

(1)

(N° 67.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 JANVIER 1901.

Proposition de loi relative à l'immunité parlementaire.

DÉVELOPPEMENTS.

MESSIEURS,

Si le pouvoir judiciaire, dont la fonction est d'appliquer les lois, peut en interpréter les dispositions, c'est toutefois au législateur seul qu'il appartient d'apprécier si cette interprétation est conforme à sa volonté et réalise pleinement ses desiderata. A lui revient le droit de décider, en dernier ressort, si le pouvoir judiciaire a compris sa pensée, a saisi le mobile auquel il obéissait en formulant les prescriptions contenues dans la loi, a accompli ce qu'il a commandé en vertu de son autorité souveraine.

Quel que soit l'organe du pouvoir judiciaire qui ait fait entendre sa voix, quelque autorisée et respectable que soit celle-ci, le législateur, estimant que l'interprétation du texte qu'il a rédigé en a, dans quelque mesure que ce soit, altéré le sens, est maître de le dire et de la rectifier par une interprétation nouvelle dont nul ne pourra contester l'autorité.

En matière de garanties constitutionnelles plus qu'en toute autre, ce droit est important, et, spécialement, lorsqu'il s'agit de celles dont les Constituants ont entouré le Parlement, le pouvoir législatif est compétent et autorisé pour en déterminer l'exacte signification et la portée précise. Son devoir l'oblige alors à n'y point laisser porter atteinte, car ces garanties, relatives à l'exercice du régime parlementaire, sont de celles qui intéressent la nation tout entière, dont ce Parlement est l'organe direct et immédiat.

Ces considérations légitiment le présent projet de loi, qui n'est, en réalité, que l'interprétation d'une disposition constitutionnelle concernant les immunités parlementaires, disposition que des événements récents ont montrée, sinon insuffisamment précise et claire, du moins imparfaitement comprise par le pouvoir judiciaire sollicité de l'appliquer.

En cette matière spéciale, la règle formulée par l'article 45 de la Constitution est simple :

— Nulle poursuite, nulle arrestation n'est possible lorsqu'il s'agit d'un député,

à raison d'un crime, d'un délit ou d'une contravention, sans l'autorisation du Parlement.

Tel est le principe. Il régit la matière des contraventions comme il s'applique aux crimes, si grands qu'ils soient, si accablants que puissent être les soupçons dont le député est l'objet. si urgente qu'apparaisse la nécessité des mesures ordinaires de l'instruction : visites domiciliaires, interrogatoires, saisies des correspondances, détention préventive de l'accusé, etc...

En présence d'une pareille dérogation aux règles consacrées par le droit commun, il apparaît qu'à côté de l'intérêt de la répression, qui seul est à considérer lorsqu'il s'agit de la généralité des citoyens, un autre intérêt, sinon supérieur, au moins égal, s'est présenté aux yeux du législateur constitutionnel.

Inspiré par l'expérience du passé et les traditions les plus certaines du droit public, il a compris que le député, investi d'un mandat, non dans son intérêt personnel mais dans l'intérêt de la nation qu'il représente, devait, pendant la durée de la session, pouvoir s'y consacrer exclusivement, sans avoir, à moins que le Parlement n'y consente, à se préoccuper de poursuites répressives dirigées contre sa personne; à l'intérêt de la répression s'opposait donc un intérêt social tel, qu'il commandait des mesures spéciales de protection et de garantie.

Le principe de l'immunité fut alors formulé comme nous l'avons dit, seul le Parlement étant maître de la garantie et seul pouvant y renoncer, car, et c'est ici que ce qu'il a d'absolu se révèle, c'est en vain que le député consentirait à être poursuivi : la surséance de la poursuite est d'ordre public et toute renonciation de sa part à la garantie, qui protège non sa personne mais son mandat, serait vaine et inopérante.

Certes, en théorie pure et à ne considérer que l'intérêt de la répression, la disposition constitutionnelle peut soulever des critiques; on pourrait même dire que les députés plus que les autres citoyens sont tenus au respect de la loi et que, s'ils la violent, la répression de ces écarts apparaît comme plus urgente encore que dans les cas ordinaires; mais cette considération n'a trouvé ni écho ni appui en aucun pays parlementaire.

Le retard dans la poursuite, au cours de la session, apparaît, au contraire, comme un principe inhérent au caractère du mandat de député. Toutefois, et nous insistons sur ce point car il est essentiel, il ne s'agit ici que d'une surséance dans la poursuite et non d'une immunité; l'intérêt de la répression cède momentanément devant l'intérêt public, mais ne lui est jamais sacrifié.

Le député, comme tous les citoyens, est soumis aux lois pénales, sauf ce qui est dit à l'article 44 de la Constitution, et il ne peut jouir du privilège de les enfreindre; mais, et c'est le seul droit dont son mandat l'investisse, il n'a pas, au cours de la session, à se défendre contre des poursuites répressives. La session finie, le droit commun reprend son empire. Au surplus, la surséance, dictée par l'intérêt du Parlement, cessera si celui-ci estime qu'elle est inutile.

L'article 44, au contraire, allant plus loin dans la protection du mandat

parlementaire, assure l'immunité aux opinions et aux votes du député dans l'exercice de ses fonctions et il a été admis que cette règle devait s'étendre aux actes du député dans l'exercice de ses fonctions.

D'autres dérogations au droit commun ont été commandées par les nécessités de notre régime politique ; les exemples en sont nombreux, et l'un des plus frappants nous est fourni par l'article 63 de la Constitution, qui consacre l'inviolabilité de la personne royale. Ici la règle est absolue, sans restriction ni exception. Qu'il s'agisse d'un crime politique, d'un crime de droit commun imputé au souverain, aucune poursuite n'est possible. Ici encore les intérêts de la répression s'effacent et disparaissent devant la fiction constitutionnelle de l'irresponsabilité de la personne royale.

S'agit-il des ministres, la Constitution, en ce qui les concerne, en matière répressive, établit un régime tout spécial (art. 90.)

Notons, en passant, qu'à l'heure actuelle aucune loi n'existe quant à la poursuite des crimes et des délits commis par les ministres, même hors de l'exercice de leurs fonctions. La loi du 19 juin 1865 n'a réglé cette matière que pour le terme d'une année.

De fait, actuellement, l'intérêt de la répression n'empêche pas qu'il faille faire d'abord une loi pour qu'un ministre puisse être poursuivi, même pour un crime ou un délit commis hors de l'exercice de ses fonctions, même pour un crime flagrant.

Enfin, en ce qui concerne les magistrats, les articles 47, 90 et suivants du Code d'instruction criminelle établissent des règles spéciales et particulières qui, en certains cas, peuvent évidemment retarder et entraver la poursuite du droit commun.

Le député n'est donc pas seul à voir l'exercice de ses fonctions protégé par certaines garanties dont le principe, en ce qui le concerne, est affirmé par l'article 45 de la Constitution.

Privé des immunités que lui accordent cet article et l'article 44, le député serait continuellement menacé de voir entravée sa liberté de parole et d'action. Il faut qu'il soit indépendant, tant vis-à-vis de ses concitoyens que du pouvoir gouvernemental ; il est nécessaire qu'il puisse, sans rencontrer d'obstacles, dire tout ce qu'il estime que l'accomplissement de sa mission exige qu'il dise, faire tout ce qu'il juge devoir être fait ; il faut donc qu'il soit protégé contre tout ce qui pourrait l'empêcher d'exercer son mandat, contre tout ce qui le distrairait, le détournerait, des devoirs de ses fonctions, contre tout ce qui rendrait celles-ci, de quelque façon que ce soit, pénibles ou difficiles à remplir.

La séparation des pouvoirs et leur indépendance exige, en outre, que le parquet, qui, théoriquement, pourrait être, dans certains cas, l'exécuteur des volontés du pouvoir gouvernemental, ne puisse pas empiéter sur les prérogatives du pouvoir législatif. Les limites qu'il ne pourra franchir doivent être nettement déterminées, et pour que le député puisse faire avec la dignité et la liberté qu'il convient ce que la Nation attend de lui, il faut qu'un droit spécial, qui sera le droit commun des citoyens revêtus d'un mandat public, s'oppose au droit commun qui régit la masse des citoyens : de là la nécessité

de consacrer par des dispositions constitutionnelles cette protection du mandat parlementaire.

Le principe que nulle poursuite, nulle arrestation, n'est possible sans l'autorisation du Parlement se trouvait inscrit dans toutes les constitutions que la législature de 1830 avait sous les yeux — avec quelques différences de détail sans doute, mais qui n'en changeaient point la partie générale — quand il formula la disposition de l'article 45.

Le premier texte qu'il rencontrait, relatif à la surséance des poursuites, était le décret du 23 juin 1790, ainsi conçu :

« 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 de l'Assemblée nationale peuvent, en 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 qui 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. »

Cette disposition autorise donc l'arrestation en cas de flagrant délit, sans préciser d'avantage, mais exige en tous cas l'autorisation de l'assemblée pour décréter les poursuites.

La Constitution française des 13 et 14 septembre 1791 est ainsi conçue :

Titre III, ch. 1^{er}, sect. 3, 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. »

Ce texte ne vise l'arrestation que pour faits criminels, en cas de flagrant délit, et il exige qu'avis soit donné, sans délai, de l'arrestation.

L'autorisation du Corps législatif est requise pour continuer la poursuite.

L'acte constitutionnel du 24 juin 1793 est ainsi conçu :

ART. 44. — « Ils (les députés) peuvent, pour *faits criminels*, 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. »

Ainsi, pas d'arrestation hors le cas de flagrant délit de crime, et, même dans ce cas, l'arrestation ne peut être maintenue sans l'autorisation du pouvoir législatif.

La Constitution du 3 fructidor an III (22 août 1795) est ainsi rédigée :

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. »

C'est le même système que sous l'acte précédent.

Dans ces constitutions, il se voit donc que les mots « flagrant délit » relatifs à l'exception, ne visent que les faits criminels.

Enfin, la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), qui a été longtemps en vigueur en Belgique, porte ceci :

ART. 70. — « Les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante, commis 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. »

Ce texte est d'une importance extrême. La législation pénale alors en vigueur (Code du 5 frimaire an IV) ne connaissait pas la division tripartite des infractions créée par le Code pénal de 1810, en crimes, délits et contraventions. Toute infraction à la loi pénale était qualifiée « délit » (Art. 1^{er}).

L'article 539 établissait quatre catégories de peines : de simple police, correctionnelles, infamantes, afflictives.

Cette Constitution du 22 frimaire an VIII exige l'autorisation même pour la poursuite des faits les plus graves, à *fortiori* pour les faits d'une gravité moindre, les délits punis de peines de simple police, ou de peines correctionnelles. Elle ne contient aucune exception au principe de l'autorisation.

Jusqu'à l'époque de la promulgation du Code pénal de 1810, les dispositions constitutionnelles que nous venons de citer avaient une sanction pénale dans l'article 645 du Code pénal du 5 brumaire an IV, et cet article devait être interprété en ce sens que, dans l'hypothèse seule du « crime flagrant », il n'y avait point de délit dans la poursuite ou arrestation d'un député.

Le Code pénal de 1810 n'a rien innové en cette matière. Il est manifeste que l'article 121, par les termes dont il se sert, vise le *flagrant délit de crime*, tel qu'il est défini limitativement aux articles 32 et 41 du Code d'instruction criminelle. Les mots « ou poursuivi par la clameur publique » ne laissent à cet égard aucun doute.

Donc il est avéré que, sous le régime qui a été le nôtre pendant la domination française, la matière était réglée comme suit :

L'autorisation de poursuivre est nécessaire *dans tous les cas*. L'arrestation provisoire peut avoir lieu en cas de flagrant délit de crime.

On cherche en vain le motif qui aurait déterminé le Congrès à se départir de ces règles si sages, consacrées par des constitutions multiples.

Passons à la loi fondamentale de 1815. Son article 177 est 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. »

Cet article assure aux députés, même pour les délits commis pendant la durée de leurs fonctions, une juridiction spéciale : la Haute Cour.

Quant aux délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent pas être poursuivis sans l'autorisation des États généraux.

A qui ferait-on admettre que les auteurs de la Constitution aient voulu,

en cette matière restreindre et diminuer les garanties qui jusque-là avaient été jugées nécessaires même sous des régimes à coup sûr moins préoccupés de garantir les droits indispensables des mandataires de la nation ?

Pour soutenir une pareille thèse, il faudrait trouver dans les travaux préparatoires de la Constitution la critique du régime antérieur et y voir apparaître l'intention de les restreindre. Or, il n'y a rien. Nous avons même constaté que, pour une simple contravention, l'autorisation de poursuite a été jugée nécessaire.

D'un autre côté, nul n'a songé alors ni depuis à modifier l'article 121 du Code pénal, dans lequel le flagrant délit visait le flagrant crime.

En effet, le sens du Code pénal de 1810, comme nous le disons plus haut, n'était pas douteux.

L'article 121 ayant sanctionné l'article 70 de la Constitution de frimaire an VIII, les mots « flagrant délit » qui s'y trouvent inscrits désignaient les « délits emportant peine afflictive ou infamante » dont parle cet article constitutionnel.

Aucun changement n'ayant été apporté à l'article 121 en 1830, il sanctionna en Belgique, pendant 58 ans, ayant gardé nécessairement le même sens, l'article 48 de la Constitution. Et si la chose fut possible, c'est uniquement parce que, dans cet article 48, les mots « flagrant délit » avaient, eux aussi, le sens de « flagrant crime ».

Enfin, lorsqu'en 1867 l'article 158 du nouveau Code pénal eut remplacé l'article 121, il signifia ce que celui-ci avait signifié et continua à sanctionner l'article 48, qui n'avait pas changé de sens. Le Congrès a donc évidemment donné à l'exception prévue par l'article 48 le sens qu'elle avait dans le Code d'instruction criminelle, dans le Code pénal alors en vigueur et, ajoutons-le, dans une nouvelle charte qui venait de voir le jour en France (14-24 août 1830) et dont la disposition qui réglait cette matière spéciale devait indiscutablement lui servir de modèle. L'article 44 de cette charte allait, en effet, devenir l'article 48 de notre Constitution ; nous plaçons en regard les deux textes français et belge, dont les termes sont identiques, sauf une légère variante :

Charte constitutionnelle française
(art. 44) :

Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a autorisé la poursuite.

Constitution belge (art. 48) :

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.

Or, commentant le texte de la charte française, M. Faustin-Hélie, le savant criminaliste français, écrivait ce qui suit : « A quel fait s'applique la » garantie ? Elle s'applique à tous les faits qualifiés crime ou délit par la loi

» pénale, soit que ces faits soient relatifs ou étrangers aux fonctions... Mais
 » si le député a été surpris, pendant la session, en flagrant délit, l'autori-
 » sation devient inutile : l'article 44 stipule expressément cette restriction au
 » privilège. Toutefois, il est nécessaire, pour que l'autorisation soit permise,
 » même dans ce cas, que le fait imputé soit passible d'une peine afflictive ou
 » infamante; les articles 40 et 100 du Code d'instruction criminelle établissent,
 » en termes formels, cette condition ». (FAUSTIN-HÉLIE, édition belge, t. I^{er},
 n° 1154.) Ce commentaire s'applique nécessairement à l'article 45 de notre
 Constitution, mais on peut dire qu'il est inutile, le constituant belge ayant,
 mieux encore que le constituant français, précisé sa pensée par le change-
 ment minime qu'il a apporté au texte.

La section centrale avait adopté celui-ci :

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la
 durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, correc-
 tionnelle ou de simple police, sauf le cas de flagrant délit », etc...

Une modification y fut proposée, et l'on substitua aux mots « matière cri-
 minelle, correctionnelle et de simple police », ceux-ci : « en matière de
 répression ». C'était donner d'une façon précise à la garantie sa plus grande
 étendue; c'était ne laisser aucun doute sur le point que croit devoir expli-
 quer M. Faustin-Hélie écrivant qu'elle « s'applique à tous les faits qualifiés
 crime ou délit par la loi pénale ». Quant à l'exception, le Congrès l'entendait
 comme l'avaient entendue les auteurs, non seulement de cette charte fran-
 çaise mais de toutes les chartes et Constitutions antérieures, et la réserva au
 cas de « flagrant délit de crime » qui de tout temps et seul en cette matière
 en avait été l'occasion.

Les travaux préparatoires du Congrès n'indiquent point, par d'autres dis-
 cussions ou propositions, que l'opinion des constituants aurait différé sur ce
 point de l'opinion de leurs prédécesseurs étrangers, et cette absence de
 discussion démontre à l'évidence que, sauf de légères variantes que nous
 avons indiquées, ils n'ont fait que répéter avec plus de clarté encore et une
 affirmation moins douteuse de leur volonté d'étendre la garantie, les dispo-
 sitions qui jusqu'alors avaient régi cette matière.

Mais, ayant ainsi formulé la règle d'une façon aussi complète, aussi
 absolue, aussi générale, pourquoi donc le législateur y apportait-il une
 exception pour le cas où le « délit » dont le député se rendait coupable
 était « flagrant ».

Pourquoi, dans ce cas, l'intérêt si grave de l'inviolabilité parlementaire, qui
 avait fait déroger au droit commun quand le délit n'était pas flagrant,
 cédait-il à son tour devant l'intérêt de la répression? Pourquoi, dans ce cas
 spécial, pouvait-on créer au député, par les nécessités de l'instruction et les
 exigences des poursuites, ces ennuis, ces désagréments, ces distractions, ces
 empêchements que la Constitution a voulu lui éviter autant que possible?

Est-ce donc parce que le fait flagrant ne laisse aucun doute sur la culpabi-
 lité? Assurément non : des gens surpris en « flagrant délit » sont acquittés
 parce qu'il est reconnu que le délit n'existe pas.

« Des actes flagrants » dit M. le chevalier Descamps dans les développe-

» ments de sa proposition de loi concernant les immunités parlementaires
 » de caractère généralement délictueux, peuvent soulever des questions
 » fort délicates — de légitime défense par exemple — et laisser la culpabi-
 » lité douteuse. C'est donc une erreur de faire reposer l'économie des
 » règles spéciales en matière de flagrant délit sur une certitude de culpa-
 » bilité équivalent à l'aveu. »

Est-ce alors parce qu'en cas de flagrant délit les poursuites injustifiées et de tendance ne peuvent avoir lieu? Erreur encore : le fait flagrant entraînant les poursuites n'implique pas nécessairement l'existence d'un délit ; le parquet pourrait — en théorie — se tromper de bonne ou de mauvaise foi, sous la pression du gouvernement.

« Les abus d'autorité, en cas de flagrant délit, « dit l'honorable M. Descamps dans le même travail », sont moins à craindre sans doute, le point
 » de départ de l'intervention judiciaire étant plus objectif et plus instantané.
 » 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 provo-
 » quer des flagrants délits et de pratiquer des arrestations qu'on aurait
 » préparées ? »

Est-ce aussi parce que l'impossibilité de poursuivre sans autorisation pourrait avoir pour conséquence, en attendant que l'autorisation soit obtenue, la continuation du fait délictueux ou la possibilité de la fuite de celui qui s'en est rendu coupable ? Non, car ces éventualités existent aussi en cas de crime non flagrant et, cependant, dans ce cas la Constitution ne s'y arrête pas et proclame le principe de l'immunité. Erreur encore : ce danger est chimérique, le pouvoir judiciaire étant en tous cas armé pour l'écarter, et la situation redoutée étant, au surplus, autant à craindre, en cas de délits non flagrants.

L'exception formulée au principe de l'immunité par l'article 48 trouve donc sa raison d'être dans d'autres considérations, et le seul, le vrai motif qui a conduit le législateur à le faire fléchir en cas de flagrant délit, c'est :
 LA GRAVITÉ DU FAIT COMMIS.

Un tel motif exclut précisément des cas où l'exception se justifie, ceux où le député se rend coupable d'un délit ou d'une contravention.

Un privilège aussi formellement affirmé que celui de l'inviolabilité parlementaire, et dont l'utilité est aussi incontestée, ne pouvait en effet être entamé que dans des cas exceptionnels et en présence d'une grave nécessité.

Seules une violente atteinte aux règles sociales, une violation profonde des dispositions légales, peuvent justifier la suspension momentanée du privilège.

C'est la seule gravité du fait qui peut permettre de saisir une personne surprise en flagrant délit et de la conduire devant le procureur du roi (art. 106 du Code d'inst. crim.) ; c'est la seule gravité du fait qui permet au procureur du roi, en cas de flagrant délit, de se transporter sur les lieux pour y dresser les procès-verbaux nécessaires... etc., (Id., art. 32) ; c'est la seule gravité du fait qui doit avoir pour conséquence la dérogation à la règle de

l'article 45 de la Constitution, c'est-à-dire la poursuite du député, sans l'autorisation de la Chambre, quand ce fait est flagrant.

A quelles conséquences absurdes ne serait pas arrivé le constituant s'il avait — ainsi que le prétend l'arrêt de la Cour de cassation de Belgique, du 31 décembre 1890 (*Journal des Tribunaux*, page 4 et suivantes), dont l'interprétation abusive de l'article 45 justifie le présent projet de loi — étendu l'exception à toute matière à répression, c'est-à-dire à des cas sans aucune gravité, constituant de simples contraventions.

En voici un exemple :

Un député commet un assassinat, mais n'est pas surpris en flagrant délit ; le crime est monstrueux ; il n'y a aucun doute sur la culpabilité, le député a même reconnu qu'il était l'auteur du crime. L'arrestation immédiate et sans autorisation de la Chambre n'est cependant pas possible, et jusqu'au moment où cette autorisation n'aura pas été accordée, le député ne pourra ni être arrêté, ni être l'objet d'aucune mesure quelconque que commanderait l'instruction. Il pourra recommencer l'acte criminel s'il lui plaît ; il pourra faire disparaître les preuves de sa culpabilité ; il pourra prendre la fuite et se soustraire au châtement, s'il ne préfère venir siéger sur les bancs de la Chambre. L'article 45 ne permet pas au parquet de poursuivre parce que le « délit » n'a pas été flagrant.

Mais un député commet une contravention ; la plus légère, la plus anodine : un délit de chasse ou de pêche ; il est surpris en flagrant délit. L'arrêt de la Cour de cassation dont s'agit prétend que l'article 45 de la Constitution permet, dans ce cas, alors que RIEN ne commande une pareille dérogation au principe de l'inviolabilité, l'intentement immédiat et sans autorisation de la Chambre, de poursuites qui auraient pour résultat de forcer le député à s'occuper d'une affaire qui le distraira de l'exercice de son mandat, à se rendre aux réquisitions du juge d'instruction si l'affaire nécessite des interrogatoires, à laisser le parquet pénétrer dans sa demeure si l'instruction exige des perquisitions ; en un mot, à subir tous les désagréments, tous les ennuis, que le constituant a précisément voulu lui éviter.

Une telle volonté de la part des rédacteurs de l'article 45 est inadmissible, elle eût été absolument incohérente.

Ayant étendu le privilège de l'inviolabilité à toute matière de répression, le constituant n'a pas voulu étendre également l'exception ; c'eût été se contredire, et les conséquences ci-dessus indiquées d'une pareille interprétation du texte constitutionnel en démontrent l'erreur absolue.

Comment la Cour de cassation justifie-t-elle, sa façon d'interpréter l'article 45 ?

En cas de flagrant délit, dit-elle, « *l'évidence du fait, la publicité qui l'entoure, écartent toute crainte d'abus d'autorité ou de complaisance coupable.* »

Il a été démontré ci-dessus que c'est là une erreur.

« *Il est d'ailleurs des délits correctionnels — continue-t-elle — dont la gravité et la réitération possible sont de nature à troubler si profondément l'ordre général, qu'une répression immédiate s'impose à raison de l'émotion qu'ils suscitent et de l'urgence des mesures de sauvegarde à prendre.* »

N'est-ce pas manifeste que ces considérants s'appliquent à portion à l'hypothèse d'un crime qui, quoique non flagrant, a profondément troublé l'ordre général.

En ce cas, cependant, aucune poursuite n'est possible sans l'autorisation du Parlement. Un tel raisonnement ne va donc à rien moins qu'à critiquer et à réprover le système de garanties consacré par la Constitution.

« *L'intérêt, d'ordinaire supérieur, de l'indépendance des fonctions parlementaires, — continue la Cour de cassation, — n'est exposé dans ces circonstances qu'à une atteinte momentanée, puisque, en vertu de l'alinéa 5 de l'article 45, il appartient toujours à la Chambre de requérir la suspension de la poursuite.* »

On peut retourner l'argument — pour autant que c'en soit un — et répondre que l'intérêt de la répression n'est exposé, lui aussi, qu'à une atteinte momentanée, puisque le parquet peut toujours demander l'autorisation de poursuivre, à la Chambre; mais conclure du fait que celui-ci peut « requérir la suspension des poursuites » à l'impossibilité d'abus d'autorité ou de complaisances coupables, c'est tomber dans une erreur absolue.

Le député, dit-on, est — en théorie — à l'abri des poursuites injustifiées, et qui ne s'expliqueraient que par une pression du Gouvernement sur le pouvoir judiciaire, puisque la Chambre peut toujours ordonner la suspension de l'action répressive. On oublie que le député est à la merci de la majorité, qui, si elle partage l'avis du Gouvernement, peut refuser d'empêcher le parquet d'agir, et priver ainsi le député de la garantie que le constituant a voulu lui assurer.

Dans ce cas, pour les délits les moins importants, mais flagrants, le député pourrait, par les nécessités de l'instruction : interrogatoires, perquisitions, comparutions momentanées, être écarté de son siège, être mis dans l'impossibilité de participer aux travaux du Parlement. Il n'est point douteux que cela serait absolument contraire à l'esprit de l'article 45.

Pour justifier sa thèse, en présence des constitutions antérieures à la Constitution de 1830, qui toutes ne donnèrent aux termes « flagrant délit » qu'elles emploient, que le sens de « flagrant crime », la Cour de cassation s'est vue obligée de prétendre que le constituant belge avait innové. C'est là une simple affirmation que rien ne justifie.

Il a été montré ci-dessus que l'article 45 n'est que la répétition mot pour mot à peu près, de l'article 44 de la charte française des 14-24 août 1830. C'est donc, en vérité, la Cour de cassation seule qui a innové, en donnant au texte constitutionnel un sens que ses auteurs ne lui donnaient pas et contre lequel protestent les commentaires de tous les auteurs, tant en Belgique qu'en France. (*Voir MM. Haus, Nypels, Thonissen, Servais, Beltjens, Faustin-Hélie, Ortolan, etc.*)

Il n'y a en sens contraire que la dissertation de M. Van Schoor, premier avocat général à la Cour de cassation (*Revue du droit belge*). Nous croyons avoir démontré que son argumentation ne saurait être acceptée.

A plusieurs reprises le Parlement eut l'occasion de faire connaître son sentiment sur la portée de la garantie établie par l'article 45 de la Constitution.

Nous citerons deux cas dans lesquels ce sentiment s'est nettement manifesté :

En 1867, lors des discussions à la Chambre et au Sénat du nouveau Code pénal, les rapports, faits par MM. Haus et d'Anethan, leur permirent de faire connaître l'étendue que, d'après eux, le Congrès avait donnée à cette garantie.

L'article 158 du nouveau Code remplaçait l'article 121 de celui de 1810. Ce dernier était ainsi conçu :

ART. 121 : « Seront, comme coupables de forfaiture, punis de la dégradation civique, tout officier de police judiciaire, tous procureurs généraux »
 » ou du roi (de la République), tous substitués, tous juges, qui auront pro-
 » voqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat
 » tendant à la poursuite personnelle ou accusation soit d'un ministre, soit
 » d'un membre de la Chambre des pairs, de la Chambre des députés ou du
 » Conseil d'État, sans les autorisations prescrites par les lois de l'État, ou
 » qui auront, *hors le cas de flagrant délit ou de clameur publique*, sans les
 » mêmes autorisations, donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou
 » arrêter un ou plusieurs ministres ou membres de la Chambre des pairs,
 » de la Chambre des députés ou du Conseil d'État. »

Les auteurs du nouveau Code pénal sachant, eux, que le Congrès avait eu l'intention dans l'article 45 de la Constitution, sanctionné par cet article 121, d'étendre la garantie d'immunité et de garder à l'exception la portée étroite qu'elle avait eue dans toutes les autres constitutions, affirmèrent à nouveau cette intention en substituant aux mots : « *Hors le cas de flagrant délit ou de clameur publique*, » les mots : « *sauf le cas de flagrant délit*. »

Voici comment cette substitution était justifiée par M. Haus d'abord, dans son rapport publié au tome II, p. 96, du *Commentaire du Code pénal belge* de M. Nypels :

« L'article 121 du Code actuel dit : hors le cas de flagrant délit ou de clameur publique; il distingue donc entre le cas de clameur publique et le cas de flagrant délit. Cette distinction est conforme à l'article 41 du Code d'instruction criminelle. Dans notre opinion, l'article 45 de la Constitution ne s'applique qu'au flagrant délit proprement dit. »

Notons en passant que, dans ce commentaire, M. Haus assimile, lui aussi, le flagrant délit de l'article 45 de la Constitution à celui que définit l'article 41 du Code d'instruction criminelle, et nous savons que ce dernier est indiscutablement le flagrant crime.

Dans son rapport fait au Sénat (même volume, p. 155, n° 17), M. d'Anethan écrit ce qui suit : « Dans tous les cas, 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 lorsqu'il s'agit 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 (arti-

cle 41), au flagrant délit pour faciliter les poursuites dans les cas ordinaires, mais ces indices, qui n'ont jamais l'évidence du 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. »

Dé l'avis des législateurs, l'exception qui consiste dans le cas du flagrant délit **PROPREMENT DIT** est donc la seule qui puisse faire « fléchir le grand principe de l'inviolabilité parlementaire ». Cette interprétation étroite, restreinte, exceptionnelle du terme « flagrant délit » montre donc bien que le Parlement se rendait compte de l'intention qui avait été celle du Congrès lorsqu'il avait indiqué, après avoir proclamé la garantie, le seul cas où celle-ci pourrait être suspendue.

Mais, d'une façon plus précise encore, le Parlement avait eu, en 1865, lors de la discussion de la loi du 19 juin qui réglait la procédure relative aux poursuites contre les ministres et à leur arrestation, l'occasion de manifester son opinion sur cette matière spéciale de l'immunité parlementaire.

L'article 2 du projet était ainsi rédigé : « L'instruction ne peut être » commencée ni la poursuite intentée que sur l'autorisation de la Chambre » des représentants. L'arrestation préventive d'un ministre ne peut être » opérée qu'avec la même autorisation. »

Ce second paragraphe ne faisait donc pas d'exception pour le flagrant délit ; même dans ce cas il fallait autorisation.

Cela fut trouvé excessif par M. le représentant Vleminckx qui proposa d'ajouter au paragraphe 2 ces mots : « Sauf en cas de flagrant délit. »

Défendant son amendement (séance du 23 mai 1865), il dit : « ... Afin qu'il » n'y ait aucun doute sur mes intentions et pour qu'on ne donne pas à mon » amendement une portée qu'il n'a pas, je proposerai de substituer aux » mots « flagrant délit » ceux-ci : « crime flagrant ».

M. ORTS (interrompant). — « Vous pouvez le laisser tel qu'il est : sa » signification est connue. »

M. VLEMINCKX. — « Soit, vous connaissez cela mieux que moi ; je vous » abandonne le soin de la rédaction. »

Plus tard M. Orts, défendant l'amendement de M. Vleminckx, dit : « Messieurs, je comprendrais qu'en matière d'arrestation en cas flagrant » délit, on pût s'effrayer de la perspective de voir arrêter des ministres pour » des causes minimes ou légères, mais ne l'oublions pas, pourquoi peut-on » arrêter, sans autorisation préalable en cas de flagrant délit, des personnes » que, à raison de certaines garanties politiques, on ne peut pas poursuivre » comme les particuliers ? Parce que, en ce cas de flagrant délit, il est » impossible qu'il s'agisse de misères, de petites choses, de choses » douteuses.

» En effet, le flagrant délit n'est une exception aux règles générales » d'arrestation que quand il s'agit d'un fait entraînant, pour celui qui l'a » commis, une peine afflictive ou infamante. Tout méfait qui doit être puni » d'une peine correctionnelle ou d'une peine inférieure ne peut jamais » légitimer une exception au droit général d'arrestation.

» Ainsi il faudrait, pour qu'un ministre puisse être arrêté en cas de
 » flagrant délit, il faudrait qu'il eût commis en présence de la foule, en face
 » d'un cadavre encore chaud, un meurtre, un assassinat ou tout autre crime
 » de ce genre. On le conteste. C'est une erreur, et c'est un peu pour com-
 » battre avant tout cette erreur que j'ai demandé la parole.

» Beaucoup d'honorables collègues non juristes me semblent croire
 » que, pour constituer le flagrant délit dont nous nous occupons, il suffit
 » qu'un fait quelconque condamné par la loi pénale soit commis par un
 » ministre. Cela n'est pas exact. *Le flagrant délit ne peut s'entendre ici que*
 » *d'un crime flagrant*. Le Code d'instruction criminelle le dit dans son
 » article 106; pas un écrivain dans la doctrine, pas un arrêt dans la
 » jurisprudence, ne conteste cette interprétation. »

Aucune objection ne fut faite à ces paroles; la Chambre tout entière a
 partagé, sans contradiction aucune, l'interprétation si nette et si précise
 donnée au texte constitutionnel par un juriste d'une rare compétence
 en ces matières.

L'argument décisif tiré de cette interprétation parlementaire n'a même
 pas été rencontré par l'arrêt de la Cour de cassation, qui a donné aux mots
 « flagrant délit » un sens tout différent.

En résumé, l'arrêt de cassation dont nous repoussons la thèse a méconnu
 le sens traditionnel et invariable des mots « flagrant délit » lorsqu'ils figurent
 dans une disposition constitutionnelle ou légale dérogeant au droit commun.

Sa doctrine, qui ne trouve aucun appui dans la tradition parlementaire les
 auteurs ou la jurisprudence, est une innovation aussi périlleuse que hardie,
 qui ne tend à rien moins qu'à entreprendre sur une garantie constitu-
 tionnelle des plus précieuses, en donnant au parquet des pouvoirs excessifs,
 dont l'abus est toujours possible, — pouvoirs inutiles, du reste, pour
 assurer les intérêts de la répression, que ne pourrait compromettre une simple
 surséance de la poursuite, le Parlement pouvant toujours la faire cesser.

Le danger dont se trouve menacée, par une pareille interprétation de
 l'article 43, l'indépendance des membres du pouvoir législatif dans l'exercice
 de leur mandat, justifie donc le présent projet de loi, qui n'est en réalité que
 l'affirmation nette et précise de la volonté des auteurs de la Constitution en
 ce qui concerne le principe de l'inviolabilité parlementaire.

PAUL JANSON.



PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE UNIQUE.

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

EENIG ARTIKEL.

Binnen den duur van den zittijd, kan een lid van een der beide Kamers niet dan met machtiging van de Kamer waartoe hij behoort, worden vervolgd of aangehouden wegens strafbare feiten, behalve het geval van « misdad op heeter daad ».

Paul JANSON.

Félix CAMBIER.

H. DENIS.

H. CROMBEZ.

E. VANDERVELDE.

Émile FÉRON.

