en semblable circonstance peuvent prendre directement toutes les mesures de nature à garantir la sécurité publique ou à sauvegarder les exigences de la répression.

Elles sont tenues de notifier sans délai ces mesures, ainsi que les conditions dans lesquelles elles ont été prises, au Ministre de la Justice, lequel en donne communication à la Chambre dès sa plus prochaine réunion, à moins que cette communication, sans présenter aucun caractère d'intérêt général pour le Parlement, ne soit de nature à léser les intérêts individuels.

La détention ou la poursuite est suspendue pendant la session et pour toute sa durée si la Chambre le requiert.

Si la Chambre n'a pris aucune résolution dans la quinzaine qui suit la date de la communication, ou n'a pas fixé le nouveau délai qu'elle juge nécessaire pour se prononcer, la procédure suit son cours.

Cet article ne tranche pas, à proprement parler, la question délicate de savoir si les Constituants ont voulu donner au mot « flagrant délit » le sens de flagrant crime ou la signification de flagrante infraction. Mais, pratiquement, il rend la controverse peu importante, en spécifiant les actes que peuvent faire directement les autorités compétentes en cas de flagrant délit commis par les membres des Chambres pendant la durée de la session.

Un article spécial concerne l'exécution des résolutions prises par les Chambres. Il est ainsi formulé :

ARTICLE 14.

Les résolutions des Chambres relatives aux autorisations et aux suspensions sont communiquées sans délai par le président de la Chambre au Ministre de la Justice, lequel est chargé de prendre immédiatement toutes les mesures qui concernent leur exécution.

QUATRIEME ORDRE D'IMMUNITÉS.

La protection spéciale accordée aux députés contre les outrages et les violences envers les membres des Chambres législatives.

Nous avons donné plus haut (§ 2) le texte des articles 275 et suivants du Code pénal, concernant les outrages et les violences envers les membres des Chambres législatives.

Il ne nous paraît pas possible d'admettre que ces articles ne soient, en aucune hypothèse, applicables aux outrages de député à député. Mais des réserves nettes sont ici nécessaires pour éviter toute fausse interprétation et tout abus.

Nous croyons devoir les formuler dans l'article suivant :

ARTICLE 15.

Les articles 275, 277, 278 et 279 du Code pénal ne sont applicables aux outrages de député à député que sous réserve de toutes les garanties de fond et de procédure résultant de la présente loi.

Tel est le cadre général dans lequel me paraissent pouvoir être résolues la plupart des difficultés que rencontre la justice dans l'accomplissement d'une tâche qui est, à coup sûr, délicate. Les solutions indiquées semblent de nature à pouvoir être acceptées par les deux branches du Parlement. Je suis porté à penser qu'un examen plus approfondi des points que je viens de signaler révélera davantage encore la nécessité qu'il y a pour le législateur de ne pas laisser le pouvoir judiciaire dans la situation où il se trouve aujourd'hui et de formuler une loi organique des immunités parlementaires.

E. DESCAMPS.

PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE PREMIER.

L'exercice des fonctions parlementaires ne donne lieu à aucune responsabilité, soit civile, soit pénale.

ART. 2.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ni recherché à l'occasion des opinions et votes qu'il émet, et, généralement, des actes qu'il fait en qualité de député, dans l'exercice de ses fonctions, sans distinguer la forme parlée, écrite ou autre de ces actes, sans distinguer s'ils sont faits en séance publique ou en comité secret, en assemblée plénière ou dans des réunions plus restreintes telles que commissions, sections, délégations ou députations, sans distinguer s'ils se produisent dans l'enceinte du Palais de la Nation ou au dehors, comme en cas d'enquête parlementaire tenue à l'extérieur.

Les voies de fait sont exclusives de l'exercice des fonctions parlementaires.

ART. 3.

Les membres des Chambres non seulement ne peuvent être attraités en justice à l'occasion d'actes faits par eux, du chef de leur mandat dans l'exercice de leurs fonctions, mais sont affranchis, dans cet ordre, de toute mise en prévention comme de toute mesure d'instruction préalables aux poursuites.

WETSVORSTEL.

EERSTE ARTIKEL.

Het uitoefenen van het parlementair ambt brengt geene verantwoordelijkheid hoegenaamd mede, hetzij burgerlijke, hetzij strafrechterlijke.

ART. 2.

Geen lid van eene van beide Kamers mag vervolgd of aan een gerechtelijk onderzoek onderworpen worden naar aanleiding van de meeningen en stemmingen door hem uitgebracht en, in 't algemeen, naar aanleiding van de daden door hem bedreven, als afgevaardigde, in het uitoefenen van zijn ambt, onverschillig of deze mondeling, schriftelijk of op eenig andere wijze geschieden, onverschillig of ze bedreven worden in openbare of in geheime vergadering, in volle vergadering of in meer beperkte bijeenkomsten, zooals commissiën, afdeelingen, delegatiën of afvaardigingen, onverschillig of ze zich voordoen binnen het Paleis der Natie of daarbuiten, zooals in het geval van een elders gedaan parlementair onderzoek.

Gewelddadigheden zijn uitgesloten van de uitoefening van het parlementair ambt.

ART. 3.

Niet alleen mogen de leden der Kamers niet in rechte worden vervolgd naar aanleiding van daden door hen bedreven in de uitoefening van hun ambt, maar ook mag, te dien aanzien, tegen hen geen rechtsingang hoegenaamd worden verleend, of om 't even welke maatregel van onderzoek, de vervolgingen voorafgaande, worden genomen.

ART. 4.

Les membres des Chambres ne peuvent être requis de s'expliquer judiciairement sur des faits signalés, sur des pièces invoquées et généralement sur des actes faits par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils ne sont tenus de répondre à aucune invitation des autorités judiciaires ayant pour objet un semblable interrogatoire.

La publicité officielle donnée aux débats parlementaires ne peut dans cet ordre, être érigée en instrument propre de preuve judiciaire

ART. 5.

Les faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres de l'une ou de l'autre Chambre, dans les réunions où ils siègent en cette qualité, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information faite au parquet, soit par l'assemblée elle-même, soit par le Président, soit par le Bureau.

ART. 6.

Les faits délictueux étrangers à l'exercice des fonctions parlementaires commis par des membres de l'une ou de l'autre Chambre, soit pendant les séances, soit immédiatement avant ou après, en dehors de la salle des réunions, mais dans l'enceinte du palais de la Nation, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information faite au

ART. 4.

De leden der Kamers mogen niet aangezocht worden om, in rechte, uitleggingen te geven over feiten door hen bekend gemaakt of over stukken door hen ingeroepen, en, in 't algemeen over daden door hen bedreven bij het uitoefenen van hun ambt.

Ze zijn niet gehouden te voldoen aan om 't even welk verzoek van de rechterlijke overheid, strekkende tot dergelijke ondervraging.

In dit opzicht kan de officieele openbaarheid, die aan de beraadslagingen van de wetgevende kamers wordt gegeven, niet worden ingeroepen als hebbende, op zich zelf, kracht van gerechtelijk bewijs.

ART. 5.

Strafbare feiten, die vreemd zijn aan het uitoefenen van het parlementair ambt en worden bedreven door leden van eene van beide Kamers in de vergaderingen waar zij, als zoodanig, zitting hebben, kunnen, zelfs al zijn het feiten op heeter daad, dan alleen aanleiding geven tot rechtsingang wanneer ze ter kennis van het parket werden gebracht hetzij door de vergadering zelve, hetzij door den Voorzitter, hetzij door het Bureau.

ART. 6.

Strafbare feiten, die vreemd zijn aan het uitoefenen van het parlementair ambt en worden bedreven door leden van eene van beide Kamers, hetzij gedurende de vergaderingen, hetzij onmiddellijk vóór of na deze, buiten de vergaderzaal, doch binnen het Paleis der Natie, kunnen, zelfs al zijn het feiten op heeter daad, dan alleen aanleiding geven tot rechtsingang wanneer ze ter kennis van het parket

parquet, soit par le président de l'assemblée, soit par le bureau.

ART. 7.

Les faits délictueux commis par des personnes étrangères au Parlement dans l'enceinte du Palais législatif, soit pendant les séances, soit immédiatement avant ou après, ne peuvent donner lieu, lors même qu'ils sont flagrants, à une mise en prévention que sur l'information donnée au parquet soit par le Président ou le Bureau de l'une des Chambres, soit par la partie lésée.

ART. 8.

Lorsqu'au moment où va s'ouvrir une session parlementaire, un membre de l'une ou de l'autre Chambre se trouve en état de détention, ce fait doit être notifié par l'autorité compétente au Ministre de la justice, lequel en donne communication à la Chambre, dès sa première réunion.

L'existence, au même moment, de poursuites à charge d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre doit également faire l'objet d'une notification spéciale au ministre de la justice. Celui-ci en donne communication à la Chambre, à moins que cette communication, sans présenter aucun caractère d'intérêt général pour le Parlement, ne soit de nature à léser les intérêts individuels.

La détention ou la poursuite peuvent être suspendues pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

ART. 9.

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la

werden gebracht, hetzij door den Voorzitter der vergadering, hetzij door het Bureel.

ART. 7.

Strafbare feiten bedreven door personen, die vreemd zijn aan het Parlement, binnen het Paleis der Wetgeving, hetzij gedurende de vergaderingen, hetzij onmiddellijk vóór of na deze, kunnen, zelfs al zijn het feiten op heeter daad, dan alleen aanleiding geven tot rechtsingang wanneer ze ter kennis van het parket werden gebracht hetzij door den Voorzitter of het Bureel van eene der Kamers, hetzij door de gekrenkte partij.

ART. 8.

Wanneer, op het oogenblik dat een parlementaire zitting zal worden geopend, een lid van eene van beide Kamers zich in staat van hechtenis bevindt, moet van dit feit door de bevoegde overheid kennis worden gegeven aan den Minister van Justitie, die zulks aan de Kamer, bij hare eerste vergadering, mededeelt.

Bestaan er, op hetzelfde oogenblik, vervolgingen ten laste van een lid van eene van beide Kamers, dan wordt insgelijks daarvan in 't bijzonder kennis gegeven aan den Minister van Justitie. Deze deelt zulks mede aan de Kamer, tenzij de mededeeling, zonder eenig kenmerk te dragen van algemeen belang voor het Parlement, van zulk een aard is, dat ze de persoonlijke belangen kan krenken.

Indien de Kamer het vordert, kunnen de hechtenis of de vervolgingen worden geschorst binnen den zitting en zoolang deze duurt.

ART. 9.

In strafzaken mag, behalve voor een feit op heeter daad, geen lid van eene

durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

ART. 10.

Les demandes en autorisation de poursuite doivent être adressées respectivement au Président du Sénat ou au Président de la Chambre.

Lorsque la demande émane de l'autorité judiciaire, l'assemblée est régulièrement saisie par le réquisitoire du ministère public transmis au Président par le Ministre de la Justice.

Lorsque la demande émane d'une partie qui se dit lésée par un fait délictueux, l'assemblée n'est régulièrement saisie que si l'auteur joint à sa demande la justification d'actes engageant sa responsabilité personnelle devant la justice, comme une plainte, une citation directe.

La demande formulée par un député contre un autre député peut être déposée directement sur le bureau de la Chambre.

ART. 11.

Le dépôt d'une demande en autorisation de poursuites est interruptif de la prescription, lors même qu'il est suivi d'un refus d'autorisation.

ART. 12.

Le flagrant délit est le délit qui se commet ou qui vient de se commettre.

La flagrance est, en tout cas, limitée au terme de quarante-huit heures

van beide Kamers gedurende den zittijd worden vervolgd of aangehouden, tenzij met machtiging van de Kamer waartoe hij behoort.

ART. 10.

De aanvragen om machtiging tot vervolging moeten respectievelijk gericht worden tot den Voorzitter van den Senaat of tot den Voorzitter van de Kamer.

Gaat de aanvraag uit van de rechterlijke overheid, dan is zij regelmatig bij de vergadering aanhangig op de vordering van het Openbaar Ministerie, door den Minister van Justitie aan den Voorzitter overgemaakt.

Gaat de aanvraag uit van eene partij, die beweert gekrenkt te zijn door een strafbaar feit, dan kan ze maar regelmatig aanhangig worden gemaakt bij de vergadering indien de persoon, die de aanvraag doet, daaraan toevoegt het bewijs van handelingen die hem persoonlijk aansprakelijk maken tegenover het gerecht, zooals eene klacht, eene rechtstreeksche dagvaarding.

De aanvraag, door eenen afgevaardigde tegen een anderen afgevaardigde gedaan, mag rechtstreeks op het bureel van de Kamer worden neergelegd.

ART. 11.

Het neerleggen van eene aanvraag om machtiging tot vervolging stuit de verjaring, zelfs wanneer daarna de machtiging wordt geweigerd.

ART. 12.

Het misdrijf op heeter daad is het misdrijf dat wordt gepleegd of pas werd gepleegd.

Het feit wordt, in elk geval, niet

à partir du moment de perpétration du délit.

ART. 13.

En cas de flagrant délit commis par un membre de l'une ou de l'autre Chambre pendant la durée de la session, les autorités légalement investies du pouvoir d'agir en semblable circonstance, peuvent prendre directement toutes les mesures de nature à garantir la sécurité publique ou à sauvegarder les exigences de la répression.

Elles sont tenues de notifier sans délai ces mesures, ainsi que les conditions dans lesquelles elles ont été prises, au ministre de la justice, lequel en donne communication à la Chambre dès sa plus prochaine réunion, à moins que cette communication, sans présenter aucun caractère d'intérêt général pour le Parlement, ne soit de nature à léser les intérêts individuels.

La détention ou la poursuite est suspendue pendant la session et pour toute sa durée si la Chambre le requiert.

Si la Chambre n'a pris aucune résolution dans la quinzaine qui suit la date de la communication, ou n'a pas fixé le nouveau délai qu'elle juge nécessaire pour se prononcer, la procédure suit son cours.

ART. 14.

Les résolutions des Chambres relatives aux autorisations et aux suspensions sont communiquées sans délai par le président de la Chambre au ministre de la justice, lequel est chargé de prendre immédiatement

meer beschouwd als misdrijf op heeter daad, na verloop van acht en veertig uren te rekenen van het oogenblik waarop het werd bedreven.

ART. 13.

Begaat een lid van eene van beide Kamers een misdrijf op heeter daad in den loop van den zittijd, dan mogen de overheden, die wettelijk bekleed zijn met de macht in dergelijke omstandigheid handelend op te treden, rechtstreeks alle maatregelen nemen tot waarborg van de openbare veiligheid of tot vrijwaring van hetgeen voor de beteugeling wordt vereischt.

Ze zijn gehouden van deze maatregelen, benevens van de omstandigheden waaronder ze werden genomen, zonder uitstel kennis te geven aan den Minister van Justitie, die ze mededeelt aan de Kamer bij hare eerstvolgende vergadering, tenzij deze mededeeling, zonder eenig kenmerk te dragen van algemeen belang voor het Parlement, van zulk een aard is, dat ze de persoonlijke belangen kan krenken.

Hechtenis of vervolgingen worden geschorst binnen den zittijd en zoolang deze duurt, indien de Kamer het vordert.

Nam de Kamer geen besluit binnen veertien dagen volgende op den datum van de kennisgeving, of bepaalde zij niet den nieuwen termijn dien zij noodig acht tot het uiten van haar gevoelen, dan wordt de rechtspleging voortgezet.

ART. 14.

Van de beslissingen der Kamers ten aanzien van de machtigingen of schorsingen wordt, zonder uitstel, door den Voorzitter der Kamer bericht gegeven aan den Minister van Justitie, die gelast is dadelijk alle maatregelen

toutes les mesures qui concernent leur exécution.

ART. 15.

L'application des articles 275, 277, 278 et 279 du Code pénal, aux outrages de député à député ne peut avoir lieu que sous réserve de toutes les garanties de fond et de procédure résultant de la présente loi.

Chevalier DESCAMPS.

len te nemen welke hare uitvoering betreffen.

ART. 15.

De artikelen 275, 277, 278 en 279 van het Strafwetboek zijn op smaad, eenen afgevaardigde aangedaan door eenen afgevaardigde, slechts toepasselijk onder voorbehoud van alle waarborgen ten aanzien van den grond der zaak en de rechtspleging voortvloeiende uit deze wet.