

154. — 19 JUIN 1865. — LOI relative aux délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions (1). (Monit. du 19-20 juin 1865.)

(1) Session de 1864-1865.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Annales parlementaires, pag. 803 : Proposition conçue en ces termes :

M. H. DE BROUCKÈRE. « J'ai demandé la parole, messieurs, pour vous soumettre la proposition dont je vais avoir l'honneur de vous donner lecture et qui est signée par plusieurs de nos collègues et par moi.

« Il est de notoriété publique que, dans la matinée du 8 de ce mois un duela eue lieu entre un ministre et un membre de la Chambre. — Le duel, quelles qu'en aient été les suites, et n'eût-il même eu aucun résultat, est puni par la loi du 8 janvier 1841.

« Mais aux termes des articles 90 et 134 de la Constitution, dispositions sur le sens et la portée desquelles au surplus les opinions les plus diverses se sont fait jour, à la Chambre des représentants seule semble appartenir le droit d'accuser un ministre, à la cour de cassation celui de le juger, tandis que l'art. 45 de la Constitution règle ce qui concerne la poursuite d'un membre de la Chambre, en matière de répression pendant la durée de la session.

« Il importe que les questions graves que soulèvent les faits qui viennent d'être rappelés, mis en rapport avec les articles précités de la Constitution, fassent l'objet d'un mûr examen, afin que la Chambre puisse, après cet examen, prendre la décision qu'au cas appartiendra.

« En conséquence les soussignés ont l'honneur de proposer à la Chambre la nomination d'une commission composée du président et de six membres à désigner par le bureau, à l'effet d'examiner ces questions et de soumettre un rapport à la Chambre sur tout ce qui les concerne. » Signé : de Brouckere, De Theux, Dolez, Kervyn de Lettenhove, Bara et Delcour.

Adoption de cette proposition, p. 808.

Documents parlementaires. Rapport fait, au nom de la commission nommée par la Chambre, dans la séance du 27 avril 1865, p. 669-673.

Annales parlementaires. Discussion. Séances des 17 mai 1865, p. 950-964; 18 mai, p. 963-974; 19 mai, p. 977-987; 20 mai, p. 988-997; 23 mai, p. 999-1008; et 24 mai, p. 1010-1016. Vote définitif et adoption. Séance du 26 mai, p. 1019-1021.

SÉNAT.

Documents parlementaires. Rapport. Séance du 8 juin 1865, p. LX.

Annales parlementaires. Discussion générale. Séance du 13 juin 1865, p. 437-441. — Discussion des articles et adoption. Séance du 14 juin, p. 446-456.

RAPPORT fait au nom de la commission spéciale (a), par M. DELCOUR.

« Messieurs,

« La commission que la Chambre a nommée dans la séance du 27 avril, à l'effet d'examiner les questions de droit constitutionnel se rattachant au duel qui, dans la matinée du 8 de ce mois, a eu lieu entre un ministre et un membre de la Chambre, m'a chargé de vous présenter son rapport.

(a) La commission était composée de MM. E. Vandenberghe, président, de Brouckere, de Theux, Dolez, Kervyn de Lettenhove, Bara et Delcour.

Léopold, etc. Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les crimes et délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions sont

« Malgré le désir qui en avait été exprimé par quelques membres de la Chambre, la commission a décidé, à l'unanimité, que les circonstances ne lui permettaient pas d'élaborer un projet de loi générale sur la responsabilité ministérielle; elle s'est arrêtée à la mission spéciale que vous lui avez confiée. Le projet de loi qu'elle a l'honneur de vous proposer ne s'occupe que des crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Restreint à ces limites, le sujet est assez grave pour mériter toute l'attention de la Chambre.

Considérations générales.

« La responsabilité ministérielle est un des principes fondamentaux du gouvernement représentatif; elle assure aux citoyens l'efficacité de toutes les garanties constitutionnelles, au pouvoir exécutif la liberté de son action et à la puissance législative l'inviolabilité de ses prérogatives.

« Nécessairement placés entre la nation et le Roi, les ministres doivent répondre de tous les actes du gouvernement.

« Telle est, messieurs, la responsabilité politique qui a pris une assiette régulière dans le gouvernement constitutionnel. Niée sous la loi fondamentale de 1815, la responsabilité ministérielle est établie en termes exprès et absolus par la Constitution (b).

« Elle est civile ou criminelle.

« Mais à côté de la responsabilité civile ou criminelle se place la responsabilité morale. La responsabilité morale est générale et a pour juge l'opinion; elle se multiplie et se diversifie de toutes les manières; elle s'applique à tous les actes; elle embrasse toutes les difficultés; elle accompagne pour ainsi dire chacun des pas du pouvoir.

« Quoique le projet de loi que la commission vous propose ne s'applique qu'aux délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions, il était utile de rappeler ces idées générales, afin d'établir le véritable caractère des fonctions ministérielles. Les ministres sont les agents principaux du pouvoir exécutif; en contact permanent avec tous les intérêts de l'Etat, publics ou privés, entourés d'une grande puissance en même temps qu'assujettis à une responsabilité considérable, le Congrès national a pensé que leur mise en jugement, même pour les délits étrangers à leurs fonctions, devait faire l'objet d'une législation spéciale.

« La première question qui s'est présentée à notre examen était celle de savoir qui peut, sous l'empire de la Constitution, poursuivre le ministre coupable d'un délit ordinaire, et quel est tribunal compétent pour le juger.

« L'article 90 de la Constitution est conçu en ces termes : « La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions.

« Une loi déterminera les cas de responsabilité,

(b) Art. 65, 64, 89, 90, 91, 134 et 139, n° 5, de la Constitution.

« les peines à infliger aux ministres et le mode de
« procéder contre eux, soit sur l'accusation admise
« par la Chambre des représentants, soit sur la pour-
« suite des parties lésées. »

« Considéré uniquement dans sa lettre, cet article
consacre les principes suivants :

« 1^o Le droit pour la Chambre des représentants
d'accuser les ministres et de les traduire devant la
cour de cassation qui, seule, a le droit de les juger
chambres réunies ;

« 2^o L'exercice de l'action civile résultant des crimes,
délits ou quasi-délits que les ministres commet-
traient dans l'exercice de leurs fonctions doit faire
l'objet d'une loi spéciale ;

« 3^o Une loi spéciale statuera également sur les
crimes et délits commis par les ministres hors de
l'exercice de leurs fonctions ; elle réglera la procé-
dure et la juridiction chargée de connaître de ces
infractions.

« Malgré le vœu exprimé par le Congrès national
depuis plus de 34 ans, la loi est encore à faire. Le
projet de loi que nous vous proposons répond donc,
en partie, aux prescriptions de la loi constitutionnelle ;
il vient combler une lacune d'autant plus regrettable,
en présence du fait du 8 avril, que le cours de
la justice se trouve momentanément suspendu.

« Cependant le pouvoir n'est point désarmé ; l'ar-
ticle 134 de la Constitution porte : « Jusqu'à ce qu'il
« y soit pourvu par une loi, la Chambre des repré-
« sentants a un pouvoir discrétionnaire pour accuser
« les ministres, et la cour de cassation pour les
« juger. »

« Trois opinions ont été émises sur l'interprétation
de l'article 90 de la Constitution.

« En attendant la loi spéciale promise par le Con-
grès national, la première opinion soutient que le
ministre qui aurait commis un délit hors de l'exer-
cice de ses fonctions ne peut être mis en accusation
par la Chambre des représentants, ni poursuivi par
le magistrat auquel la loi a confié l'exercice de l'ac-
tion publique. Votre commission a repoussé, à l'una-
nimité, cette interprétation, qui conduirait à assurer
l'impunité d'un ministre coupable d'un délit ordinaire ;
tous les Belges sont égaux devant la loi, et la loi pé-
nale est la même pour tous (a). La personne du Roi
seule est inviolable en Belgique (b).

« D'autres enseignent que le ministre coupable
d'un crime ou délit de droit commun, étranger à ses
fonctions, est, dans l'état actuel de la législation,
justiciable des tribunaux ordinaires. Voici comment
s'exprime notre honorable collègue, M. Thonissen,
sur cette grave question (c).

« Si la responsabilité portait sur tous les actes
« illégaux indistinctement, il s'ensuivrait que tous
« les délits commis par les ministres, même ceux qui
« n'auraient aucun rapport direct ou indirect avec
« leurs fonctions, ne pourraient être jugés que d'a-
« près les formes exceptionnelles tracées pour la
« mise en accusation et le jugement des conseillers
« de la couronne. Ainsi, par exemple, le meurtre, le
« vol et en général tous les délits privés rentreraient
« dans la sphère de la responsabilité.

« Il importe donc de faire une distinction entre
« les délits que les ministres commettent en dehors
« du cercle de leurs attributions publiques ; en d'au-
« tres termes, il faut distinguer entre les délits qui
« supposent l'existence de la puissance ministérielle
« et ceux qui n'offrent qu'un caractère purement
« privé. La trahison, la concussion, la violation de
« la Constitution, etc., sont des délits qui entraînent
« la responsabilité proprement dite ; le vol, le rapt
« et tous les autres crimes qui n'ont aucun rapport
« avec les fonctions ministérielles sont au contraire
« des délits privés, dont les auteurs sont justiciables
« des tribunaux ordinaires, alors même qu'ils siègent
« au conseil du Roi. »

« Votre commission, messieurs, reconnaît la gravité
de ces motifs ; elle n'ignore pas que cette opi-
nion est partagée par des juriconsultes d'un grand
mérite ; cependant elle n'a pas cru devoir s'y rallier.
Nous établirons tout à l'heure quelle est, selon nous,
la portée de l'article 90 de la Constitution. Qu'il
nous soit seulement permis de dire ici que l'inter-
prétation que nous combattons conduirait à la plus
étrange des anomalies. Ainsi, le ministre de la justice
qui commettrait un délit ordinaire ne jouirait pas
des immunités que le code d'instruction criminelle
accorde aux procureurs généraux et à d'autres fonc-
tionnaires, qui ne sont mis en jugement que confor-
mément aux dispositions spéciales des articles 479 et
suivants du code d'instruction criminelle et 10 et 18
de la loi du 20 avril 1810 (d). Le juge de paix pré-
venu d'avoir commis, hors de ses fonctions, un délit
emportant une peine correctionnelle, est renvoyé
devant la cour d'appel, qui juge en premier et en
dernier ressort ; et on voudrait qu'un ministre, cou-
pable du même fait, fût livré au premier juge d'in-
struction venu et privé des garanties que la loi ac-
corde à ses subordonnés (e). Cela ne serait ni juste,
ni convenable.

« Votre commission, messieurs, a reconnu, à l'una-
nimité, qu'en présence des dispositions formelles des
articles 90 et 134 de la Constitution, qu'en présence
surtout des discussions qui ont eu lieu au Congrès
national, la mise en accusation d'un ministre, pour
crimes et délits étrangers à ses fonctions, appartient
jusqu'à ce qu'une loi spéciale ait réglé la matière, à
la Chambre des représentants, et que dans l'état ac-
tuel de la législation, la cour de cassation est seule
compétente pour le juger (f).

« La nécessité d'une juridiction exceptionnelle,
chargée de connaître des délits personnels des mi-
nistres, a été reconnue depuis plus de soixante ans,
par les diverses Constitutions qui ont régi la
Belgique.

« L'article 101 de la Constitution impériale du
18 mai 1804 déférait à la haute cour impériale les
délits personnels commis par les ministres.

« Une disposition semblable se trouvait dans la
loi fondamentale du 24 août 1815. L'article 177 attri-
buait à la haute cour des Pays-Bas le jugement de
tous les délits commis par les ministres pendant la
durée de leurs fonctions (g).

« L'article 35 de la Charte française de 1814, re-

droit administratif, v^o Garantie des fonctionnaires.

(g) Cet article 177 est ainsi conçu : « Les membres des
Etats-Généraux, les chefs des départements d'administra-
tion générale, les conseillers d'Etat et les commissaires du
roi dans les provinces, sont justiciables de la haute cour,
pour tous les délits commis pendant la durée de leurs
fonctions. — Pour délits commis dans l'exercice de
leurs fonctions, ils ne peuvent être poursuivis qu'après
que les Etats-Généraux ont autorisé la poursuite. »

(a) Art. 6, 9 et 94 de la Constitution.

(b) Art. 63 de la Constitution.

(c) Constitution belge annotée, § 237.

(d) 481 et 482 du code d'instruction criminelle. Toute-
fois il a été dérogé à ces dispositions par l'article 40 de la
loi du 20 avril 1810, en ce que les membres des cours
d'appel, prévenus de délits correctionnels, sont jugés par
les cours d'appel.

(e) Art. 479, code d'instruction criminelle.

(f) Tielemans, *Répertoire de l'administration et du*

produit par l'article 47 de la Charte de 1830, portait également que la Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a celui de les juger. — On s'est demandé si cette disposition était applicable à un ministre qui se serait rendu coupable d'un délit ordinaire, qui aurait commis un meurtre, un adultère, un crime de bigamie.

« M. Berriat-Saint-Prix (a) ne pense pas que la Chambre des députés doive instruire contre le coupable et décréter son accusation,

« Mais il y a plus de doute, dit-il, sur le point de savoir si le ministre poursuivi pour un délit étranger à ses fonctions doit être jugé par les tribunaux ordinaires : en effet, il faut remarquer que la Chambre des députés a le droit d'accuser, et la Chambre des pairs seule a celui de juger. »

« Les criminalistes français sont également divisés sur ce point : tandis que Mangin (b) applique aux ministres les dispositions de l'article 10 de la loi du 20 avril 1810, M. Faustin Hélie (c) les renvoie devant les tribunaux ordinaires.

« Revenons à l'article 90 de la Constitution. Pour en déterminer la portée, étudions les discussions qui ont eu lieu au Congrès national.

« L'article 66 du projet de Constitution était conçu en ces termes :

« La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation qui, seule, a le droit de les juger, en chambres réunies. »

« Cette disposition ne se prononçait, d'une manière formelle, ni sur l'action civile qui peut appartenir aux parties lésées, ni sur la poursuite et le jugement des délits ordinaires commis par les ministres.

« M. François (d) a cherché à compléter l'art. 66 du projet, en proposant l'amendement suivant :

« Cependant lorsqu'un ministre s'est rendu coupable d'un crime ou d'un délit quelconque, commis hors de l'exercice de ses fonctions, il est justiciable des mêmes cours et tribunaux que les autres citoyens.

« Le ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, s'est rendu coupable d'un crime ou délit envers un ou plusieurs individus ou envers leurs propriétés, ne peut être traduit devant les tribunaux répressifs par l'individu lésé, qu'après autorisation à donner par l'une des chambres de la cour de cassation.

« La loi détermine le mode de procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.

« Lorsqu'un ministre est traduit devant la cour de cassation par la Chambre des représentants, ceux qui se prétendent lésés par les faits sur lesquels porte l'accusation peuvent intervenir comme partie civile.

« Nulla autorisation ne peut être requise pour exercer des poursuites contre un ministre devant les tribunaux civils, afin d'obtenir réparation du dommage qu'il aurait causé et qui résulterait d'un crime, d'un délit ou d'un quasi-délit. »

« Nous ne nous arrêtons, messieurs, qu'au § 1^{er} de cet amendement, le seul qui se rattache à la question que nous examinons. Dans la pensée de

M. François, les ministres étaient justiciables des tribunaux ordinaires, s'ils commettaient des crimes ou des délits étrangers à leurs fonctions. Le droit délégué à la Chambre des représentants d'accuser les ministres, le droit délégué à la cour de cassation de les juger, chambres réunies, ne s'appliquait qu'aux cas de responsabilité politique proprement dits. — Et même à l'égard de ces derniers, M. François distinguait entre les délits qui intéressent l'Etat ou l'universalité des citoyens, et les délits qui intéressent une ou plusieurs personnes ou leurs propriétés. La Chambre des représentants n'aurait eu le droit d'accuser que pour les premiers ; les seconds auraient été renvoyés à la connaissance des tribunaux répressifs, sur la poursuite de la partie lésée, mais après avoir obtenu l'autorisation de l'une des chambres de la cour de cassation.

« L'amendement fut renvoyé aux sections, et il n'y fut pas donné d'autre suite. M. Raikem, rapporteur de la section centrale, avait fait remarquer, dès le début de la discussion, qu'il ne pouvait trouver place dans la Constitution et qu'on devait l'ajourner jusqu'à ce que le Congrès s'occupât d'un projet de décret sur la responsabilité ministérielle (e).

« M. Vansnick n'alla pas aussi loin que M. François, il proposa la disposition suivante (f) :

« La loi règle le mode de poursuite des crimes ou délits commis par les ministres hors de leurs fonctions, ainsi que l'exercice des actions civiles résultant de faits relatifs à leurs fonctions. »

« On voit, par ces divers amendements, que le débat portait surtout sur la question de savoir si l'article 66 du projet, relatif à la mise en jugement des ministres par la Chambre des représentants, s'appliquait tout à la fois aux délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et aux délits ordinaires, ou s'il ne comprenait que les délits de la première catégorie.

« C'est alors que M. le baron Beys vint proposer un amendement dont l'admission ou le rejet devait entraîner la solution de la question. D'après cet amendement, le droit d'accuser les ministres n'appartenait à la Chambre que pour les crimes et délits par eux commis dans l'exercice de leurs fonctions. Voici comment il était conçu (g) :

« La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres pour crimes ou délits par eux commis dans l'exercice de leurs fonctions ; elle les traduit devant la cour de cassation qui, seule, a le droit de les juger, chambres réunies. »

« Le Congrès national rejeta l'amendement. Ce rejet fixe, d'après nous, le sens de la disposition et établit que, dans la pensée du Congrès, l'art. 66 est devenu l'art. 90 de la Constitution.

« Dans une séance ultérieure, le Congrès ajouta à l'article 66 le paragraphe suivant (h) :

« Sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée, et aux crimes et délits que les ministres auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions. »

« Ce paragraphe modifia-t-il la portée du vote que nous venons d'analyser ? Nous ne le pensons pas. Aucun nouveau débat, en effet, n'a remis en question ce qui avait été décidé, et le texte n'a rien d'incompatible avec la pensée qui a présidé à cette décision.

(a) Commentaire sur la charte constitutionnelle, art. 47.

(b) Mangin, de l'Action publique, n^o 248.

(c) Faustin Hélie, de l'Instruction criminelle, § 149, t. III, p. 320 et 321.

(d) Discussions du Congrès national de Belgique, Huytens, t. II, p. 222.

(e) Discussions du Congrès national de Belgique, Huytens, t. II, p. 222.

(f) Ibid.

(g) Ibid.

(h) Ibid., t. II, p. 483, et t. IV, p. 112.

Tout ce qu'on peut en inférer, c'est que le Congrès, qui avait réservé, en principe général, à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, a voulu laisser à la législation ordinaire le soin de réglementer le principe et d'établir les exceptions qui seraient jugées nécessaires, tant pour l'action civile que pour les crimes et délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions.

« En conséquence, l'article 134 de la Constitution a été voté en ces termes :

« Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et la cour de cassation pour le juger, etc. »

Examen du projet de loi.

« Il nous reste, messieurs, à vous exposer les motifs du projet de loi. Ce projet concerne exclusivement les crimes ou délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Nous n'avons pas la prétention de vous présenter, sur la question, un travail complet; pressés par le temps, nous avons voulu pourvoir, par quelques dispositions générales, à l'organisation de l'article 90 de la Constitution, afin que le cours de la justice ne fût pas indéfiniment suspendu.

« La Chambre a pu se convaincre, par les développements dans lesquels nous sommes entrés, que l'interprétation de l'art. 90 de la Constitution présente une difficulté sérieuse.

« C'est pourquoi, messieurs, votre commission a pensé que, dans l'état actuel de la discussion, il convenait de faire une loi.

« Le projet de loi repose sur quelques principes fondamentaux dont nous présenterons succinctement l'analyse.

« L'article 1^{er} maintient, pour les crimes et délits, la juridiction exceptionnelle de la cour de cassation, qui jugera chambres réunies. Tel est le principe établi par les articles 90 et 134 de la Constitution.

« Nous nous sommes demandé s'il ne serait pas préférable de renvoyer soit devant la cour d'appel, soit devant la première chambre de la cour de cassation, le ministre prévenu d'un délit étranger à ses fonctions? Nous ne l'avons pas pensé. En consacrant aux ministres toutes les garanties que la Constitution leur accorde lorsqu'ils sont traduits en justice pour les faits relatifs à leurs fonctions, le projet ne crée pas une juridiction nouvelle et écarte jusqu'au soupçon de rétroactivité de la loi.

« Votre commission, messieurs, a été également d'avis que la cour de cassation est compétente pour statuer sur les faits de complicité ou les délits connexes qui pourraient être imputés à d'autres personnes qu'au ministre poursuivi. Elle s'est référée aux principes généraux du droit.

« En effet, il ne serait pas rationnel, dit M. Dalloz, que le tribunal d'exception qui, par le grand nombre de juges dont il est composé, par son rang dans la hiérarchie judiciaire, par la solennité de ses formes, présente aux accusés plus de garanties que les tribunaux ordinaires, ne fût pas compétent pour statuer sur les faits de complicité ou sur les délits connexes (a). C'est ce qui a lieu déjà dans le cas de l'article 479 du code d'instruction criminelle. Lorsque le magistrat inculpé a des complices dans lesquels ne se rencontre pas le même caractère public, ce n'est pas le magistrat qui les suit devant le tribunal correctionnel, ce sont les complices qui suivent le magistrat devant la juridiction supérieure.

« Les contraventions qu'un ministre pourrait com-

mettre ne tomberont pas sous l'application de la présente loi : votre commission vous propose de les renvoyer aux tribunaux de simple police, qui jugeront selon les formes ordinaires.

« L'article 2 exige l'autorisation de la Chambre des représentants, soit pour commencer l'instruction, soit pour entamer la poursuite. Mais selon l'article 4, la Chambre peut toujours ordonner d'office les poursuites et confier l'exercice de l'action publique à des commissaires délégués.

« Ces dispositions concilient les divers intérêts qui peuvent se trouver engagés dans la poursuite d'un ministre, même pour un délit ordinaire.

« Il est sans doute de l'intérêt général que le ministre coupable d'un crime ou délit soit livré aux tribunaux, car, comme je l'ai dit plus haut, personne ne peut prétendre à l'impunité en Belgique. Mais, à côté de cet intérêt général vient se placer un autre intérêt public non moins respectable, celui de la complète liberté du ministre pour l'administration de la chose publique à un moment donné. C'est la Chambre des représentants qui est juge de ce dernier intérêt, devant lequel le premier paraît devoir céder dans certaines circonstances. Je suppose que le ministre de la guerre ait commis un délit; la situation du pays est critique, lui seul peut pourvoir convenablement à sa défense. Ne faut-il pas, dans une situation aussi grave, que la Chambre des représentants puisse faire céder l'intérêt de la justice devant cet autre intérêt public plus puissant encore, l'intérêt de la défense de l'Etat et du salut public?

« Une garantie analogue est établie par l'art. 45 de la Constitution en faveur des membres des deux Chambres qui, pendant la durée de la session, ne peuvent être poursuivis ni arrêtés, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont ils font partie.

« De quelque côté qu'on envisage la question, soit que l'on considère la dignité du ministre, soit que l'on considère l'autorité supérieure dans l'ordre exécutif, qui se trouve déposée entre ses mains, soit que l'on considère les nécessités de la gestion de la chose publique, on arrive toujours à cette même conclusion : que l'accusation d'un ministre doit être réservée à la Chambre des représentants. En effet, la Chambre exprime cette souveraineté nationale, à laquelle le ministre doit compte de ses actes et qui est seule juge, au point de vue de l'intérêt social, des nécessités qui pourraient exiger de suspendre le cours ordinaire de la justice.

« Mais, lorsqu'on se trouve dans les circonstances ordinaires, lorsque la justice peut avoir son cours régulier, il est nécessaire que la loi pénale s'exécute à l'égard d'un ministre comme à l'égard des autres citoyens. C'est le motif pour lequel le projet réserve à la Chambre le droit de décréter d'office l'accusation du ministre. Le projet maintient la prérogative parlementaire dans toute sa plénitude, et donne au pays l'assurance que la loi ne peut jamais rester impuissante.

« L'article 3 décide encore que l'arrestation préventive d'un ministre ne pourra être faite qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants.

« Mais ces principes doivent se concilier avec la prérogative constitutionnelle qui appartient au Sénat en vertu de l'article 45 de la Constitution; si le ministre qui s'est rendu coupable d'un crime ou d'un délit était membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne pourront avoir lieu, pendant la durée de

(a) Dalloz, *Compétence criminelle*, nos 470, 476 et 479.

la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée.

« L'article 3 du projet confie la poursuite aux soins du procureur général près la cour de cassation. Toutefois, la Chambre des représentants peut, en autorisant la poursuite, en charger un ou plusieurs délégués. Ces délégués ou commissaires exerceront les attributions du ministère public.

« Jusqu'ici nous n'avons parlé que de la poursuite, il reste à déterminer les règles relatives à l'instruction : tel est l'objet des art. 5, 6 et 8 du projet. S'il est nécessaire de procéder à une instruction spéciale, le projet charge la cour de cassation de désigner, sur la réquisition du procureur général, un de ses membres pour entendre les témoins et faire les autres actes d'instruction. Le conseiller désigné exercera les attributions ordinaires du juge d'instruction. L'instruction terminée, le conseiller délégué transmettra les pièces au procureur général qui, dans tous les cas, portera l'affaire devant la cour de cassation et y prendra telle conclusion qu'il jugera convenable. Cette procédure diffère de la procédure établie par le Code d'instruction criminelle : selon les dispositions de ce Code, la cour d'assises n'est saisie que par l'arrêt de renvoi porté par la chambre des mises en accusation; et, en matière correctionnelle, lorsqu'il y a eu une instruction préliminaire, la loi prescrit également qu'il y ait une ordonnance ou un arrêt de renvoi pour saisir le tribunal correctionnel.

« Votre commission s'est écartée de cette procédure; il ne serait pas convenable que le ministre inculpé rencontrât parmi ses juges les conseillers qui ont pris part à son accusation. Déjà l'art. 257 du code d'instruction criminelle défend aux juges de la cour d'appel, qui ont voté sur la mise en accusation de l'inculpé, ainsi qu'au juge instructeur, de remplir aucune fonction dans la même affaire, et nous avons appliqué le même principe.

« Quant à la cour de cassation, elle observera les formes prescrites par le code d'instruction, selon le caractère de l'infraction qui lui sera déferée : s'agit-il d'un délit, elle se conformera aux dispositions existantes en matière de délits; s'agit-il d'un crime, aux dispositions du code qui régissent les cours d'assises; dans ce dernier cas, la cour jugeant sans intervention du jury, il est clair que les dispositions du code d'instruction criminelle relatives à cette partie de la procédure ne pourront recevoir d'application.

« Une autre disposition sur laquelle j'appelle l'attention de la Chambre, c'est l'art. 7 du projet (a). Cet article concerne exclusivement l'action civile résultant des crimes ou délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions (b). Votre commission n'a pas voulu toucher aux difficultés que soulève l'exercice de l'action civile qui pourrait appartenir au citoyen lésé par les actes qu'un ministre aurait faits dans l'exercice de ses fonctions. Le projet modifie les règles générales du code d'instruction criminelle. Aux termes de l'art. 3 de ce code, l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. Elle peut aussi l'être séparément et, dans ce cas, l'exer-

cice en est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique. L'art. 7 exige qu'elle soit portée devant la cour de cassation, et en même temps que l'action publique, afin qu'on ne puisse pas, pour des motifs dictés par des sentiments peu honorables, renouveler sous la forme civile et devant une juridiction inférieure, un procès qui a été jugé avec la plus grande solennité par la cour suprême. Si l'inculpé est acquitté, la cour statuera néanmoins sur les dommages-intérêts réclamés par la partie lésée.

« L'art. 10 du projet a été admis par quatre voix contre deux et une abstention. La majorité de la commission a pensé qu'il pourrait être utile de soumettre à un examen nouveau une loi qui touche à de si hauts intérêts; néanmoins il n'est pas entré dans sa pensée de limiter au terme de trois années, assigné pour la révision de la loi, sa force obligatoire. Que la Chambre ne perde pas de vue que la loi a un caractère d'urgence, et que votre commission, malgré le soin qu'elle a apporté à l'accomplissement de sa mission, n'a pu qu'effleurer certaines questions dont l'examen aurait demandé un temps considérable. Le projet de loi les a posées, la presse et l'opinion publique feront le reste. »

Le rapporteur, E. DALCOUR.
Le président, E. VANDENBRANCK.

Projet de loi.

LÉOPOLD, Roi des Belges, etc.

Art. 1^{er}. Les crimes et délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions sont déferés à la cour de cassation, chambres réunies.

Art. 2. L'instruction ne pourra être commencée ni la poursuite intentée que sur l'autorisation de la Chambre des représentants.

L'arrestation préventive d'un ministre ne pourra être opérée qu'avec la même autorisation.

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

Art. 3. Le procureur général près la cour de cassation est chargé de la poursuite, à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exerceront toutes les attributions du ministère public.

Art. 4. La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite.

Art. 5. Sur la réquisition du procureur général, la cour désignera un ou plusieurs de ses membres pour l'audition des témoins ou tous autres actes d'instruction qu'il peut y avoir lieu de faire.

Art. 6. L'instruction terminée, le procureur général portera, dans tous les cas, l'affaire devant la cour de cassation, et lui fera telle réquisition qu'il jugera convenable.

Art. 7. L'action civile résultant du crime ou du délit ne peut être poursuivie que devant la cour de cassation et en même temps que l'action publique.

Art. 8. La cour de cassation observera les formes prescrites par le code d'instruction criminelle.

Art. 9. Les contraventions commises par des mi-

(a) Cet article n'a pas passé dans la loi. Sur la proposition de M. VAN OYENBROEK, la chambre en a ajourné la discussion à la session prochaine. « A quoi bon discuter aujourd'hui cet article, disait l'auteur de la proposition, puisqu'il ne peut être question de l'exercice de l'action civile à l'occasion de l'événement du 8 avril dernier? » (S. du 24 mai 1865. Ann. parl., p. 1017).

(b) Consulter sur l'action en réparation du dommage causé par un ministre, pour faits de son administration, le rapport de la section centrale chargée de l'examen du projet de loi présenté par MM. de Gotal et Goblet. Ce rapport a été déposé par l'honorable M. De Fré, dans la séance de la Chambre du 8 mai 1865.

déférés à la cour de cassation, chambres réunies (1).

Art. 2. L'instruction ne peut être commencée ni la poursuite intentée sans l'autorisation de la chambre des représentants.

Sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'art. 41 du code d'instruction criminelle, l'arrestation pré-

ventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec la même autorisation.

Si le ministre est membre du sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu, pendant la durée de la session, qu'avec l'autorisation de cette assemblée (2).

nistres sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires.

Art. 10. La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa publication. Elle sera révisée dans les trois ans à partir de ce jour.

(1) C'est sur cet article qu'il est, en effet, le point cardinal de la loi, qu'a roulé, en très-grande partie, la discussion générale du projet, à la chambre des représentants, comme au sénat.

La question de droit constitutionnel que soulevait cet article, celle de savoir si le congrès national a entendu déroger aux règles du droit commun, en matière de juridiction, pour les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leurs fonctions, se trouve résolue mais provisoirement seulement (art. 10 de la loi), dans le sens affirmatif, par la loi actuelle.

(2) L'art. 2 du projet a donné lieu à une longue discussion. J'en extrais tout ce qui peut servir à l'intelligence du texte.

Les premiers mots du deuxième alinéa de l'article 2 : « Sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'art. 41 du code d'instr. crimiu. etc... » ne se trouvaient pas dans le projet. Il y ont été ajoutés sur la proposition de M. le ministre des finances.

Le rapporteur de la commission (M. DELCOUR), se ralliant à cet amendement, a indiqué les motifs qui avaient engagé la commission à passer sous silence le cas de flagrant délit, dans le projet.

« Le premier motif, disait-il, a été la définition légale du flagrant délit donnée par le code d'instruction criminelle. Cette définition va si loin, qu'elle est considérée par des criminalistes des plus distingués comme contraire à la vraie théorie du droit, et comme dépassant le but que le législateur s'est proposé d'atteindre. En présence d'une définition aussi dangereuse, pouvions-nous accorder au premier agent de la force publique venu le droit d'arrêter un ministre en flagrant délit de crime ?

« A ce premier motif, j'en ajouterai un second, c'est celui de l'intérêt général; je n'hésite pas à déclarer que la disposition du code criminel peut amener des résultats désastreux. L'amendement de M. le ministre des finances lève toute incertitude. Nous savons que le flagrant délit ne peut être que celui qui se commet actuellement (a) : au moyen de cette définition, toutes les craintes que j'ai exprimées viennent à disparaître. »

Dans la même séance, M. GIROUX s'est exprimé comme suit :

« Il résulte du rapport de la commission que la seule justification de l'art. 2 que puisse trouver l'honorable rapporteur consiste à dire que l'intérêt de la justice doit céder, dans certaines circonstances, à l'intérêt de la défense de l'Etat et du salut public.

« J'ai dit hier et je répète aujourd'hui que je partage parfaitement sa manière de voir à cet égard, et je voterai même l'art. 2 s'il se bornait à consacrer de telles dispositions. Mais il n'en est rien, messieurs; cet article exige pour la poursuite ou pour qu'une

instruction puisse être commencée, une autorisation de la chambre sans limite de durée, sans qu'il soit spécifié dans quel but cette autorisation sera accordée ou refusée, en un mot, on prétend qu'il y a similitude avec l'art. 45 de la constitution relatif aux prérogatives des membres des chambres.

« Messieurs, il n'y a ici aucune espèce d'assimilation possible; pour les membres des chambres, on suspend le cours de la justice pendant toute la durée de la session : pendant ce temps, la prescription de l'action publique, selon moi, est suspendue; elle appartient de nouveau au ministère public, le lendemain du jour où la session est close; l'action du ministère public reprend dès ce moment toutes ses prérogatives. L'action judiciaire n'est donc que suspendue dans un intérêt social déterminé, en vertu d'une disposition constitutionnelle parfaitement justifiée, et le lendemain du jour où ce temps limité vient à cesser, l'action judiciaire commence. Les trois ans ou les dix ans pendant lesquels l'action publique peut s'exercer selon qu'il s'agit de délits ou de crimes, ne commencent, selon moi, que du jour où la session est close.

« Or, d'après l'article de la commission, lorsque la chambre aura refusé son autorisation, l'action publique cessera-t-elle complètement? N'y aura-t-il plus lieu à revenir sur cette décision; cette résolution de la chambre statuant sur un crime ou sur un délit, se substituant à l'autorité judiciaire, empiétant sur les attributions de ce pouvoir et amenant la confusion de pouvoirs la plus complète qu'on puisse imaginer, cette intervention de la chambre enrayera-t-elle complètement l'action de la justice ?

« En outre, si l'action de la justice n'est pas complètement enrayée, si la décision de la chambre ne fait que suspendre le droit de poursuites de la part du ministère public, quand cette suspension viendra-t-elle à cesser? Dans cette hypothèse, la prescription pénale prévue par le code d'instruction criminelle aura-t-elle son empire pendant tout le temps de la suspension, pendant tout le temps où la chambre refusera son autorisation ?

« Enfin, si un ministre, en supposant que la chambre décide que l'action publique peut se prescrire pendant le temps que durera le refus d'autorisation, si un ministre vient à perdre ses fonctions ministérielles avant que la prescription de l'action publique soit arrivée à son terme, l'action judiciaire reprendra-t-elle son cours ?

« Voilà les questions que je pose à l'honorable M. Delcour. S'il les résout affirmativement, s'il vient vous déclarer que, conformément à son exposé des motifs, il ne veut que suspendre momentanément l'action de la justice et qu'il ne veut pas la livrer complètement à l'arbitraire de la chambre; s'il vient dire que l'intérêt social est suffisamment sauvegardé dans cette hypothèse, alors il y a lieu de faire la rédaction de l'article, et mon amendement est parfaitement d'accord avec le sien; seulement mon amendement a l'avantage d'exiger que la chambre détermine d'une manière claire et précise : en premier lieu, que c'est dans un intérêt social qu'elle assure momentanément l'impunité d'un ministre, ce qui est toujours un fait excessivement regrettable,

(a) Et celui qui vient de se commettre. Voy. le § 1^{er} de l'art. 41, c. inst. cr.

Art. 3. Le procureur général près la cour de cassation est chargé de la poursuite, à moins

que la chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires

nous ne pouvons pas nous le dissimuler. Mon amendement demande ensuite que ce privilège exceptionnel soit déterminé quant à sa durée et quant à ses motifs.

« En outre, dans ma pensée, cette situation exceptionnelle créée par la chambre laisse à l'action judiciaire le droit absolu d'agir. Après le temps pendant lequel cette suspension aura lieu, la prescription ne court pas; en un mot l'action publique commence seulement à avoir cours légal, à dater du jour où la suspension vient à cesser.

« Telles sont, messieurs, les questions sur lesquelles je crois qu'il est nécessaire qu'une explication franche et catégorique ait lieu, parce que, comme l'article est libellé, comme il semble devoir être compris à première lecture, il assure de la manière la plus complète le privilège de l'impunité pour les ministres. Il suffira qu'une majorité complaisante, parfois on peut en trouver, décide qu'un ministre, manifestement coupable d'un crime ou d'un délit, ne doit pas être poursuivi et cela par des motifs qu'elle n'aura pas même à déterminer. Une telle situation, messieurs, ne me semble point possible; selon moi, nous ne pouvons édicter une pareille disposition dans une loi belge. »

M. DALCOUR : « J'arrive aux questions spéciales.

« Je tiens à bien vous faire connaître le rôle que joue l'autorisation de la chambre dans la procédure. Lorsque la chambre est appelée à se prononcer sur la poursuite d'un ministre prévenu d'un délit étranger à ses fonctions, que fait-elle? La chambre se borne à autoriser la poursuite, mais elle ne juge pas, elle n'examine pas les faits, elle ne recherche pas la culpabilité des ministres; elle n'apprécie pas les charges. Elle prononce sur ce seul point : Y a-t-il lieu, oui ou non, à autoriser la poursuite? »

« Vous le voyez donc, messieurs, ce n'est pas un jugement que la chambre est appelée à rendre. Le pouvoir judiciaire conserve toute la plénitude de son action et de son indépendance. L'autorité judiciaire recherchera les faits, elle recherchera si les faits imputés au ministre réunissent les conditions légales qui constituent le crime ou le délit. La chambre intervient donc exclusivement pour sauvegarder le grand intérêt national. Convient-il que le ministre soit mis en accusation, qu'il soit poursuivi dans telle ou telle circonstance? Voilà tout ce que la chambre a à décider.

« Le caractère de l'autorisation bien compris, il est clair que toutes les questions de l'honorable M. Giroul disparaissent.

« Encore une fois, nous ne préjugeons rien. Là est l'erreur dans laquelle verse l'honorable M. Giroul. Il s'imagine que l'autorisation de la chambre préjuge la culpabilité du ministre. Il n'en est rien; il n'y a ni instruction, ni jugement. L'autorisation est une mesure de protection organisée par la loi dans un but d'intérêt public.

« Messieurs, ce n'est pas la première fois qu'on demande l'autorisation de certaines autorités pour exercer des poursuites contre les agents de la force publique. En France, aucun agent du gouvernement ne peut être mis en jugement sans l'autorisation du conseil d'Etat; mais il n'est jamais entré dans la pensée d'aucun jurisconsulte de considérer cette autorisation comme un jugement. »

M. GIROUL : « C'était un privilège. »

M. DALCOUR : « C'était un privilège. Mais le même privilège est écrit dans la constitution en faveur des

membres de l'une et de l'autre chambre. L'autorisation de la chambre change-t-elle de nature, parce que nous vous proposons de l'appliquer aux ministres? Evidemment non. Elle reste ce qu'elle doit être en vertu de la constitution, ce qu'elle doit être en vertu des principes généraux du droit.

« Je crois, messieurs, avoir répondu complètement aux observations de l'honorable M. Giroul. Je comprends que l'honorable membre n'admette pas mes observations, car il se trouve dans un tout autre ordre d'idées. Mais il n'en est pas moins vrai que, dans le système de la commission, tout se tient, tout se lie.

« L'honorable M. Giroul demande encore : Qu'arrivera-t-il si l'autorisation de la chambre n'intervient pas? Si l'autorisation n'est pas accordée, aucun acte d'instruction ne pourra avoir lieu.

« Le projet décide qu'on ne pourra faire aucun acte d'instruction, aucun acte de poursuite avant l'autorisation. En le décidant ainsi, le projet reste fidèle aux principes généraux du droit criminel. Car, vous savez aussi bien que moi, messieurs, qu'une fois l'action publique engagée, aucune puissance ne peut plus l'arrêter. Il fallait donc une règle absolue, afin d'empêcher la confusion des pouvoirs.

« Je répondrai à un dernier point.

« L'honorable M. Giroul s'est demandé enfin : Je suppose que le ministre cesse de remplir ses fonctions avant d'avoir été mis en jugement, que décidera-t-on?

« Si le ministre cesse de remplir ses fonctions avant que la prescription de l'action publique se soit accomplie, conformément aux règles du code d'instruction criminelle, je dis qu'il tombera sous l'application du droit commun. Car le privilège de juridiction que le projet lui accorde est un privilège personnel; nous l'attachons aux fonctions ministérielles, la cause cessant, l'effet doit également cesser.

M. LALIÈVRE : « L'honorable M. Giroul a posé quelques questions qui ne me semblent pouvoir faire naître aucune difficulté sérieuse.

« Si l'on exige l'autorisation de la chambre comme une condition essentielle pour commencer les poursuites contre un membre, il est évident que la prescription ne peut courir jusqu'au moment où l'autorisation est accordée. En effet la condition qui seule autorise la poursuite ne se réalisant qu'à cette époque, il n'est pas possible que la prescription coure alors que la partie publique ne peut exercer l'action en justice répressive. Il y a empêchement légal, et le principe admis à cet égard en matière civile est également applicable aux matières criminelles. Le cours de la prescription est suspendu dès qu'il y a impossibilité d'agir de la part des agents chargés de l'exercice de l'action publique (?).

« M. Giroul a soulevé une autre question. Il demande si le ministre ayant commis un délit et venant à donner sa démission sera encore soumis à la juridiction privilégiée. L'affirmative me semble évidente (?). C'est l'état de choses existant au moment du délit qui seul doit être pris en considération et ce n'est pas un événement postérieur qui peut venir changer le régime créé par le délit. La jurisprudence a consacré ce système. C'est ainsi que les magistrats, qui sont justiciables de la cour d'appel, aux termes de l'art. 479 du Code d'instruction criminelle, continuent à jouir de la juridiction privilégiée, alors même que postérieurement ils auraient donné

leur démission et perdu la qualité de magistrats.

« Le même cas s'est présenté en France en 1830. Le comte de Kergorlay, pair de France, avait commis, par la voie de la presse, le délit d'offense envers la personne du roi. Postérieurement, il refusa le serment au gouvernement du Juillet et cessa d'appartenir à la pairie. Eh bien, la cour des pairs se déclara compétente pour connaître du fait imputé au prévenu, parce que c'est l'état de choses existant, lorsque le fait a été commis, qui règle la compétence et la voie à suivre sans qu'un événement postérieur, dépendant de la volonté du prévenu, puisse venir changer la juridiction. Sans cela, il dépendrait d'un inculpé de changer l'ordre des juridictions. Sur ce point, je ne puis partager l'opinion de l'honorable M. Delcour. »

M. COOMANS : « Nous sommes en désaccord sur plusieurs points graves. Expliquons-nous. »

« Nous avons tous entendu avec intérêt les explications de l'honorable M. Delcour, mais je dois dire qu'il en est deux sur lesquelles je suis obligé de revenir. M. Giroul a demandé avec raison si le ministre ne pourra plus être poursuivi après le refus de la chambre d'autoriser les poursuites ; si je comprends bien l'honorable M. Delcour, le refus de la chambre n'empêche pas toute poursuite ultérieure. (Interruption.) »

« Comment donc ! Quant une proposition de loi est rejetée, il est vrai que nous ne pouvons plus la représenter dans la même session, mais nous pouvons la représenter dans la session suivante. »

M. DELCOUR : « J'ai dit que c'était une simple autorisation. »

M. COOMANS : « Je sais bien que ce n'est pas un jugement, Dieu me garde d'aller si loin ; je sais bien que la chambre se bornera à autoriser les poursuites sans rien préjuger ; mais je demande si le ministère public pourra dans la session suivante, lorsque la chambre peut-être se sera repentie, lorsque le scandale aura pris des proportions extraordinaires, si le ministère public pourra reproduire la demande d'autorisation. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Ce sont là des choses évidentes. »

M. COOMANS : « Alors nous sommes d'accord. »

« Il est un deuxième point sur lequel je n'ai pas obtenu d'explications de la part de l'honorable M. Delcour, c'est celui de savoir s'il y aura un privilège, quant au flagrant délit, en faveur des ministres vis-à-vis des membres de la chambre. »

« Cette question est fondamentale, je ne consentirai jamais à établir un privilège pour les ministres envers les membres de la chambre, alors que, selon moi, il y a beaucoup moins de raisons pour établir ce privilège en faveur des ministres que pour l'établir en faveur des membres de la chambre et j'en ai dit les motifs. »

« Il faut donc que l'on s'explique sur ce point : Le flagrant délit sera-t-il entendu dans le même sens pour les ministres que pour les membres de la chambre ? (Interruption.) »

« Les uns disent oui, les autres disent non ; expliquons-nous. Il ne s'agit pas de faire des lois par préterition et de fournir encore un aliment nouveau à la chicane avocassière. »

« Je crois vraiment que le gouvernement y met de l'amour-propre et cette fois-ci un amour-propre déplacé... (interruption) puisqu'il déclare lui-même qu'il ne se trouvera jamais dans le cas d'être poursuivi, et je suis bien certain que cette prévision est fondée pour les membres du cabinet comme pour nous tous. »

« Mais alors je demande qu'on ne nous accorde pas d'une main avaré les garanties que nous demandons, et avouez qu'il nous est impossible de consentir à diminuer nos droits constitutionnels. »

« J'ajouterai que je ne crois pas que nous ayons le droit d'étendre un privilège inscrit dans la Constitution ; nous ne vivons pas dans un pays de privilèges, il y en a déjà trop dans la constitution. Il n'y a que le pouvoir constituant qui puisse établir des privilèges nouveaux. »

M. GIRAULT : « Les explications données par l'honorable M. Delcour justifient complètement mon amendement, et prouvent que j'ai eu raison de poser à la commission différentes questions, et que le texte de la loi, tel que la commission l'avait libellé, laissait à désirer. »

« Il résulte en effet des explications de M. Delcour, rectifiées par M. le ministre des finances, que ce n'est que dans un intérêt social et pour un temps limité que l'autorisation est nécessaire pour poursuivre les ministres. Mon amendement donne satisfaction complète aux garanties que l'on peut exiger sous ce rapport. »

« Il nous a dit que l'action publique pouvait être suspendue dans l'intérêt social, et rectifiant ce qu'il avait dit précédemment, il admet que dans une série successive de sessions, l'on pourra représenter toujours la demande d'autorisation à raison du même crime ou du même délit. M. le ministre des finances a dit qu'on pourra représenter la demande d'autorisation, pour le même fait. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Je suis d'accord sur ce point avec M. Delcour, c'est d'ailleurs l'avis de tout le monde. »

M. GIRAULT : « Mon amendement a pour but, en second lieu, de consacrer dans la loi l'explication de l'honorable M. Delcour sur un autre point. Il se peut, dit-il, que l'intérêt de l'Etat exige que l'action judiciaire soit suspendue ; nous ne jugeons point, nous apprécions seulement, au point de vue de l'intérêt général de la société, si l'autorisation doit être accordée. »

« Mais le libellé de l'article de la commission a un tort immense, c'est de ne pas dire ce que M. Delcour explique si bien. L'article ne dit pas que le refus d'autorisation de la chambre aura uniquement pour mobile l'intérêt de l'Etat ; il ne dit pas que le refus d'autorisation sera limité au temps nécessaire pour sauvegarder les nécessités momentanées du gouvernement. »

« Le projet de loi ne dit pas davantage que le procureur général pourra représenter la même demande à son gré. Il n'indique pas que le ministre cessant ses fonctions ministérielles, l'action judiciaire reprend son empire. Tout cela est dit dans mon amendement. »

« Je ne veux pas, messieurs, prolonger la discussion, mais je constate de nouveau qu'il y a un abîme entre les explications de M. Delcour et le texte formulé par la commission et qu'il y a entre les explications de M. Delcour et mon amendement une concordance complète. Il ne s'agit donc plus que d'une simple différence de rédaction : il s'agit de mettre dans la loi ce que M. Delcour a dit dans son discours. »

M. DE BROUCKERE : « Messieurs, la discussion à laquelle la chambre s'est livrée et particulièrement les explications si lucides données par M. le rapporteur de la commission spéciale, ont singulièrement éclairci les questions que la chambre a à décider. Nous sommes d'ailleurs bien près d'être d'accord, et je vais vous le démontrer. »

exercent toutes les attributions du ministère public (3).

Art. 4. La chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite.

Art. 5. Sur la réquisition du procureur général ou celle des commissaires délégués, la cour

désigne un ou plusieurs de ses membres pour entendre les témoins ou procéder à tous autres actes d'instruction.

Art. 6. L'instruction terminée, l'affaire est portée devant la cour de cassation, soit par le procureur général, soit par les commissaires délé-

« L'honorable M. Giroul reconnaît qu'il faut soumettre à l'autorisation préalable de la chambre la faculté d'intenter des poursuites contre les ministres; il va plus loin, il reconnaît avec l'honorable rapporteur que dans des cas exceptionnels, pour des raisons d'Etat, la chambre peut refuser l'autorisation de poursuivre un ministre alors même qu'il y aurait des charges sérieuses contre lui.

« Mais l'honorable M. Giroul pose plusieurs questions d'un ordre secondaire.

« Ainsi, par exemple, il demande: Si la chambre, par des considérations spéciales, refuse l'autorisation de poursuivre un ministre, bien qu'il existe des charges contre lui, ce refus sera-t-il définitif et le procureur général, le ministère public ne pourra-t-il plus revenir à la charge auprès de la chambre? L'honorable rapporteur de la section centrale lui répond négativement; il dit: Non; le refus ne sera pas définitif et le procureur général pourra représenter sa demande dans un moment plus opportun.

« L'honorable M. Giroul ne se tient pas pour satisfait, et dit: Mettez cela dans votre loi! Je ne crois pas qu'il faille prévoir dans une loi tous les cas qui peuvent se présenter. Cela n'est pas nécessaire. Une loi serait démesurément longue et diffuse, s'il fallait prévoir tous les cas possibles. Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point, l'honorable M. Giroul, le rapporteur de la section centrale et tous les orateurs qui ont pris la parole sur cette question. Il ne peut donc y avoir de doute à cet égard.

« L'honorable M. Lelièvre, répondant à l'honorable rapporteur de la section centrale, pense que si un ministre, ayant résigné ses fonctions, était poursuivi par le ministère public, il faudrait encore que le ministère public vint demander l'autorisation de la chambre et que les poursuites eussent lieu devant la cour de cassation.

« Eh bien, messieurs, je crois que l'honorable M. Lelièvre se trompe. Pourquoi exige-t-on l'autorisation préalable de la chambre pour la poursuite d'un ministre, et pourquoi décidons-nous que le ministre sera renvoyé devant la cour de cassation? Est-ce à raison de la matière ou est-ce à raison de la personne? Evidemment, c'est à raison de la personne. C'est à cause des fonctions qu'occupe l'homme qu'il s'agit de poursuivre. Cet homme n'occupant plus les mêmes fonctions, les mesures exceptionnelles prises pour le protéger n'existent plus; le ministre en cessant d'être ministre rentre dans le droit commun, par conséquent il peut être poursuivi sans autorisation de la chambre devant la juridiction ordinaire, même pour des délits qu'il aurait commis étant ministre, mais en dehors de ses fonctions.

« Enfin l'honorable M. Coomans a dit: Avant de voter la disposition que l'on nous propose, je voudrais savoir si elle sera applicable aux membres de la chambre.

« Nous ne faisons pas une loi qui soit destinée à être appliquée aux membres de la chambre, nous ne nous occupons, dans la loi actuelle, que des ministres. Les membres de la législature sont protégés par la constitution, et dans la loi que nous faisons, nous n'avons à nous occuper que des ministres.... »

M. GIROUL: « En présence des explications données par les honorables MM. Delcour et de Brouckere sur le sens et la portée de l'art. 2, explications qui sont les commentaires législatifs de cet article et qui semblent du reste ne pas être contestées par la chambre, je crois que le but de mon amendement vient à disparaître et je le retire. »

(3) M. DOLZ disait, pour justifier la disposition relative aux commissaires de la chambre: « Quand votre commission a eu l'honneur de proposer l'article 3, il a été bien loin de sa pensée de donner un témoignage de défiance au parquet si élevé, si digne de respect de la cour de cassation. Nous avons dans ce parquet, comme dans la cour elle-même, une confiance profonde que l'un et l'autre méritent à tous les titres possibles.

« Mais nous avons pensé qu'en aucun cas les prérogatives de la chambre ne pouvaient être laissées dans l'ombre, et c'est au nom de ces prérogatives, que nous avons voulu tenir intactes, que nous avons présenté la proposition. Votre commission a pensé qu'il pouvait se présenter des cas où il serait indispensable que la chambre produisît elle-même devant la cour de cassation l'accusation qu'elle aurait considérée comme nécessaire contre un membre du cabinet.

« C'est ainsi qu'il pourrait arriver que le parquet de la cour de cassation crût qu'il n'y a pas lieu à poursuivre alors que la chambre aurait la conviction contraire; dans une telle éventualité, il importe à la dignité même de la chambre qu'elle puisse charger ses délégués de produire devant la cour suprême l'accusation qu'elle aurait autorisée, bien que les magistrats du parquet ne fussent pas de cet avis.

« C'est précisément parce que nous n'avons pas voulu que les crimes et les délits commis par les ministres pussent rester impunis que nous avons pris des mesures efficaces pour en assurer la poursuite. » (S. du 24 mai. Ann. parl., p. 1016).

— Au sénat, cette disposition a donné lieu aux observations suivantes (S. du 14 juin 1863):

M. LE BARON D'ANETHAN: « Messieurs, j'ai une seule observation à présenter. Mon honorable ami, M. Malou, a combattu la disposition de l'art. 3, trouvant exorbitant qu'on puisse confier à des membres de la chambre le droit d'exercer les fonctions du ministère public. En effet, c'est encore là une disposition qui frise un peu l'inconstitutionnalité, attendu que les membres remplissant les fonctions du ministère public doivent constitutionnellement être nommés par le roi, et qu'ici ce sont les chambres qui précèdent à cette nomination.

« Cet article soulève une autre objection; il en résulte que ce n'est pas seulement en cas de refus du ministère public d'exercer des poursuites, que l'on pourra déléguer un ou plusieurs membres de la chambre des représentants, pour poursuivre, mais que, dans tous les cas, il est permis à la chambre de déléguer un ou plusieurs de ses membres pour remplacer le procureur général. Il suffit à la chambre de penser que ses membres ont plus de talent, plus de sagacité, plus d'éloquence que des membres du parquet de la cour de cassation, pour qu'elle puisse,

gués, pour y faire telle réquisition qu'il appartiendra.

Art. 7. La cour de cassation observe les formes prescrites par le code d'instruction criminelle.

Art. 8. Par dérogation au dernier paragraphe de l'art. 27 de la loi du 4 août 1832, le nombre des membres nécessaires pour que la cour de

cassation puisse rendre arrêt est réduit à quatorze (4).

Art. 9. Les contraventions commises par des ministres sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires (5).

Art. 10. La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa publication et n'aura d'effet que

sans s'informer même de l'opinion du procureur général, donner à certains de ses membres le droit de faire descendre ce magistrat de son siège et de le remplacer dans ses fonctions.

« Je dis qu'une pareille disposition n'est pas admissible, qu'elle constitue une véritable usurpation de pouvoirs. »

M. TSCCH, ministre de la justice : « Messieurs, il faut interpréter les lois d'une manière raisonnable. »

M. LE BARON DELLAFAYE : « Il faut les bien rédiger. »

M. TSCCH, ministre de la justice : « C'est ce que nous faisons. La loi prévoit des cas qui peuvent se présenter ; elle dit que la chambre pourra nommer des commissaires ; mais il est impossible d'indiquer toutes les circonstances dans lesquelles cette délégation pourra avoir lieu. Ainsi, par exemple, le ministère public pourra avoir sur une question de droit une autre opinion que l'une des deux chambres. »

« D'autre part, la chambre, qui a une action sur le ministre, doit avoir le droit de le poursuivre lorsque le ministère public serait paralysé. »

« On ne peut pas admettre que la chambre ait des fantaisies, qu'elle puisse faire descendre le ministère public de son siège pour le remplacer par des commissaires qu'elle aura délégués, sous le prétexte de l'éloquence ou du talent que ces membres pourraient avoir. Cela n'est admissible ni pour la chambre ni pour le sénat. »

« Je crois donc qu'il y a lieu d'adopter l'article tel qu'il est proposé par la chambre des représentants. »

— L'article est mis aux voix et adopté. (*Ann. parl.* p. 434.)

(4) Cette disposition ne se trouvait pas dans le projet. Elle y a été ajoutée sur la proposition de M. DELCOUR, rapporteur de la commission, qui disait, pour la justifier : « Vous vous rappelez, messieurs, que, aux termes de l'art. 26 de la loi de 1832 organique de l'ordre judiciaire, la cour de cassation, lorsqu'elle juge les ministres, siège en nombre pair, et que selon l'art. 27 de la même loi, le nombre des juges doit être de 16 au moins. Le personnel de la cour de cassation ayant été réduit par une loi postérieure (loi du 15 juin 1849) l'exécution de l'art. 27 pourrait rencontrer une difficulté sérieuse. J'ai déjà signalé ce point à la chambre ; il faut nécessairement une disposition nouvelle pour modifier un texte de loi existant. » (*S. 25 mars 1865. Ann. parl.* p. 1001.)

— M. GUILLERY : « On a dit, dans la discussion, que les membres chargés de l'instruction ne pourraient pas siéger lors du jugement. Je dis que cela n'est pas rigoureusement exact, parce qu'il n'y aurait aucun inconvénient à ce que les magistrats instructeurs prissent part au jugement. »

« En matière correctionnelle, le juge d'instruction peut faire partie du tribunal et la loi qui nous occupe est faite pour une affaire correctionnelle, puisqu'il est convenu qu'elle n'aura qu'une année de durée. »

« Si en matière criminelle on ne permet pas à l'un des membres de la chambre des mises en accu-

sation de faire partie de la cour d'assises, cela peut s'expliquer par le petit nombre des membres de la cour d'assises eu égard à l'importance de l'affaire. Le nombre est de 3 ; il était autrefois de cinq. Mais, dans une cour composée de 12 à 16 membres, je ne verrais aucun inconvénient à ce que les magistrats instructeurs fissent partie de la cour de jugement. »

M. TSCCH, ministre de la justice : « Je ne crois pas qu'il soit absolument exact de dire que les membres de la cour de cassation qui auront pris part à l'instruction ne pourront pas siéger. L'art. 7 porte : « La cour de cassation observe les formes prescrites par le code d'instruction criminelle. » Cet article me paraît signifier que les membres de la cour de cassation qui auront pris part à l'instruction pourront participer au jugement lorsqu'il s'agira d'une affaire correctionnelle, mais qu'ils ne pourront plus lorsqu'il s'agira d'une affaire criminelle. »

M. LELIÈVRE : « En ce qui me concerne, je ne vois aucun inconvénient à ce que le conseiller qui aura procédé à l'information intervienne au jugement, soit qu'il s'agisse d'une affaire correctionnelle, soit qu'il s'agisse d'une affaire criminelle. En effet, remarquez que dans l'espèce il n'interviendra aucun arrêt de mise en prévention ou de mise en accusation, de sorte que le magistrat instructeur n'aura pas encore eu occasion de manifester son opinion. »

« Dans les affaires criminelles, le juge instructeur et le magistrat qui sont intervenus lors de l'arrêt d'accusation ne peuvent siéger à la cour d'assises, parce qu'ils sont intervenus dans des décisions qui forment un préjugé défavorable au prévenu. Le juge d'instruction a figuré dans l'ordonnance de la chambre du conseil, et il a ainsi concouru à une décision préjugeant le fond ; mais dans l'espèce, il n'intervient aucun arrêt préparatoire, de sorte qu'à mon avis les conseillers instructeurs peuvent parfaitement siéger lors d'un jugement définitif. » (*S. du 26 mai 1865. Ann. parl.* p. 1019, *suit.*)

(5) M. LELIÈVRE : « A l'occasion de l'art. 9 en discussion, je dois adresser une question à l'honorable rapporteur. Qu'entend-on par les contraventions commises par les ministres ? S'agit-il de tous les faits qui, aujourd'hui, sont du ressort des tribunaux de simple police ? Ceux-ci, comme l'on sait, connaissent, aux termes de la loi du 1^{er} mai 1849 et d'autres lois spéciales, de faits qui peuvent être punis d'un emprisonnement dont la durée n'excède pas huit jours d'emprisonnement et deux cents francs d'amende. Eh bien, les faits dont je viens de parler seront-ils considérés comme contravention et défrés aux tribunaux de simple police ou bien à la cour de cassation ? Le code pénal ne considère comme contraventions que les faits punis d'un emprisonnement qui ne peut excéder cinq jours et d'une amende qui ne peut dépasser quinze francs. Mais la loi de 1849 et d'autres lois postérieures ont étendu la compétence des tribunaux de simple police. Je désire donc savoir si pour tous ces faits l'on maintiendra, à l'égard des ministres, la juridiction de simple police comme à l'égard des autres citoyens. »

M. DELCOUR, rapporteur : « Messieurs, dans l'article 1^{er}, il est parlé des crimes et délits ; à l'art. 8,

pour le terme d'une année. Elle sera applicable à toutes les infractions commises avant cette publication, mais dont les poursuites ne seraient pas encore commencées.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat, et publiée par la voie du *Moniteur*.

Contre-signé par le ministre de la justice.
M. VICTOR TESCH.

155. — 20 JUIN 1865. — Acceptation de la loi du 7 avril 1865, qui accorde la naturalisation ordinaire au sieur Etienne (Jean-Baptiste), cultivateur à Jalhay, province de Liège, né à Weismes (Prusse), le 12 octobre 1840. (Monit. du 27 juin 1865.)

156. — 20 juin 1865. — Arrêté royal. — Modification au règlement général du 7 juillet 1847 (Pasin., n^o 528), en ce qui concerne l'entrepôt public d'Anvers. (Monit. du 27 juin 1865.)

Léopold, etc. Vu la loi du 18 juillet 1863, qui a autorisé le gouvernement à faire la cession de l'entrepôt public d'Anvers :

Vu l'acte passé par-devant M^e Vandenhouten, notaire à Bruxelles, le 25 mars 1865, par lequel la cession dudit entrepôt a été faite à la Société des docks, entrepôts et magasins généraux d'Anvers, et notamment les articles suivants :

« Art. 8. La société cessionnaire aura l'administration de l'entrepôt public, mais la douane conservera, dans l'intérêt du trésor, la surveillance exclusive de cet établissement et de ses dépendances, tant aux issues qu'à l'intérieur et à l'extérieur. Nonobstant cette surveillance, il est entendu que le gouvernement ne pourra jamais être rendu responsable, ni être tenu à des dommages et intérêts envers les entrepositaires du chef de vol, de perte ou d'avarie des marchandises.

« Elle ne pourra céder l'administration ou l'exploitation de l'entrepôt, sans l'autorisation du ministre des finances.

« Art. 9. Le gouvernement se réserve la faculté de prendre ou de prescrire, avec le concours de la législature, toutes les mesures qu'il jugera utiles pour la complète garantie des intérêts du trésor.

il est parlé des contraventions. Quant aux contraventions, nous les maintenons sous l'empire de la loi commune.

« Le projet est complet et le texte est aussi clair que possible.

« Nous avons employé la terminologie légale. En parlant des crimes, délits et contraventions, nous avons compris les diverses espèces d'infractions telles qu'elles existent dans l'ordre légal.

« Il opérera le recouvrement des droits de magasin et remettra, à la fin de chaque trimestre, le montant des sommes reçues de ce chef à la société cessionnaire, après déduction des dépenses éventuelles faites en vertu des articles 35 et 62 de la loi du 4 mars 1846.

« Le taux desdits droits ne pourra excéder le taux actuel et, si le tarif est révisé, il ne pourra être appliqué qu'après avoir été approuvé par arrêté royal.

« Art. 11. Sous la réserve des privilèges, résolutions, charges et conditions ci-dessus stipulées, la Société des docks, entrepôts et magasins généraux d'Anvers est substituée, pour l'entreposage des marchandises à Anvers, aux droits accordés et aux obligations imposées à l'autorité communale par la législation sur les entrepôts de commerce.

« Le gouvernement apportera aux règlements en vigueur les modifications nécessaires pour les mettre en harmonie avec cette stipulation. »

Sur la proposition de notre ministre des finances,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. Les articles 150, 151, 152, 153, 154, 157, 159 et 371 du règlement général du 7 juillet 1847, cessent d'être applicables à l'entrepôt public d'Anvers.

Art. 2. Les articles 155, 156, 145, 161, 172, 213, 222, 224, 361 et 363 du même règlement sont modifiés comme il suit, en ce qui concerne cet entrepôt :

« Art. 155. La société des docks, entrepôts et magasins généraux d'Anvers délègue un agent chargé spécialement de concourir avec le contrôleur à la surveillance de l'entrepôt ainsi qu'à l'exécution des mesures de police et d'ordre intérieur arrêtées par le règlement spécial. »

« Art. 156, premier paragraphe. La société des docks, entrepôts et magasins généraux d'Anvers rédige le règlement spécial de l'entrepôt, lequel détermine dans les limites de la loi :

« 1^o, etc. »

(Le dernier paragraphe de l'article est supprimé.)

« Art. 145. Le contrôleur s'assure, le cas échéant, avec l'agent de la Société, que les locaux et les bâtiments de l'entrepôt sont bien entretenus,

« Je pense, messieurs, que le projet de loi est parfaitement clair sur la question que vient de poser l'honorable M. Lelièvre. » (S. du 26 mai 1865. *Ann. parl.* p. 1020.)

— SÉNAT. Séance du 14 juin 1865.

M. le baron d'ANSTHAN : « Pour les autorisations serait-il nécessaire d'obtenir une autorisation ?

LE MINISTRE DE LA JUSTICE : « Non. » (*Ann. parl.* p. 455.)