

---

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 25 JUILLET 1923.

---

### Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner la demande d'autorisation de pour- suites contre MM. les sénateurs Renier et Fraiture.

---

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; BERGER, BRAUN, CARTON, CARTUYVELS, le baron DE BECKER REMY, DESWARTE, DU BOST, MAGNETTE, MOSSELMAN, PIRARD, VAN FLETEREN, VAUTHIER et MEYERS, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

M. le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles a, par lettre du 4 juin 1923, adressée à MM. les Président, Vice-Présidents et Membres du Sénat, prié le Sénat d'autoriser pendant la présente session, la poursuite de MM. les Sénateurs Renier et Fraiture, du chef d'infractions aux articles 66, 67, 227, 233, 234 et 406 du Code pénal.

Les articles 66 et 67 visent la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit soit comme auteurs, co-auteurs ou complices.

M. le Procureur général s'exprime, d'autre part, comme suit concernant la portée des articles 227 et 406 :

« Le premier de ces articles punit l'immixtion dans des fonctions publiques, c'est-à-dire le fait de celui qui donne des ordres ou prend des mesures qui supposent et impliquent dans son chef une autorité dont il n'est pas revêtu, soit qu'il soit sans autorité aucune, soit qu'il en possède une, mais différente de celle qu'il s'arroge ; il importe peu d'ailleurs que l'auteur de l'immixtion se soit ou non prévalu d'un titre ou d'une qualité, que la fonction qu'il a usurpée consiste dans un acte de fonction publique délégué à un agent d'autorité ou à un agent d'exécution.

» Les articles 51, 52 et 406 combinés du Code pénal punissent celui qui volontairement entrave ou tente d'entraver la circulation d'un convoi sur un chemin de fer, en employant un moyen quelconque de nature à arrêter le convoi.

» A la différence du texte proposé par le Gouvernement, lors de l'élaboration du Code pénal, texte qui ne prévoyait que le fait de « faire dérailler un convoi », l'article 406 punit toute entrave à la circulation d'un convoi sur un chemin de fer du moment où elle est volontaire et se manifeste par un acte matériel, quand bien même le convoi n'a pas déraillé et qu'aucun accident de personnes n'a été produit ni directement voulu. (NYPELS, *Législation criminelle*, t. III, pp. 385 et 406).

» Il est intéressant de rappeler à cet égard, que l'article 406 tel qu'il fut voté, fut emprunté à la loi du 15 avril 1843, article 6, dont le texte primitif renfermait les mots : « entravé volontairement la circulation sur un chemin » de fer en employant tout moyen de nature à arrêter *brusquement* le convoi ». Ce terme *brusquement* fut ensuite supprimé comme étant de nature à faire naître des doutes dans l'application de la disposition, bien que la volonté d'entraver la circulation d'un chemin de fer fût patente et reconnue. » (*Pasinomie*, 1843, p. 189, note 1). »

Enfin, les articles 233 et 234 punissent la coalition des fonctionnaires.

L'article 233 concerne les mesures contraires aux lois ou aux arrêtés royaux qui auront été concertées soit dans une réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux.

Et l'article 234 concerne le fait d'avoir, par l'un des moyens exprimés à l'article précédent, concerté des mesures contre l'exécution d'une loi ou d'un arrêté royal.

\* \* \*

M. le Procureur général expose que, dans divers arrondissements, sont actuellement ouvertes des instructions à charge de personnes inculpées de faits délictueux, commis au cours de la grève d'une partie du personnel du Département des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes.

« Parmi ces faits, dit M. le Procureur général, il en est qui présentent avec cette grève une connexion étroite, ce sont ceux que répriment les articles 227, 406, 233 et 234 du Code pénal ».

M. le Procureur général relève, dans sa lettre, un certain nombre de faits à charge de divers inculpés relativement auxquels il a été requis instruction. Et il ajoute :

« S'il a paru nécessaire d'exposer l'état actuel des instructions ouvertes à l'occasion de la suspension d'une partie des services dépendant du Département des Chemins de fer et d'insister sur les principaux délits dont l'existence est relevée par des indices sérieux, c'est que divers documents saisis et certaines explications recueillies de la bouche des inculpés paraissent rendre indispensable tant à la détermination du degré exact de culpabilité de ceux-ci, qu'à la recherche de toutes autres infractions commises et de leurs auteurs, la mise en cause des membres du bureau directeur de la commission administrative du Syndicat national des chemins de fer, marine, postes, télégraphes et téléphones. MM. les Sénateurs Renier et Fraiture sont, le premier président et le second membre de ce bureau ».

Se basant sur les déclarations de la plupart des inculpés qui affirment nettement que les actes commis par eux l'ont été conformément à la « discipline syndicale » et sur celles de certains autres inculpés déclarant avoir obéi aux ordres du Syndicat national, M. le Procureur général estime que, « si ces déclarations sont exactes, si réellement les délits relevés ci-dessus, ou du moins certains d'entre eux, n'ont été commis que par discipline syndicale et conformément aux instructions des dirigeants du Syndicat national, bureau directeur de Bruxelles, ou sections locales, l'on saisit immédiatement que la culpabilité des auteurs directs des dites infractions peut être atténuée dans une certaine mesure et, d'autre part, que l'existence d'ordres de l'espèce émanant de personnes à qui l'importance d'une organisation syndicale donne une autorité de fait particulière, constituerait, aux termes des articles 66 alinéa 4, et 67 alinéa 2 du Code pénal, une participation punissable aux délits commis ».

M. le Procureur général se base, d'autre part, sur un certain nombre

de documents annexés à sa lettre. Ces documents saisis au cours des instructions judiciaires constituent, d'après M. le Procureur général, dans le même domaine, de sérieuses présomptions.

\*  
\* \*

Il importe de signaler ici, comme le rappelle M. le Procureur général, que les principaux de ces documents furent soumis à l'examen de MM. les Sénateurs Renier et Fraiture, à la suite d'une communication officieuse qui en fut faite à M. le Président du Sénat.

M. le Président du Sénat fit connaître à M. le Procureur général que MM. les Sénateurs Renier et Fraiture, invités à formuler les explications qu'ils jugeraient utiles, protestaient contre l'interprétation donnée à ces documents et déclaraient formellement qu'à leur avis, leurs actes ne tombaient pas sous l'application des articles 66, 67, 227, 233, 234 et 406 du Code pénal. M. le Président du Sénat ajoutait que MM. Renier et Fraiture se mettaient à la disposition de M. le Procureur général pour lui fournir directement toutes les explications que celui-ci jugerait opportun de solliciter d'eux.

Ne voulant pas méconnaître le texte et l'esprit de l'article 45 de la Constitution, M. le Procureur général n'a pas cru pouvoir user de cette procédure. « Le respect des règles constitutionnelles et la déférence due à des membres du Sénat exigent, dit M. le Procureur général, qu'il soit sursis à tout acte pouvant revêtir le caractère d'acte de poursuite, jusqu'à ce que la Haute Assemblée se soit prononcée sur le point de savoir si elle autorise durant sa session, semblable poursuite. »

\*  
\* \*

La Commission de la Justice a examiné la demande d'autorisation de poursuites dont nous croyons avoir résumé aussi objectivement que possible la portée.

Avant de relater les opinions qui ont été défendues à la Commission, il importe de fixer les principes.

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière répressive, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Nous ne saurions mieux faire que de rappeler ce que disait, au sujet d'une demande d'autorisation de poursuites récente, notre éminent collègue, M. Vauthier. (Sénat 1921-1922, doc. n° 138.)

« Il est inutile, disait-il, d'insister sur l'importance essentielle de la garantie accordée par l'article 45 aux membres des Chambres législatives.

» Ainsi que le dit en termes concis, M. Giron, « ces dispositions ont pour but de garantir l'indépendance des députés contre le pouvoir exécutif, représenté par les officiers du parquet et contre le pouvoir judiciaire. » (Dictionnaire T. II, p. 165.)

Lorsqu'une Chambre est régulièrement saisie d'une demande de poursuites contre un de ses membres, dans quelles conditions doit-elle exercer la fonction que la Constitution lui attribue ?

Que l'on nous permette de citer à ce propos l'opinion de deux jurisconsultes qui font autorité en matière de droit public :

« La Chambre qui est appelée à statuer, dit M. Esmein, sur une demande en autorisation de poursuites contre l'un de ses membres, n'a point pour

devoir et pour mission de se faire juge du fond et de rechercher si le membre est innocent ou coupable ; elle doit rechercher seulement si la poursuite paraît sérieuse, si elle repose sur des charges réelles. Autrement, la Chambre empiéterait sur le pouvoir judiciaire. Elle s'écarterait également de son devoir si, de parti pris, elle refusait d'autoriser une poursuite fondée au point de vue de la procédure criminelle. » (*Eléments de droit constitutionnel*, p. 738, édition de 1896.)

« Il n'appartient pas à la Chambre, dit à son tour M. le professeur Errera, de se prononcer sur le fond, c'est-à-dire sur la culpabilité même du membre en cause ; le principe de la séparation des pouvoirs s'y oppose et l'on comprend le danger qu'un préjugé pourrait faire causer au député ou au sénateur traduit en justice ; son dossier ne doit pas faire l'objet d'un examen parlementaire, sa cause ne peut être une première fois discutée et jugée par la représentation nationale. » (*Traité de droit public belge*, 2<sup>e</sup> édition, p. 181.)

Nous disons, à notre tour, que la Chambre saisie d'une demande de poursuites, a exclusivement à rechercher si la procédure a été régulière, si la réalité ou la criminalité des faits allégués ne sont pas dès à présent démentis par les éléments du dossier. Dans le cas où les charges apparaissent comme sérieuses (ce qui n'implique ni que les faits incriminés ont été commis, ni qu'ils entraînent la culpabilité du membre contre lequel une demande de poursuites est introduite) la Chambre a pour devoir d'accorder l'autorisation requise. En s'y refusant, elle paralyserait arbitrairement l'action de la justice et, par suite, se rendrait coupable d'une usurpation de pouvoir.

Ajoutons à ces considérations que l'article 45 n'a pas eu pour but de créer en faveur des membres des Chambres un privilège individuel, qui serait en opposition avec le principe de l'égalité devant la loi, et que du moment où les éléments tendant à motiver les poursuites semblent sérieux et qu'elles n'ont pas pour but de porter atteinte à l'indépendance du Parlement, elles doivent être autorisées.

\*  
\* \*

Diverses opinions ont été émises au sein de la Commission.

Des membres ont exprimé l'avis qu'il n'y a pas lieu d'accorder l'autorisation de poursuites. Les motifs principaux invoqués à l'appui de cette thèse sont les suivants :

On a dit que la faculté de grève ayant été reconnue il faut, par voie de conséquence, autoriser l'organisation syndicale disposant de tous les moyens propres à la réussite de la grève et à sa bonne fin au point de vue syndical.

Sans entrer dans la discussion du point de savoir si la faculté de grève doit être admise pour les fonctionnaires et le personnel appartenant aux services publics, ce qui serait sortir du cadre de l'examen qui nous est imparti, il n'est pas contestable que si même semblable faculté existait, elle ne pourrait s'exercer de telle manière que les lois pénales fussent enfreintes.

Il a été dit, d'autre part, que pour autoriser ou refuser l'autorisation des poursuites, la Chambre ou le Sénat ne peuvent se placer qu'au point de vue politique : que dans le cas présent les poursuites semblent inopportunes, et qu'il serait désirable qu'elles n'eussent pas lieu.

Nous estimons qu'il est vrai de dire, en un sens, que la demande d'autorisation de poursuites doit être envisagée du point de vue politique ; mais, cela doit s'entendre dans ce sens que, s'il n'est pas à craindre que la poursuite à exercer par la justice pourrait avoir pour but d'entraver le libre exercice du mandat de celui ou de ceux contre qui l'autorisation de poursuite est demandée, cette autorisation doit être accordée, si par ailleurs les charges paraissent sérieuses. Il est, d'autre part, indéniable que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la Chambre,

saisie d'une demande d'autorisation de poursuite, se laisse guider par des motifs d'opportunité.

Il a été soutenu enfin que, se trouvant à la fin de la session parlementaire, il n'y a aucune utilité à autoriser une poursuite qui pourra s'exercer librement dès que cette session sera terminée.

\* \* \*

Disons d'abord que nous sommes dans l'incertitude relativement à la date de clôture de la session actuelle. Il est vrai qu'il est admis en France, où la législation constitutionnelle est similaire à la nôtre, que lorsque des demandes en autorisation de poursuites se produisent à une époque voisine de la clôture de la session, il est d'usage que le Président ne les communique pas à la Chambre, pour la raison que les députés deviennent, après la clôture de la session, justiciables des tribunaux comme tous les citoyens. Mais nous pensons qu'une fois saisie, la Chambre ne peut refuser l'autorisation de poursuites, par le motif que la session est sur le point d'être clôturée. Signalons, à ce sujet, qu'au mois de décembre 1892, la Chambre des députés de France a autorisé des poursuites trois jours avant la clôture de la session ; et le Sénat, la veille de cette clôture, malgré une motion d'ajournement appuyée sur le motif de la séparation imminente des Chambres. La Commission a répondu qu'en présence de la responsabilité prise par le Garde des sceaux et le Procureur général, il était impossible au Sénat de refuser de statuer. (EUGÈNE PIERRE. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5<sup>e</sup> édition, nos 1096 et 1105.)

Remarquons que, dans le cas présent, la demande d'autoriser les poursuites a été introduite le 4 juin dernier et a été régulièrement communiquée au Sénat par le Président de la Haute Assemblée.

L'opinion des membres de la Commission qui ont soutenu qu'il y avait lieu de refuser l'autorisation de poursuivre n'a pas été admise par la Commission. La levée de l'immunité parlementaire a été votée par 9 voix contre 4.

\* \* \*

Ce vote étant acquis, la Commission s'est prononcée sur le point de savoir si l'autorisation de poursuites devait porter sur les diverses infractions visées dans la lettre de M. le Procureur général.

Des membres ont exprimé l'avis qu'il y avait lieu d'autoriser les poursuites sans faire de distinction ; d'autres membres prétendent que l'autorisation de poursuites pouvait porter sur certaines infractions, à l'exception d'autres, nommément de celles prévues par l'article 406 du Code pénal, la matérialité des faits exigés par cette disposition ne paraissant pas sérieusement établie.

A l'appui de la première de ces opinions, il a été dit que le Sénat excéderait son pouvoir en se livrant à l'interprétation qu'il y a lieu de donner à telle ou telle disposition de la loi pénale invoquée dans la demande de poursuites par M. le Procureur général ; que ce haut magistrat prenant la responsabilité de la demande de poursuites, le Sénat attenterait au principe de la séparation des pouvoirs et empiéterait sur les droits du pouvoir judiciaire en refusant l'autorisation de poursuites sur le pied des diverses dispositions pénales invoquées.

Il a été répondu que lorsqu'il paraît évident que l'un ou l'autre des articles visés dans la demande de poursuites n'est pas applicable aux faits articulés — et tel serait le cas dans cette opinion — le Sénat agissant dans la pleine indépendance de son pouvoir, a le droit de scinder l'autorisation des

poursuites demandées, et de permettre ces poursuites sur le pied des dispositions qui seraient, à son sens, éventuellement applicables, en refusant les poursuites du chef d'autres dispositions non applicables à son avis.

La Commission s'est prononcée dans le sens de cette dernière manière de voir. Par sept voix contre quatre et une abstention, elle a décidé qu'il y a lieu de scinder les poursuites autorisées et, à la même majorité, elle a été d'avis de ne pas autoriser les poursuites sur le pied de l'article 406 du Code pénal.

\*  
\* \* \*

La Commission ayant désigné son rapporteur parmi ceux qui n'ont pas cru qu'il y avait lieu de distraire de l'autorisation de poursuites, les faits visés par M. le Procureur général, eu égard à l'article 406 du Code pénal, il lui sera permis d'attirer l'attention du Sénat sur les conséquences que pourrait avoir, à son avis, la décision de la Commission, si elle était entérinée par le Sénat.

En décidant de ne pas autoriser les poursuites sur le pied de l'article 406 du Code pénal, n'aboutit-on pas indirectement à faire donner à un texte de loi une interprétation par l'une des Chambres législatives en opposition avec celle que donne au même texte M. le Procureur général ?

Cela ne va-t-il pas en quelque sorte à l'encontre des dispositions de la loi du 7 juillet 1865 qui règle l'interprétation des lois par les Chambres ?

Ne voit-on pas, d'autre part, les inconvénients qui pourraient résulter de pareille décision ? Supposons que, la session étant close, des poursuites soient intentées sur le pied de l'article 406. L'article 45 de la Constitution ne s'y oppose pas, malgré le refus d'autorisation de poursuites du Sénat. Supposons, en outre, que la juridiction saisie décide qu'il y a lieu à application de la loi dans le sens indiqué dans sa lettre par M. le Procureur général. Le prestige du Sénat ne s'en trouverait-il pas atteint ?

Nous nous bornons, sans insister davantage, à signaler les conséquences qui pourraient résulter d'une décision du Sénat conforme sur ce point à celle de la Commission de la Justice.

Disons, toutefois, qu'en France il a été décidé que, malgré que la Chambre n'a pas à examiner le fond des demandes en autorisation de poursuites, il ne s'ensuit 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 ; il y a été décidé aussi que la Chambre a le droit d'accorder l'autorisation de poursuivre pour un délit déterminé et de la refuser pour les autres délits. (EUGÈNE PIERRE, nos 1102 et 1106.)

Nous croyons, malgré ces décisions dans des cas spéciaux, devoir maintenir notre opinion.

Nous pensons, au surplus, qu'il n'apparaît pas manifestement que les charges, concernant les poursuites que M. le Procureur général demande à pouvoir exercer en application des articles 406, 66 et 67 du Code pénal, ne soient pas sérieuses.

Le présent rapport a été adopté par 6 voix contre 3.

*Le Rapporteur,*  
G. MEYERS.

*Le Président,*  
Comte GOBLET D'ALVIELLA.