

L'immunité parlementaire : Evolution et aspects nouveaux

par Guy SOUMERYN,

Chargé de recherches au Centre Interuniversitaire de Droit public
Assistant à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles.

★

Introduction.

Le but de la présente étude n'est pas d'étudier de façon exhaustive la matière de l'immunité parlementaire telle qu'elle est fixée par les articles 44 et 45 de la Constitution. Le sujet a été traité par M. le Procureur général Raoul Hoyoit de Termicourt dans la mercuriale qu'il a prononcée à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation, le 15 septembre 1955 (1).

Nous nous attacherons plutôt, dans les pages qui suivent, à analyser l'évolution récente de la doctrine des Chambres législatives concernant l'application de l'article 45 de la Constitution. Plus précisément, nous tenterons de dégager les motifs pour lesquels une assemblée, à l'égard d'un de ses membres qui a commis une infraction, soit refuse la levée de l'immunité parlementaire, soit requiert la suspension des poursuites qui auraient déjà été engagées.

Nous voudrions tout d'abord définir le sens du terme « immunité » dans le cadre de l'article 45 de la Constitution. Certains auteurs emploient en effet le terme « inviolabilité temporaire », l'immunité prévue par l'article 45 de la Constitution ayant un caractère personnel puisqu'elle couvre le représentant ou le sénateur lui-même (2). M. Hoyoit de Termicourt estime avec raison que cette conception est erronée ; en effet, les membres du Parlement ne sont pas soustraits à toute poursuite ; ils restent soumis aux lois pénales « sous la seule réserve que, pendant la session et hormis le cas de flagrant délit, (...) l'autorisation de la

(1) *J.T.*, 1955, pp. 614-620.

(2) WIGNY P., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 585, n° 324 ; SOULIER G., *L'Inviolabilité parlementaire en droit français*, Paris, LGDJ, 1966, pp. 5-9.

Chambre ou du Sénat est requise pour la recevabilité de l'action publique » (3). C'est donc une simple surséance que prévoit l'article 45 de la Constitution.

Remarquons d'ailleurs que les auteurs tels que Wigny et Soulier, que nous avons cités, bien qu'utilisant le terme « inviolabilité », s'accordent à reconnaître que le mot est inexact.

Il faut souligner également que le terme « immunité » lui-même prête à équivoque puisqu'il recouvre des situations fort différentes ; ainsi, par exemple, dans le cas de l'article 44 de la Constitution, qui vise l'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions, l'immunité supprime l'élément légal de l'infraction ; d'autre part, en matière diplomatique, l'immunité est une cause d'exonération de la peine, mais ne fait pas disparaître le caractère illicite de l'acte (4).

Exposé des faits.

Le 11 juillet 1972, M. Gromyko, Ministre des Affaires étrangères de l'URSS était en visite à Bruges. Une manifestation, que les autorités locales avaient refusé d'autoriser, avait été organisée pour protester contre la politique de l'URSS à l'égard des minorités baltes. MM. Babylon et Kuypers, députés, membres de la Volksunie, participaient à cette manifestation. Au cours d'incidents qui opposèrent les forces de la police et les manifestants, M. Babylon porta des coups à des agents de police en civil, provoquant à l'un d'eux une fracture du nez et des blessures, tandis que M. Kuypers, afin de libérer M. Babylon, se rebellait contre la police. Ils furent tous deux interrogés par la police et relâchés le soir même. Cependant, le 13 juillet, le Procureur du Roi de Bruges se rendit au domicile de M. Babylon en vue de son arrestation. M. Babylon ne s'y trouvait point et demeura introuvable jusqu'au 18 juillet, jour où il se constitua lui-même prisonnier. Il fut mis en détention préventive jusqu'au 20 juillet.

Il faut remarquer que les Chambres étaient toujours en session bien que ne siégeant pas effectivement puisqu'elles s'étaient séparées le 29 juin 1972 jusqu'à convocation ultérieure.

M. Babylon contesta devant la Chambre du Conseil la compétence du Tribunal correctionnel du fait que, selon lui, son délit était de

(3) HAYOIT de TERMICOURT R., « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, pp. 615-616, n° 13.

(4) SOULIER G., *op. cit.*, pp. 6-7 et la note (3).

caractère politique. La Chambre du Conseil rejeta sa thèse. La Chambre des mises en accusation fit de même. La Cour de Cassation, par la suite, déclara son pourvoi non recevable. M. Babylon fut alors cité à comparaître devant le Tribunal correctionnel de Bruges le 30 novembre 1972 (5). L'affaire fut remise une première fois au 31 janvier 1973 (6) et une seconde fois au 15 février 1973 (7). Entretemps, le 25 octobre 1972, le Ministre de la Justice avait transmis le dossier à la Chambre afin que celle-ci puisse se prononcer sur une éventuelle suspension des poursuites. Une commission spéciale fut constituée le 26 octobre 1972 (7). Cette dernière se prononça en faveur de la suspension des poursuites, après avoir développé l'argumentation dont on trouvera ci-dessous l'analyse.

Le flagrant délit.

La notion de flagrant délit ne présente pas de difficultés d'interprétation. Dans le cadre de l'article 45 de la Constitution, elle recouvre toute infraction flagrante c'est-à-dire toute infraction qui se commet actuellement ou vient de se commettre (8). Cependant, dans le cas qui nous occupe, il faut observer que selon la commission de la Chambre « le flagrant délit, dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, paraît établi. De ce fait, les autorités judiciaires avaient le droit d'entamer les poursuites » (9).

Nous aurions préféré, en l'espèce, voir la Commission parlementaire se pencher, non pas sur l'existence du flagrant délit, mais plutôt par exemple sur les conditions énumérées par M. Hayoit de Termicourt sans lesquelles l'infraction d'un parlementaire ne peut être considérée comme un cas de flagrant délit :

- « — le fait est vu ou entendu par un témoin ou constaté immédiatement par un agent de police judiciaire ;
- le témoin en avertit sur le champ le parquet, la gendarmerie ou la police, soit oralement, soit par porteur spécial, ou bien le parquet est, de la même manière, informé de l'infraction par le verbalisant ;
- dès que le parquet est ainsi averti, il requiert une instruction contre le membre du Parlement ou exerce lui-même les poursuites ;
- le juge d'instruction requis ouvre aussitôt son instruction.

(5) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(6) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 10 novembre 1972, n° 439/1.

(7) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(8) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, *J.T.*, 1955, p. 616 n° 14 ; Code Ins. Crim., art. 41.

(9) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

Il est essentiel que tout ceci s'exécute sans interruption ... » (10).

La vérification de l'existence de ces conditions pourrait sembler peu utile, puisque, au moment où elle a lieu, les poursuites ont déjà été entamées. Cependant, elle nous paraît avoir de l'importance dans la mesure où cet examen aiderait les Chambres à élargir leur champ d'investigation à l'égard des circonstances matérielles entourant l'infraction, circonstances qui leur permettraient, dans certains cas, de mieux asseoir leur conviction quant à la question de savoir si la poursuite est sérieuse « c'est-à-dire si elle n'est pas inspirée par des préoccupations étrangères à une bonne administration de la justice » (11).

Pareille vérification se situe dans l'esprit de l'article 45 de la Constitution, à savoir éviter que le gouvernement, par le biais de poursuites pénales, puisse écarter un adversaire politique (12).

Il nous faut noter par ailleurs, que l'autorisation prévue par l'article 45 de la Constitution, bien que n'étant pas requise en cas de flagrant délit, pourrait être également demandée par le ministère public au cas où il y a doute sur le caractère flagrant du délit (13).

La suspension des poursuites ou l'autorisation des poursuites.

Lorsqu'un parlementaire commet une infraction, la Chambre à laquelle il appartient peut, selon les cas, autoriser les poursuites à son égard ou requérir la suspension des poursuites. L'article 45, alinéas 1 et 3 de la Constitution recouvre en effet plusieurs hypothèses :

- l'infraction est commise pendant la durée de la session et il n'y a pas flagrant délit ; les poursuites ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de la Chambre dont le parlementaire fait partie (article 45, alinéa 1) ;
- l'infraction est commise pendant la durée de la session, mais il y a flagrant délit ; les poursuites peuvent avoir lieu mais les Chambres peuvent requérir leur suspension (article 45, alinéas 1 et 3) ;
- l'infraction est commise en dehors de la session ; les poursuites peuvent avoir lieu, mais pourront être suspendues lorsque la session sera ouverte (article 45, alinéa 3).

(10) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 17.

(11) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 618, n° 24.

(12) WIGNY P., *op. cit.*, p. 483, n° 322.

(13) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 18.

Qu'il s'agisse d'autoriser les poursuites ou d'en requérir la suspension, l'on doit se demander dans quelles limites se situent les pouvoirs des Chambres. Cette question est essentielle pour déterminer la portée exacte de l'immunité parlementaire. L'examen de la doctrine et de l'attitude des Chambres permet de relever certaines divergences et quelques imprécisions.

La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que les Chambres ne peuvent s'ériger en juridiction et que leur décision ne peut constituer une présomption de culpabilité ou d'innocence. D'autre part, pour la majorité de la doctrine, les Chambres doivent vérifier si la demande d'autorisation de poursuites est sérieuse et si les poursuites n'auraient pas pour effet de perturber le déroulement normal des travaux parlementaires (14).

Selon Wigny, les Chambres doivent également vérifier le caractère sérieux des griefs invoqués, bien qu'il reconnaisse lui-même combien pareil examen est dangereux puisqu'il pourrait amener l'assemblée à se transformer en juridiction d'accusation (15).

Quant à la doctrine des Chambres, elle a été recensée par M. Hayoit de Termicourt jusqu'à l'année 1955 et peut se résumer comme suit : La Chambre des Représentants refusait l'autorisation de poursuivre si la poursuite n'avait pas de fondement en droit ou en fait ou encore si elle était de nature à troubler le déroulement normal des travaux parlementaires.

Le Sénat fondait sa décision sur la gravité ou l'insignifiance des faits ou sur l'existence d'indices sérieux d'infraction, et ce n'est qu'en 1953 qu'il prit pour la première fois en considération l'incidence des poursuites sur la bonne marche des travaux parlementaires. Enfin, M. Hayoit de Termicourt souligne encore que la Chambre des Représentants, en 1934-35 et en 1939-40, et le Sénat, en 1949, émirent l'idée selon laquelle l'immunité parlementaire était la règle et qu'il ne pouvait y être dérogé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et graves (16).

(14) BURDEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e éd., Paris, LGDJ, 1974, p. 546 ; DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris, éd. Boeckard, 1924, pp. 220-221 ; GAUDEMET P., Dalloz, *Encyclopédie juridique*, « Droit criminel », Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1954, t. II, V^o « Immunités », n^o 55 ; HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1928, p. 534 ; HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 619, nos 28 et 30 ; LAFERRIERE J., *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, éd. Domat Montchestrien, 1947, p. 723 ; MAST A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 3^e éd., Gand-Louvain, Stary-Scientia, 1972, p. 129, n^o 120 ; VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, p. 405.

(15) WIGNY P., *op. cit.*, p. 487, n^o 325. Voyez aussi PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1969, p. 734, n^o 517.

(16) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 618-619, n^o 25.

Cette conception de l'immunité parlementaire a heureusement été abandonnée depuis, tant par la Chambre que par le Sénat, bien que ce dernier, en 1959, se soit encore élevé « contre la tendance à restreindre la portée de l'immunité parlementaire » et, en l'espèce, ait décidé d'accorder la levée de l'immunité sous la condition que le sénateur ne soit appelé à comparaître devant les juridictions qu'à « des dates où la présence de l'intéressé ne sera pas requise au Sénat » (17).

Cependant, depuis 1955, une certaine évolution s'est produite dans la doctrine des Chambres. En 1959, l'on voit apparaître à la Chambre des Représentants une nouvelle formulation assez catégorique selon laquelle la Chambre refuse la levée de l'immunité :

« Chaque fois que l'inculpation se révèle d'une importance minime ; chaque fois que l'inculpation est manifestement sans fondement ; chaque fois qu'un élément politique se révèle soit à l'occasion des poursuites, soit dans les actes commis ; chaque fois également que les poursuites sont de nature à entraver l'exercice du mandat politique » (18).

Il faut souligner que c'était la première fois que l'on envisageait la suspension des poursuites en invoquant la présence d'un élément politique *dans les actes commis*. Pareille formulation fut reprise plusieurs fois par la Chambre des Représentants (19) en précisant parfois que la suspension des poursuites était requise parce qu'il s'agissait « d'une affaire à caractère exclusivement politique » (20). Enfin, dans le cas de M. Babylon, la Chambre a estimé qu'il fallait requérir la suspension « lorsque les faits sont de caractère purement politique, s'ils sont de peu d'importance ou s'ils ne sont pas manifestement prouvés » (21). Plus récemment encore, dans les affaires concernant les députés qui avaient refusé de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population au 31 décembre 1970, la Chambre a affirmé le principe du refus de la levée de l'immunité parlementaire « lorsqu'il s'agit d'un délit dont la motivation est politique, sans cependant que la Chambre se prononce sur la nature politique du délit au sens du Code d'instruction criminelle » (22). Signalons, d'autre part, que ce n'est qu'en 1973 que, pour la première fois, le Sénat invoqua le caractère purement politique

(17) *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1958-1959, 5 mai 1959, n° 149, p. 3.

(18) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3.

(19) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1965, 30 juillet 1965, n° 15, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1965-1966, 17 décembre 1965, n° 80, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1968-1969, 27 novembre 1968, n° 174, p. 2.

(20) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 133, p. 2. *CFR. infra* p. 9.

(21) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(22) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

des faits pour refuser la levée de l'immunité parlementaire, et ce également à l'égard d'un sénateur qui avait refusé de répondre au questionnaire relatif au recensement de la population (23).

A l'examen de cette évolution de la doctrine des Chambres, l'on peut constater, comme le faisait déjà M. Hayoit de Termicourt (24), que le pouvoir législatif n'a pas en la matière une attitude constante. L'on peut parfois également relever certaines contradictions ; ainsi, par exemple, lorsque la Chambre affirme qu'il faut refuser la levée de l'immunité parlementaire lorsque les faits sont de peu d'importance (25) et par ailleurs autorise les poursuites parce qu'il s'agit « d'une simple affaire de circulation » (26). En fait, nous pensons que cette situation est inhérente à la justification du principe de l'immunité parlementaire, à savoir que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne peuvent en aucun cas ni tenter ni être en mesure d'influencer le déroulement normal du travail législatif. Le pouvoir législatif pourra même aller jusqu'à considérer qu'il doit se protéger de ses propres membres ; ainsi l'on peut lire dans un rapport de commission de la Chambre : « Un membre a fait remarquer qu'il convenait d'éviter que des poursuites pénales à charge de mandataires politiques en fonction fournissent aux intéressés une publicité pour le moins inopportune » (27).

L'on voit donc que nombreuses sont les raisons pour lesquelles les Chambres peuvent estimer devoir requérir la suspension des poursuites à charge d'un parlementaire ou refuser la levée de l'immunité.

C'est pourquoi, nous pensons qu'il faut faire une distinction entre les éléments sur lesquels une Chambre doit se prononcer lorsqu'elle est amenée à envisager une demande de levée d'immunité. Elle devra d'abord vérifier un élément objectif, c'est-à-dire qu'elle devra examiner la recevabilité de la demande ; pour ce faire, elle contrôlera le caractère sincère et sérieux de cette demande. Selon M. Hayoit de Termicourt, « N'est pas sincère, la demande inspirée par d'autres motifs qu'une bonne administration de la justice. N'est pas sérieuse, la demande qui se heurte manifestement à un obstacle de droit ou qui n'est pas appuyée d'indices suffisants de l'existence des faits imputés » (28). Nous pensons par ailleurs qu'il faut considérer comme n'étant pas sérieuse la demande qui n'est pas accompagnée des pièces nécessaires à la Chambre pour

(23) *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 10 mai 1973, n° 237, p. 2.

(24) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 618-619, n° 25.

(25) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(26) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1968-1969, 27 novembre 1968, n° 174, p. 2.

(27) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

(28) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 619, n° 28.

qu'elle puisse prendre sa décision. Le cas s'est déjà produit à la Chambre ; le Procureur général refusait de communiquer le dossier pénal en se retranchant derrière le caractère secret de l'instruction, des personnes étrangères à la Chambre étant mêlées à l'affaire. L'attitude du pouvoir judiciaire paralysant ainsi l'action du pouvoir législatif, la Chambre a conclu avec raison à la suspension immédiate des poursuites (29).

Ensuite s'étant prononcée sur la recevabilité de la demande, la Chambre aura à se prononcer sur d'autres éléments que nous appellerons subjectifs. C'est-à-dire qu'elle devra se demander si, malgré le caractère recevable de la demande, il n'existe pas d'autres éléments d'opportunité qui requièrent une suspension des poursuites ; l'on peut ranger dans cette catégorie les cas où les faits sont de caractère politique ou peu importants.

La suspension des poursuites quand les faits sont de caractère politique.

Pour ce qui concerne la suspension des poursuites motivée par le caractère politique de l'infraction, nous voudrions revenir au cas de MM. Babylon et Kuypers. En l'espèce, le raisonnement de la Commission de la Chambre à l'égard de M. Babylon était le suivant : la manifestation organisée à l'occasion de la visite du Ministre des Affaires étrangères d'URSS et concernant la politique de ce pays, « revêtait un caractère nettement politique » (30). Par ailleurs, disait la Commission, faut-il considérer que le fait de porter des coups et de blesser des agents de police est également de nature politique, c'est-à-dire est couvert par le caractère politique de la manifestation ? La Commission a répondu par la négative, ou du moins a estimé que les faits ne pouvaient être pleinement justifiés par le caractère purement politique de la manifestation. Par contre, la Commission a estimé que les faits imputés à M. Kuypers (rébellion par attaque ou résistance avec violence ou menaces envers des agents de police) étaient totalement couverts par le caractère politique de la manifestation.

Le fondement de cette décision n'apparaît pas clairement. Que veut dire en effet la Commission lorsqu'elle utilise les termes « faits justifiés par le caractère purement politique de la manifestation » ? Nous pensons qu'en fait, pour asseoir sa décision, la Commission a dû examiner quelle était l'intention de l'auteur de l'infraction. La Commission, en l'espèce,

(29) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 3 juin 1959, n° 261/1, p. 1 ; *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 17 juin 1959, p. 36-37.

(30) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

a estimé semble-t-il, que le fait pour M. Babylon de porter des coups à des agents de police à l'occasion d'une manifestation politique ne révélait pas de motivation politique dans le chef de l'auteur de l'infraction, mais que, par contre, la rébellion de M. Kuypers était guidée par une motivation politique.

Cette décision de la Commission a suscité de vives réactions à la Chambre. Selon M. Perin, notamment, c'est à tort que la Commission a « disjoint les faits matériels du caractère politique de la manifestation (...). Le mobile de la présence dans la manifestation est un mobile politique et l'incident matériel (les coups) en sont la conséquence directe et indissociable » (31).

Nous nous trouvons donc ici devant deux conceptions possibles ; ou bien, ainsi que l'a fait la Commission de la Chambre pour M. Babylon, on vérifie si dans la motivation de l'auteur de l'infraction apparaît un élément politique, ou bien, ainsi que le préconise M. Perin, on tient compte à la fois de l'intention de l'auteur de l'infraction et du caractère politique des circonstances qui ont entouré l'infraction.

Mais il apparaît que la Chambre ne recherchera pas toujours l'existence d'un élément politique dans l'intention de l'auteur d'une infraction. Ainsi dans une affaire où M. J. Van Eynde, éditeur responsable du journal « Volksgazet » était mis en cause à l'occasion du refus de ce journal de publier un droit de réponse, la Commission de la Chambre a estimé que l'Assemblée avait à juger de l'opportunité d'autoriser les poursuites et que, s'agissant d'une affaire à caractère exclusivement politique, il y avait lieu de requérir la suspension des poursuites à charge de M. Van Eynde (32). En d'autres mots, dès que l'infraction se situe dans un contexte politique, il est inopportun d'autoriser des poursuites.

La Chambre des Représentants a jusqu'à maintenant, employé diverses formulations pour justifier la suspension des poursuites. Ainsi leur suspension a été demandée quand : « les faits sont de caractère purement politique » (33), « il s'agit d'une affaire à caractère exclusivement politique » (34), « il s'agit d'un délit dont la motivation est politique » (35), « un élément politique se révèle soit à l'occasion des poursuites, soit dans les actes commis » (36). De ceci nous pensons pouvoir conclure que la Chambre ne s'attachera donc pas à vérifier uniquement le caractère

(31) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 15 février 1973, p. 690.

(32) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2.

(33) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(34) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2.

(35) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

(36) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3.

politique de l'intention de l'auteur d'une infraction, mais pourra également requérir dans certains cas la suspension des poursuites pour la seule raison de l'existence d'un élément politique dans les circonstances qui entourent l'infraction. Tout le problème repose donc, on l'a vu dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, sur le fait que la Chambre, pour asseoir sa décision, ne dispose pas de règles à contenu fixe et peut en arriver à se prononcer au vu de considérations de pure opportunité.

Nous nous trouvons ici fort loin de la notion de délit politique telle que l'a définie la jurisprudence. En fait, le délit politique visé par l'article 98 de la Constitution a été progressivement défini par la Cour de Cassation. Celle-ci distingue le délit politique par sa nature et les infractions de droit commun devenant politiques à raison des circonstances (37).

Le délit politique par sa nature est celui qui « dans l'intention de son auteur comme par son effet porte directement atteinte aux institutions politiques » (38).

Par contre, pour qu'un délit de droit commun puisse être qualifié de politique, il faut « que l'agent ait agi avec l'intention de porter atteinte à l'ordre politique et que les faits, dans les circonstances où ils ont été commis, fussent de nature à avoir cet effet » (39). Il faut donc ici que soient réunis un élément matériel et un élément moral, à savoir une atteinte à l'ordre politique et l'intention de l'auteur d'atteindre ce résultat. La Cour de Cassation a donné une interprétation de plus en plus rigoureuse de la notion de délit politique. Ainsi il faut que le préjudice politique soit la conséquence directe et immédiate de l'infraction commise et n'a donc pas de caractère politique le délit de droit commun qui ne peut entraîner des conséquences politiques que de manière indirecte, c'est-à-dire par l'intervention d'un facteur intermédiaire (40). Par exemple, le refus de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population est une infraction de droit commun parce qu'il ne peut entraîner que des conséquences politiques indirectes (41).

Or, précisément, nous avons vu que, dans ces cas de refus de répondre au questionnaire relatif au recensement de la population, la Chambre

(37) BERNARD-TULKENS F., Note d'observation sous Cassation 15 juin 1972, *Revue de droit pénal et de criminologie*, juillet 1972, no 10, p. 1144.

(38) Cass., 5 mai 1913, *Pas.*, 1913, I, 207.

(39) Cass., 21 avril 1947, *Pas.*, 1947, I, 168 (avec les conclusions de M. le Premier avocat général Raoul Hayoit de Termicourt) ; MAST A., *op. cit.*, p. 323, no 348.

(40) BERNARD-TULKENS F., *op. cit.*, pp. 1144-1145.

(41) Cass., 25 février 1963, *Pas.*, 1963, I, 710 ; Cass. 28 octobre 1963, *Pas.*, 1964, I, 212 ; Cass., 2 avril 1973, *J.T.*, 1973, p. 420.

et le Sénat ont requis la suspension des poursuites parce qu'il s'agissait d'un délit dont la motivation est politique (42).

On voit donc que dans certains cas, les Chambres ne retiennent que l'existence d'un mobile politique dans le chef de l'auteur de l'infraction pour requérir la suspension des poursuites et ne s'attardent pas à rechercher l'existence d'un élément matériel, c'est-à-dire une atteinte à l'ordre politique. De plus, ainsi que nous l'avons déjà dit, il n'est pas exclu que les Chambres dans certains cas requièrent la suspension des poursuites uniquement parce qu'elles constatent l'existence d'un élément politique dans les circonstances entourant l'infraction, sans même rechercher si l'intention de l'auteur de l'infraction présente un caractère politique. Cependant, dans ce cas, ou encore dans le cas de M. Babylon qui avait commis une infraction sans mobile politique mais dans un contexte politique, nous préférierions voir les Chambres autoriser les poursuites mais requérir la suspension de toute arrestation ou de toute mesure de détention, dans la mesure où seule la privation de liberté du parlementaire est de nature à constituer une entrave injustifiée à la mission du Parlement, ce procédé étant de plus conforme au prescrit de l'article 45 de la Constitution (43).

A la lumière de ceci, nous pensons qu'il faut poser le problème en termes clairs. Ou bien l'on considère qu'il ne faut pas tenir compte du caractère politique des faits qui entourent l'infraction et dès lors l'assemblée devra vérifier essentiellement si les poursuites sont susceptibles de troubler le déroulement normal des activités parlementaires. D'ailleurs, M. Struye, Président du Sénat, à l'occasion de la demande de levée de l'immunité parlementaire du sénateur Lagasse, a rappelé que c'était la première fois que le Sénat, à la suite de la Chambre des Représentants, prenait en considération le caractère politique des faits entourant une infraction pour autoriser ou refuser la levée de l'immunité parlementaire (44).

Ou bien l'on estime que le caractère politique des circonstances entourant l'infraction rend l'autorisation des poursuites inopportune. Pareil raisonnement peut se justifier par la considération que toute poursuite dans un contexte politique est susceptible de perturber le déroulement normal des activités parlementaires ou, du moins, suspecte

(42) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 133, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 10 mai 1973, n° 237, p. 2.

(43) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 31 ; BELTJENS G., *La Constitution belge révisée*, Liège, J. Godenne, 1894, p. 356, n° 8 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1965-1966, 17 décembre 1965, n° 80, p. 2.

(44) *Ann. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 29 mai 1973, p. 1175.

d'avoir pour but pareille perturbation. Ceci appelle cependant deux réflexions. La première est que la gravité des faits, même dans un contexte politique, doit retenir l'attention des Chambres ; celles-ci devraient en effet veiller à ce que le refus d'exercer des poursuites à charge d'un parlementaire ne crée, dans l'opinion publique, un trouble plus grand que celui dont le Parlement veut se préserver lui-même. La seconde réflexion est que le but initial et traditionnel de l'immunité parlementaire est de permettre au Parlement de fonctionner normalement en garantissant à ses membres la possibilité d'y être présents. L'on s'écarterait de ce but, ou du moins lui donnerait-on une interprétation fort extensive, en cherchant, par le biais de l'immunité parlementaire, à éviter que soient exercées des poursuites qui agiteraient l'opinion publique et, par là-même, influenceraient l'attitude des parlementaires.

Cependant, nous voudrions nous arrêter un moment à cette notion de perturbation du déroulement normal des activités parlementaires. A cet égard, la Commission de la Chambre, dans le cas de MM. Babylon et Kuypers a estimé que pouvait troubler le fonctionnement de l'assemblée le fait que, pendant la session, il faudrait voter des projets requérant une majorité spéciale (45). Ainsi que le faisait remarquer M. De Croo à la Chambre, l'on peut s'interroger sur la valeur de pareil argument (46). L'on voit mal, en effet, la raison pour laquelle il faudrait faire la différence entre une loi votée à la majorité spéciale et une loi votée à la majorité ordinaire ; de plus, pareille attitude pourrait entraîner l'assemblée à adopter une position différente selon que son représentant qui fait l'objet de poursuites fait partie de la majorité ou de l'opposition. En fait, il nous semble que ce qui est essentiel, ce n'est pas que le parlementaire puisse exprimer un vote, mais bien que sa présence, en tant que représentant de la souveraineté nationale, soit assurée afin de « protéger le fonctionnement régulier des Chambres législatives, considérées dans leur ensemble... » (47).

Partant de cela, l'on peut comprendre que l'assemblée décide souverainement que des poursuites exercées contre un parlementaire, qui a commis une infraction dans un contexte politique, soient susceptibles de perturber l'activité parlementaire.

L'on a parfois estimé qu'en la matière l'application du principe de l'immunité parlementaire apparaît comme choquante du fait qu'elle introduit deux catégories de justiciables pour lesquels le même fait

(45) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4.

(46) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 8 mars 1973, p. 1118.

(47) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 619-620, n° 30.

serait apprécié différemment (48). Cependant, si l'on se trouve ici devant deux principes essentiels, à savoir la liberté d'action du pouvoir législatif et la répression des infractions, il faut admettre que le premier l'emporte sur le second (49). De plus, l'on peut rappeler que l'immunité parlementaire n'est pas une inviolabilité puisqu'elle ne fait que suspendre l'action publique.

A ce sujet, l'on a attiré l'attention sur le fait que l'usage s'était établi de ne clore la session que peu de jours avant l'ouverture de la session suivante, et que dès lors les poursuites devenaient pratiquement impossibles (50). Cette situation avait retenu l'attention de la Commission de la Chambre dans le cas de MM. Babylon et Kuypers ; afin d'y remédier, elle avait proposé qu'à l'égard de M. Babylon les poursuites ne soient continuées qu'au moment où les Chambres se seraient séparées jusqu'à convocation ultérieure, c'est-à-dire au début des vacances parlementaires d'été. M. Perin est intervenu à ce sujet à la Chambre et a fait remarquer que « la notion de vacances d'été est une notion de fait » (51) puisque pendant l'été l'assemblée est toujours en session. A la suite de cette intervention, le rapport de la Commission fut amendé, en ce sens que les poursuites contre M. Babylon étaient suspendues jusqu'au 31 août 1973 (52) ce qui, selon nous, n'était guère satisfaisant eu égard au prescrit constitutionnel. En effet, l'article 45 de la Constitution dispose qu'à la requête de la Chambre la détention ou la poursuite d'un de ses membres est suspendue « pendant la session *et pour toute sa durée* ». Il fallait donc à l'égard de M. Babylon requérir la suspension des poursuites pour toute la durée de la session, ou ne rien requérir du tout. La Chambre s'est finalement ralliée à la première solution (53). Cependant, l'usage qui s'est établi en matière de clôture des sessions parlementaires assure pratiquement l'impunité des parlementaires pour lesquels il y a suspension des poursuites (54). C'est pourquoi, dans un souci de respect des principes constitutionnels, il paraît souhaitable que les Chambres législatives voient leurs sessions limitées à la durée réelle pendant laquelle elles siègent. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en vertu de l'article 70 de la Constitution, le Roi a le droit de

(48) *Ann. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 29 mai 1973, p. 1175.

(49) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 19.

(50) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 33 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4 ; *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 28 juin 1973, p. 2744.

(51) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 15 février 1973, p. 690.

(52) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 8 mars 1973, pp. 1118-1119 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 28 février 1973, n° 439/3.

(53) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, pp. 1118-1119.

(54) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 33.

convoquer les Chambres en session extraordinaire au cas où la nécessité s'en présenterait.

Conclusion.

A l'issue de cet aperçu de l'évolution dans l'attitude du pouvoir législatif à l'égard de l'immunité parlementaire l'on peut se demander si pareille protection des parlementaires est encore justifiée. Ainsi, l'on pourrait considérer que l'article 6 de la Constitution se concilie mal avec le privilège que l'on accorde aux membres de la représentation nationale. Cependant, pareil privilège, s'il favorise la personne du sénateur ou du député, n'a été institué que pour protéger la fonction parlementaire. D'autre part, faut-il rappeler que l'immunité prévue par l'article 45 de la Constitution n'a pour effet que de suspendre temporairement les poursuites, sans pour autant soustraire le représentant à l'action de la justice ?

En fait, l'institution de l'immunité parlementaire se justifie toujours car il est essentiel que le pouvoir législatif puisse exercer ses fonctions sans avoir à craindre d'être inquiété par le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, l'attitude nouvelle du Parlement, et surtout de la Chambre des Représentants, quant à la nécessité de suspendre les poursuites dans le cas d'une infraction commise par un parlementaire dans un contexte politique, peut être comprise dans la mesure où le caractère politique de l'infraction en atténue le caractère répréhensible. Ainsi, nous avons vu que dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, la Commission de la Chambre des Représentants a estimé que les faits imputés à M. Kuypers étaient « couverts par le caractère politique de la manifestation », en d'autres termes la circonstance que l'infraction a été commise à l'occasion d'une manifestation politique constitue une circonstance atténuante (55).

Selon nous cependant, le Parlement devrait autoriser les poursuites, et accepter le trouble qui en découle, lorsque les faits sont suffisamment importants pour justifier ce trouble. Dans certains cas, en effet, le maintien de l'immunité pourrait, si les faits sont graves ou particulièrement choquants pour l'opinion publique, être considéré comme une entrave injustifiée au cours normal de la justice.

Nous avons vu d'autre part que, spécialement dans les cas de refus de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population,

(55) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4.

le Parlement a en fait craint que certains de ses membres tirent profit des poursuites exercées contre eux. En l'espèce, le caractère politique de l'infraction ne se présente plus comme une excuse pour le parlementaire poursuivi. Au contraire, ce dernier réclamera l'autorisation des poursuites à sa charge, le Parlement refusant, pour sa part, d'autoriser les poursuites parce qu'elles fourniraient aux intéressés une « publicité pour le moins inopportune » (56). L'on constate ici que l'atteinte au principe d'égalité que constitue l'immunité parlementaire joue, non plus en faveur du parlementaire, mais en sa défaveur, le droit de s'exprimer devant les tribunaux et, par là-même, devant l'opinion publique lui étant refusé.

Nous nous trouvons ici devant une conception qui s'écarte fort du but traditionnel que l'on assigne à l'immunité parlementaire, à savoir garantir le fonctionnement régulier des travaux parlementaires. Selon nous, c'est à la Chambre dont il est membre, et non au parlementaire, qu'il appartient de décider si les poursuites doivent être autorisées ou non. D'autre part, le Parlement devrait éviter de refuser l'autorisation des poursuites pour le seul motif que ces dernières influenceraient l'opinion publique et, par là-même, l'attitude des parlementaires.

Enfin, nous rappellerons qu'il faut souhaiter que l'on ne procure pas aux parlementaires une certaine impunité par le biais de la clôture des sessions à la veille de l'ouverture de la session suivante, conjuguée avec un renouvellement à chaque session du refus de lever l'immunité parlementaire.

Summary.

In Belgian law, parliamentary immunity is stated as a principle under Article 45 of the Constitution. Pursuant to that principle, no prosecution may be started against Members of Parliament without the consent of the House to which they belong, unless they are caught in the act. This principle, in its application to cases by the Houses, received a new interpretation in recent years. The suspension of the prosecution against a Member of Parliament is now requested when prosecution does not seem to be serious, when it would disturb the normal functioning of parliamentary work or whenever there appears to be a political element involved either in the prosecution or in the commitment of the offense. The present comments primarily deal with the introduction of that new concept of misdemeanour committed under political circumstances.

(56) Doc. Parl., Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

