

C.21.0447.F

Conclusions de M. le procureur général A. Henkes :

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 28 janvier 2021 par la cour d'appel de Liège (2019/RG/1031)

Rapporteur: Monsieur le président de section Christian Storck

II. Faits de la cause et antécédents de la procédure

1. Les faits de la cause et les antécédents de la procédure, tels qu'ils résultent des pièces auxquelles la Cour peut avoir égard, se résument comme suit.

Le défendeur a fait l'objet, dès 1996, avec d'autres personnes, de poursuites pénales pour des faits de blanchiment, faux en écriture et association de malfaiteurs relatifs à des opérations portant sur plusieurs dizaines de millions de dollar. Le 17 juin 2011, à la faveur d'une modification de l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle par la loi du 14 avril 2011, il a conclu avec le parquet une transaction pénale.

Au cours de l'année 2012, un article paru en France a suggéré que les autorités françaises, dont le président de la république de l'époque, ont fait pression sur les autorités belges pour que celles-ci accordent un traitement de faveur au défendeur.

Le demandeur, siégeant à la chambre des représentants, a pris l'initiative, avec d'autres, de déposer une proposition tendant à mettre en place une commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur les divers aspects de cette affaire. Il a ensuite participé aux travaux de cette commission.

2. Alors que la commission d'enquête poursuivait encore ses travaux, le défendeur a le 18 avril 2017 cité l'Etat belge, représenté par la chambre des représentants, devant le tribunal de première instance de Bruxelles, en réparation du dommage qu'il aurait subi en raison de fautes commises par la commission d'enquête. La procédure contre l'Etat belge est toujours en cours.

3. Le défendeur a ensuite, le 10 mai 2017, assigné le demandeur. L'action visait à l'entendre condamner à des dommages-intérêts du chef de diverses fautes qu'il aurait commises. L'actuel pourvoi, soumis ce litige au contrôle par la Cour, il s'agit de la présente cause, enregistrée au rôle général de la Cour sous le numéro C.21.0447.F.

4. Enfin, il a le 24 mai 2017 également cité le président de cette commission devant le tribunal de première instance de Flandre orientale, division Oudenaarde. La procédure contre le président de la commission d'enquête a donné lieu à un arrêt de la cour d'appel de Gand. Il a fait l'objet d'un pourvoi enregistré au rôle général de la Cour sous le numéro RG C.21.0448.N. On y reviendra plus loin.

Le défendeur en la présente cause (RG C.21.0447.F) est donc le demandeur en la cause RG C.21.0448.N.

5. Est à l'origine de la présente procédure, la décision du premier juge, qui rejette en partie l'exception d'irrecevabilité déduite par le demandeur en cassation de son immunité parlementaire. Le tribunal n'a déclaré la demande du défendeur en cassation, demandeur en première instance, irrecevable qu'en ce qu'elle porte sur des opinions émises par le député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires; il a déclaré la demande non fondée pour le surplus.

Le jugement a fait l'objet d'un appel principal du défendeur en cassation (M. C.) et d'un appel incident du demandeur en cassation (M. G.).

L'arrêt attaqué les reçoit tous deux. Il déclare sans objet l'appel incident du demandeur, la question sous-jacente n'étant plus soutenue en degré d'appel.

L'arrêt attaqué accueille en partie l'appel principal du défendeur. Comme le premier juge, il considère que l'immunité parlementaire du demandeur n'exclut pas que les tribunaux puissent connaître d'une partie des faits qui lui sont reprochés par le défendeur.

Par contre, sur le fond, il se démarque du premier juge en considérant comme fautifs certains actes du demandeur. Cette différence d'appréciation s'explique, à tout le moins en partie, sans doute par une réorganisation de la présentation, par le défendeur, des critiques qu'il exposait devant le premier juge.

6. La solution retenue par la cour d'appel de Liège dans le litige opposant les parties n'est pas fondamentalement différente de celle retenue par la cour d'appel de Gand dans le cadre de la procédure opposant le défendeur et le président de la commission d'enquête.

Dans ce dossier, le premier juge, voyant une connexité entre l'action dont il était saisi et celle formée contre l'Etat belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles, avait d'initiative renvoyé la cause à ce dernier.

Sur l'appel de défendeur, la cour d'appel de Gand a réformé cette décision, le premier juge étant sans pouvoir pour renvoyer d'office la cause.

Se saisissant du fond du litige en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, elle a décidé, au terme d'une longue motivation, que si l'immunité parlementaire du président de la commission ne couvre pas tous les faits invoqués à l'appui de la demande de M. C., en revanche aucun de ces faits n'est constitutif d'une faute.

7. Le pourvoi en la présente cause, introduit à l'initiative du parlementaire, comporte deux moyens.

Le *premier* critique l'appréciation, par l'arrêt attaqué, du domaine de l'immunité parlementaire. Il expose, en substance, que cette immunité a une portée plus large (i.e. totale) que celle que l'arrêt retient et que celui-ci ne pouvait dès lors déclarer l'action recevable, fût-ce partiellement.

Le *second moyen*, subsidiaire, critique l'appréciation de la responsabilité du parlementaire, qui aurait violé tant l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme que les articles 1382 et 1383 du Code civil.

8. Il est à noter que certains des griefs exposés dans le pourvoi RG C.21.0448.N dirigé contre l'arrêt de la cour d'appel de Gand soulèvent des questions proches de celles qui doivent être examinées ici.

Ainsi, la *première branche du moyen unique* formulé à l'appui du pourvoi contre cet autre arrêt fait valoir que l'immunité parlementaire a une portée plus réduite que celle que l'arrêt de la cour d'appel de Gand retient.

De même, la *troisième branche de ce moyen* affirme que les dispositions qui garantissent la liberté d'expression ne permettraient pas au président de la commission d'enquête de faire les déclarations qu'il a faites sans commettre de faute.¹

III. Examen des moyens

A. Premier moyen

1) *Exposé*

a. La décision critiquée

9. Quant aux principes applicables, les motifs clés de la décision critiquée sont les suivants;

« L'action diligentée par [le défendeur] constitue une action en responsabilité dirigée contre un membre de la Chambre des représentants à titre personnel;

[Le demandeur] persiste à conclure à l'irrecevabilité dans son ensemble de cette action sur la base de l'article 58 de la Constitution, aux termes duquel aucun membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions;

L'immunité parlementaire prévue par cet article est une règle d'ordre public qui 'poursuit la protection de la liberté d'expression au sein du Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législateur et le juge' (Cass. 1^{er} juin 2006, J.T., 2006, 462);

Les premiers juges ont, au terme d'une motivation particulièrement fouillée et méticuleuse à laquelle la cour [d'appel] renvoie expressément² sans qu'il soit nécessaire de la paraphraser, procédé à l'examen des conditions d'application et des effets de l'article 58 de la Constitution;

Se fondant sur la doctrine et la jurisprudence belges, ils ont considéré à bon droit que la protection prévue par l'article 58 de la Constitution ne vise 'pas seulement les déclarations orales des parlementaires mais aussi leurs écrits'; qu'elle 'a pour objet tous les travaux parlementaires, et donc également ceux d'une commission d'enquête parlementaire' [...], et qu'elle couvre en réalité 'tous les actes accomplis par un membre d'une assemblée dans l'exercice de ses fonctions' [...];

¹ La *deuxième branche*, qui fait valoir un grief qui repose sur le règlement de la chambre des représentants, et la *quatrième branche*, qui dénonce une contradiction entre motifs, sont sans rapport avec les critiques qu'expose le présent pourvoi et n'intéressent donc pas notre propos.

² Je souligne.

Aucune des parties ne remet en cause ces principes;

Après avoir constaté que les termes ‘dans l'exercice de ses fonctions’ faisaient l'objet d'opinions divergentes ou évolutives, les premiers juges se sont attachés à déterminer l'objet actuel de la ‘fonction parlementaire’;

Pour ce faire, ils se sont référés à des éléments de droit comparé et à la jurisprudence des juridictions supranationales (Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme) et, au terme de leur analyse, ont considéré que l'article 58 de la Constitution doit faire l'objet d'une interprétation ‘finaliste et évolutive’³ [...] correspondant au rôle exercé par un parlementaire en l'état actuel de la démocratie belge et que la circonstance que les opinions sont émises dans l'enceinte du Parlement ou à l'extérieur de celui-ci constitue un critère de rattachement aux fonctions parlementaires qui n'est cependant ni exclusif ni suffisant, le lien devant unir une opinion à la fonction parlementaire dépendant davantage de la nature et du contenu de cette opinion que du lieu où la déclaration a été effectuée;

In fine de son analyse, le tribunal a indiqué faire ‘sienne l'excellente opinion développée par l'avocat général Poiares Maduro précédant l'arrêt Marra de la Cour de justice de l'Union européenne’ [...] et a considéré qu’‘il y a lieu d'entendre par « opinions émises dans l'exercice des fonctions » parlementaires, au sens de l'article 58 de la Constitution, les opinions formulées par un parlementaire sur des problèmes d'intérêt général ou politique, qu'elles soient émises dans l'enceinte du Parlement ou à l'extérieur de celui-ci⁴, à l'exception des allégations de fait concernant une personne ou [s'inscrivant] dans le cadre de contentieux privés sans rapport avec des questions de portée générale ou relevant du débat politique’;

Se penchant sur les effets de l'article 58 de la Constitution, les premiers juges, se fondant sur une doctrine récente [...] et sur plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme [...], ont considéré à bon droit que la protection offerte aux parlementaires n'est, contrairement à ce qui était considéré auparavant, pas absolue et est ‘susceptible de faire l'objet de restrictions lorsqu'elle entre en conflit avec des garanties offertes par des normes de valeur supérieure à la Constitution (traités internationaux)’⁵;

À nouveau, les parties n'émettent aucune critique quelconque quant à l'interprétation judiciaire de l'article 58 de la Constitution par les premiers juges, que la cour [d'appel] fait sienne⁶;

[Le défendeur] déclare ainsi expressément ‘souscrire sans restriction à l'énoncé des principes juridiques tels qu'il est rappelé et proposé par le tribunal’, critiquant exclusivement l'application que les premiers juges en ont faite; »

10. Schématiquement, le juges d'appel considèrent donc:

(i) *sur la portée de l'article 58*: la protection prévue par l'article 58 de la Constitution ne vise ‘pas seulement les déclarations orales des parlementaires mais aussi leurs écrits’; qu'elle ‘a pour objet tous les travaux parlementaires, et donc également ceux d'une commission

³ Je souligne.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

d'enquête parlementaire' [...], et qu'elle couvre en réalité 'tous les actes accomplis par un membre d'une assemblée dans l'exercice de ses fonctions' [...];

(ii) *sur le sens à donner à la notion « opinions émises dans l'exercice des fonctions » parlementaires, au sens de l'article 58 de la Constitution*: la cour, en faisant sienne l'opinion développée par l'avocat général Poiares Maduro (précédant l'arrêt Marra de la Cour de justice de l'Union européenne), considère qu'il y a lieu d'entendre par là 'les opinions formulées par un parlementaire sur des problèmes d'intérêt général ou politique, qu'elles soient émises dans l'enceinte du Parlement ou à l'extérieur de celui-ci, à l'exception des allégations de fait concernant une personne ou [s'inscrivant] dans le cadre de contentieux privés sans rapport avec des questions de portée générale ou relevant du débat politique'⁷;

(iii) *sur les effets de l'article 58*: la protection offerte aux parlementaires n'est, contrairement à ce qui était considéré auparavant, pas absolue et est 'susceptible de faire l'objet de restrictions lorsqu'elle entre en conflit avec des garanties offertes par des normes de valeur supérieure à la Constitution (traités internationaux)'.

11. A la suite de ces considérations en droit, les juges d'appel qualifient *in concreto*, par rapport à ce canevas, les faits reprochés au député et concluent:

« Par ses interventions et déclarations, et sous réserve de ce qui sera dit ci-après, G. G. n'a pas fait autre chose que procéder au contrôle politique, faisant partie de la fonction parlementaire, au sujet de faits graves dénoncés par plusieurs médias afin notamment de déterminer si des responsabilités politiques étaient susceptibles d'être mises en cause ».

(...) P. C., en termes de conclusions d'appel, circonscrit le débat en énumérant précisément quatre faits situés dans le temps et reposant sur des pièces probantes, à titre de griefs sur base desquels il déclare exclusivement fonder à ce stade son action (pages 49 et suivantes de ses conclusions).

(...) Il convient d'examiner ces faits précis afin de déterminer si les propos émis par G. G. dans le cadre de ceux-ci sont ou non couverts par l'irresponsabilité parlementaire.

(...)

Ces propos [les trois premiers faits examinés par les juges d'appel] relèvent en conséquence de la catégorie « allégations de fait concernant une personne » et ne sont en conséquence pas couverts par le privilège de l'irresponsabilité instauré par l'article 58 de la Constitution, nonobstant le fait qu'ils ont été tenus dans le cadre d'un débat général relatif à la souveraineté de la Belgique, au fonctionnement de ses institutions et aux règles de bonne gouvernance.

L'action de P. C. sera en conséquence déclarée recevable en ce qu'elle porte sur les propos précités relatés sous les faits 1, 2 et 3 ».

Sur le quatrième fait, les juges d'appel estiment que *« Aussi dérangeants que ces propos aient pu être ressentis par P. C., les conséquences qu'il a subies sont proportionnées aux intérêts qu'entend sauvegarder l'article 58 de la constitution.*

⁷ Je souligne.

La demande de P. C., en ce qu'elle a trait aux opinions émises par G. G. dans le cadre de ce quatrième fait, est en conséquence irrecevable ».

Examinant ensuite le fondement de la demande en dommages et intérêts, les juges d'appel énoncent:

« En l'espèce, P. C. invoque, à titre principal, la violation de normes de droit, dont celle du droit à l'honneur et à la réputation.

Le droit à l'honneur et à la réputation est reconnu comme étant une composante intrinsèque du droit au respect de la vie privée et familiale telle que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, norme ayant des effets directs dans l'ordre juridique belge.

Par ailleurs, la protection de la réputation et des droits d'autrui est une des finalités explicitement prévue par l'article 10, §2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la liberté d'expression (également consacrée par l'article 19 de la constitution belge), pour fonder une ingérence dans cette liberté.

Contrairement à ce que soutient G. G., par les propos qu'il a tenus à trois reprises et qui sont libellés sous les faits 1, 2 et 3 épinglés ci-avant, il ne s'est pas contenté d'exprimer des soupçons et de poser des questions dans le cadre de son droit d'enquête dont il bénéficie en sa qualité de parlementaire mais a accusé sans ambiguïté P. C. de faits de corruption active, constitutifs d'infraction pénale.

Ce faisant, G. G. a incontestablement porté atteinte à l'honneur et à la réputation de P. C. et a adopté un comportement fautif ».

Cette étape franchie, restait encore à déterminer la nature du dommage et le montant de l'indemnité.

Pour les juges d'appel, « G. G. soutient à bon droit que P. C. n'établit pas l'existence d'un dommage matériel en relation causale avec son comportement fautif. (...) (...) »

Ce poste de la réclamation sera en conséquence rejeté.

Il ne peut par contre être sérieusement contesté que la faute imputée à G. G. a engendré un dommage moral dans le chef de P. C.. (...) »

La somme de 1 € réclamée par P. C. à titre de dommage moral lui sera en conséquence allouée. »

b. Le moyen

12. Le moyen est pris de la violation de l'article 58 de la Constitution et des articles 10 et 53 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il soutient que « l'article 58 de la Constitution, qui poursuit un but conforme aux principes qui sous-tendent la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'oppose à ce qu'un membre de la Chambre des représentants puisse faire l'objet d'une action en responsabilité devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire en raison de propos de celui-ci tenus tant dans l'enceinte du Parlement que dans les médias et

dénonçant des dysfonctionnements des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui ont été révélés par la presse à l'occasion d'une affaire mettant en cause, expressément ou implicitement, une personne ou une entreprise déterminée suspectée d'avoir usé de son influence aux fins d'obtenir des avantages des autorités publiques et de s'être livrée à d'autres actes répréhensibles ».

Il s'en déduirait que l'arrêt attaqué ne pouvait déclarer recevable l'action du défendeur, en ce qu'elle porte sur trois faits reprochés au demandeur, en considérant que ces faits relèvent « de la catégorie 'allégations de fait concernant une personne', et ne sont en conséquence pas couvert[s] par le privilège de l'irresponsabilité instauré par l'article 58 de la Constitution, nonobstant le fait qu'ils ont été tenus dans le cadre d'un débat général relatif à la souveraineté de la Belgique, au fonctionnement de ses institutions et aux règles de bonne gouvernance ».

2) *Discussion*

13. L'article 58 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994⁸ dispose qu'« [a]ucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

14. L'arrêt attaqué affirme, en substance, que l'immunité parlementaire prévue par l'article 58 de la Constitution couvre les déclarations de fait et les jugements de valeur qui sont exprimés dans le cadre d'un débat d'intérêt général, tant à l'intérieur de l'enceinte parlementaire qu'à l'extérieur de celle-ci, mais ne couvre pas les allégations de fait concernant une personne ou les allégations de fait dans le cadre de problèmes privés sans rapport avec des problèmes de portée générale ou relevant du débat.

L'arrêt retient cette interprétation au terme d'un raisonnement qui, sur la base des développements que le premier juge y a consacré, l'amène à se référer aux conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans un affaire soumise à la Cour de justice de l'Union européenne, relative à l'interprétation de l'article 9 du Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes⁹. Plusieurs passages de l'arrêt transposent purement et simplement à l'article 58 de la Constitution belges les considérations de l'avocat général relatives au Protocole européen.

15. Relevons d'emblée que l'article 58 de la Constitution n'a à proprement parler aucun rapport avec le Protocole européen précité sur les privilèges et immunités. L'interprétation de cette disposition par la Cour de justice peut certes être intéressante mais ne me paraît en droit constitutionnel belge et pour résoudre la présente cause pas concluante.

En outre, la cour d'appel n'emprunte pas son interprétation à la Cour de justice mais aux conclusions de l'avocat général. Or, la lecture de l'arrêt laisse apparaître que la Cour de justice ne s'est en rien approprié le raisonnement de l'avocat général. Ce n'est pas qu'elle l'ait rejeté; simplement, au vu de la question lui soumise, elle a répondu sans y avoir eu recours. La Cour de Justice n'était en effet pas saisie « de la question de savoir si un acte tel que celui en cause dans les affaires au principal constitue une opinion exprimée dans l'exercice des fonctions parlementaires au sens de l'article 9 du protocole », mais était

⁸ Anciennement article 44 de la Constitution du 7 février 1831 – « Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. ». Ce texte est resté inchangé.

⁹ C.J.U.E., 21 octobre 2008, C-200/07 et C-201/07, *Marra*.

uniquement appelée à « clarifier les modalités de mise en œuvre de cet article par les juridictions nationales ainsi que par le Parlement »¹⁰.

16. D'où vient alors que la cour d'appel – comme le premier juge – accorde tant d'importance à ces conclusions (du reste fort intéressantes et au contenu spécifique novateur)?

L'on ne peut se défaire de l'impression que les juges du fond ont été séduit par les considérations émises notamment par M. El Berhoumi et C. Romainville dans une tribune libre publiée en 2017 au Journal des tribunaux¹¹.

Sous le titre « *Pour des parlementaires plus irresponsables* », les deux auteurs, sur un arrière-fond d'actualité, affirment qu'il faut « s'interroger sur l'interprétation majoritaire de l'article 58 de la Constitution ». Ils jugent celle-ci « à la fois incohérente et trop restrictive » « parce qu'à [leur] estime elle ne prend pas suffisamment en considération l'évolution du rôle des assemblées parlementaires et celle des implications de la séparation des pouvoirs ». Ils soutiennent que le parlementaire moderne a cessé d'être « un notable libre de ses votes »; il est devenu « une personnalité qui bénéficie de canaux lui permettant de s'adresser directement aux citoyens et offrant en retour à l'opinion publique l'opportunité de peser sur l'agenda politique », ce qui implique que « devraient être couverts par le régime de l'irresponsabilité établi à l'article 58 tous les propos qui participent d'un débat d'intérêt général, dans tous les domaines, quel que soit le lieu où le parlementaire s'exprime ». Ils ajoutent: « la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'irresponsabilité des parlementaires européens invite à pareille modernisation de notre conception de l'irresponsabilité parlementaire, rendue nécessaire par l'évolution du cadre du débat politique ». Ils font alors référence à l'arrêt de la Cour de justice du 6 septembre 2011 (C-163/10), qui ne dit en réalité pas grand-chose, si ce n'est qu'il « n'est pas exclu qu'une déclaration effectuée par [des] députés en dehors de [l'enceinte du Parlement] puisse constituer une opinion exprimée dans l'exercice de leurs fonctions au sens [du Protocole] »¹² et surtout, ce qui nous ramène à notre point de départ, aux conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans la double affaire C-200/07-C-201/07.

17. Si l'on fait abstraction du régime des immunités parlementaires des membres du parlement européen, qui n'a donc rien à voir avec la présente affaire¹³, peut-on considérer, comme l'affirme le moyen, que l'article 58 s'oppose à ce qu'un membre de la Chambre des représentants puisse faire l'objet d'une action en responsabilité devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire en raison de propos de celui-ci tenus tant dans l'enceinte du Parlement que dans les médias et dénonçant des dysfonctionnements des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui ont été révélés par la presse à l'occasion d'une affaire mettant en cause, expressément ou implicitement, une personne ou une entreprise déterminée suspectée d'avoir usé de son influence aux fins d'obtenir des avantages des autorités publiques et de s'être livrée à d'autres actes répréhensibles »?

¹⁰ C.J.U.E., 21 octobre 2008, C-200/07 et C-201/07, *Marra*, § 28.

¹¹ M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Pour des parlementaires plus irresponsables », *J.T.*, 2017, p. 449.

¹² C.J.U.E., 6 septembre 2011, C-163/10, *Aldo Patriciello*, § 30, tel que cité par EL BERHOUMI et ROMAINVILLE.

¹³ On ajoutera que l'Union européenne – et son parlement, et sa Cour de justice – ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les Etats membres – et leurs parlements nationaux, et leurs juges suprêmes. Seuls ces derniers sont tenus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sur l'incidence de la Convention, voir *infra*.

Vérifier la pertinence de cette lecture commande une revue de l'état du droit positif belge en la matière.

Le libellé de l'article 58 est inchangé depuis 1831. A son origine il prend appui sur d'autres textes similaires précédant l'Etat belge et formule une liberté d'expression au profit du parlementaire « à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions »¹⁴. L'objectif - nous le verrons ci-après – est de protéger le libre fonctionnement du Parlement, ce qui implique un libre exercice de la fonction parlementaire et un débat parlementaire non jugulé.

H. Vuye l'expose dans une longue contribution parue en 1997 dans les Chroniques de droit public¹⁵. On se permet d'y renvoyer. L'on y trouvera une analyse qui examine la question dans le détail – et sans faire l'impasse sur les anecdotes qui ont donné à l'immunité parlementaire sa forme actuelle. La matière a également fait l'objet d'une mercuriale prononcée en 1955 par le procureur général feu Vicomte R. Hoyoit de Termicourt¹⁶.

De manière plus synthétique, l'essence du régime est résumée comme suit par le procureur général feu Baron J. Velu:

« La règle énoncée par l'article [58¹⁷] de la Constitution est une garantie instituée dans l'intérêt de la représentation nationale et destinée à protéger le parlementaire contre l'action de toutes les autorités autres que l'assemblée législative elle-même et contre celle des particuliers. Les Chambres doivent contrôler l'action gouvernementale. Le Pouvoir exécutif, notamment, pourrait être tenté d'entraver ce contrôle en provoquant des poursuites contre des parlementaires en raison d'opinions ou de votes qu'ils ont émis dans l'exercice de leurs fonctions. C'est principalement pour éviter pareille situation que le Constituant a établi cette immunité.

Au contraire de l'article [59¹⁸], l'article [58] crée une immunité réelle: les membres du Parlement n'assument juridiquement aucune responsabilité en raison des opinions et des votes

¹⁴ « Si le pouvoir constituant belge s'est en grande partie inspiré du droit constitutionnel français (...), l'immunité parlementaire visée à l'article 58 de la Constitution rappelle incontestablement la Bill of Rights anglaise du 13 février 1689 (...), et plus spécialement son article 9 (...) qui dispose '*that the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament*' (la liberté d'expression et la liberté de débat ou d'action au sein du parlement ne sauraient être restreintes ou contestées en justice ou en dehors du parlement). La portée réelle de cette disposition ressort de ses termes. Suivant les critères anglais, les parties litigantes ne peuvent en aucun cas contester une déclaration ou un acte de la House of Commons ou de la House of Lords, en suggérant, directement ou indirectement, que cette déclaration ou cet acte est faux, illicite, fallacieux ou encore inspiré de motifs inadmissibles (26). Ceci implique non seulement que les parlementaires bénéficient d'une liberté d'expression absolue quant à leurs propos au sein du parlement, mais aussi que leurs débats au sein du parlement ne peuvent faire l'objet d'aucune contestation en justice. *La parliamentary freedom of speech* s'oppose non seulement à ce qu'un parlementaire soit tenu civilement ou pénalement responsable de toute déclaration ou de tout acte accompli dans l'exercice de son mandat, mais aussi à ce que cette déclaration ou cet acte soit contesté d'une manière quelconque en justice et ce, en vue d'éviter aux parlementaires toute entrave indirecte dans le libre exercice de leur mandat (...).

Ainsi, il est manifeste que le parlement et les débats parlementaires (doivent) bénéficier de l'immunité davantage que les parlementaires. En conséquence, l'article 58 de la Constitution s'étend non seulement aux parlementaires en tant qu'individus mais aussi au parlement et aux débats parlementaires en tant que tels » ; Conclusions de M. le procureur général DE SWAEF précédant Cass. 1^{er} juin 2006, RG C.05.0494.N, et les références y citées.

¹⁵ H. Vuye, « Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle : les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution », *C.D.P.K.*, 1997, p. 1.

¹⁶ R. HAYOIT DE TERMICOURT, « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, p. 613.

¹⁷ Anciennement article 44.

¹⁸ Anciennement article 45 - L'inviolabilité parlementaire.

visés par l'article [58]; ils ne peuvent en aucun cas, même après la fin de la session parlementaire ou après la fin de leur mandat, être poursuivis ou recherchés du fait de ces opinions ou de ces votes. Deux principes entrent ici en conflit: celui en vertu duquel une personne lésée par les paroles d'un parlementaire agissant dans l'exercice de ses fonctions devrait se voir reconnaître un recours juridictionnel; celui suivant lequel il est nécessaire de garantir l'indépendance du mandat parlementaire. C'est ce dernier principe qui prévaut.

Etant instituée dans l'intérêt de la représentation nationale et non dans celui des parlementaires personnellement¹⁹, cette immunité est d'ordre public: les parlementaires ne peuvent donc y renoncer.

L'irresponsabilité parlementaire ne concerne, en règle, que les membres des Chambres législatives. Elle ne s'applique pas aux ministres qui ne sont pas, en même temps, parlementaires. Cependant, cette immunité peut parfois bénéficier à certains tiers: par exemple, à celui qui, dans une publication, reproduit fidèlement et de bonne foi les comptes rendus des débats parlementaires.

L'article [58] prohibe tout acte de poursuite ou de recherche. L'acte de poursuite est tout acte par lequel l'action publique est exercée. La notion d'acte de recherche est plus large, à un double point de vue. Elle couvre d'abord les plaintes, les dénonciations, les enquêtes, les informations, les perquisitions, les saisies. Il est interdit, par exemple, de contraindre un parlementaire à témoigner en justice sur la portée d'une opinion émise ou d'un fait allégué par lui dans l'exercice de ses fonctions. En outre, l'immunité s'applique même aux actions civiles et éventuellement aux actions disciplinaires; on ne peut donc introduire contre un parlementaire, sur la base de l'article 1382 du Code civil, une demande en réparation pour un préjudice résultant des opinions émises par lui dans l'exercice de ses fonctions.

L'immunité ne se rapporte qu'aux opinions et aux votes²⁰. Ne bénéficie pas de l'immunité, le parlementaire qui se rend coupable de voies de fait ou de coups et blessures contre un collègue ou d'injures à l'adresse d'une personne se trouvant dans la tribune publique: du reste, de tels actes ne relèvent pas du mandat parlementaire.

La question de savoir si l'article [58] est applicable au cas du parlementaire qui en cours de séance outrage un collègue est controversée. Elle appelle, selon nous, les distinctions ci-après: sont couverts par l'immunité l'outrage par paroles ainsi que l'outrage par gestes ou menaces si cet outrage ne constitue pas en même temps un acte de violence; ne sont pas couverts par l'immunité l'outrage par faits ou l'outrage par gestes ou menaces lorsque cet outrage constitue en même temps un acte de violence.

Mais tombent dans le champ d'application de l'article [58] toutes les opinions et tous les votes émis dans l'exercice des fonctions du parlementaire. L'immunité n'implique donc pas que la « liberté de la tribune »²¹. Sont visées non seulement les opinions exprimées au cours d'une séance publique du Parlement, mais aussi celles émises dans l'accomplissement des activités parlementaires: dans une proposition de loi, au cours d'une séance de section, de commission ou de groupe politique, dans un rapport établi au nom d'une commission, dans une question écrite, au cours d'une enquête, etc. La règle s'applique également aux opinions émises au

¹⁹ Je souligne.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

cours de missions extraordinaires dont l'une ou l'autre des deux Chambres chargent certains de leurs membres.

L'immunité ne couvre toutefois pas la reproduction ou la diffusion, par un parlementaire, d'un discours prononcé par lui dans l'exercice de ses fonctions, si cette reproduction ou cette diffusion se fait en dehors de celles-ci et de la publicité légale des débats des Chambres »²².

On trouve une description similaire quoique plus concise chez le Doyen Baron F. Delpérée²³.

L'analyse de Velu date de 1986, celle de Vuye de 1997 et celle du Baron Delpérée, reproduite en note, de 2000. Elles restent toutes trois d'actualité aujourd'hui.

18. La Cour a rendu un important arrêt le 1^{er} juin 2006, qui rappelle et conforte la *ratio legis* de l'article 58 et les analyses qui en a été faite par les auteurs précités. Aussi, bien que concernant la problématique incidente de la responsabilité de l'Etat pour le fait du parlementaire, il n'a rien changé à la manière dont on conçoit l'immunité²⁴.

Il est opportun de revenir un instant à cet arrêt car il dessine les contours du pouvoir de contrôle du juge judiciaire sur l'activité parlementaire.

Ainsi la Cour décide (extraits):

« (...)2. La protection offerte par l'article 144 de la Constitution n'autorise pas le juge à contrôler, directement ou indirectement, la manière dont le Parlement exerce son droit

²² J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 496, n° 332. Je souligne.

²³ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 530, n° 577 :

« 577. - La première immunité est celle de l'irresponsabilité. Inscrite dans le Bill of Rights de 1686, proclamée par les Etats généraux en 1789, elle fait partie du droit commun des Etats qui entendent assurer l'indépendance du Législatif et de ses membres.

Elle reçoit une expression large : « Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions » (art. 58).

L'irresponsabilité est une forme d'immunité absolue. Elle emporte dispense générale et perpétuelle d'application des règles de droit pénal et de responsabilité civile à tous les actes que le député ou le sénateur accomplit dans l'exercice de ses fonctions et qui pourraient contenir une infraction ou une faute faisant corps avec cet exercice même.

Le souci de protéger les membres des Chambres de poursuites téméraires ou vexatoires pour des faits imaginaires, mineurs ou douteux conduit à les mettre à l'abri de poursuites qui, à l'égard d'autres citoyens, seraient bien fondées puisque cherchant à réprimer des infractions réelles, graves et certaines. Peu importe par ailleurs l'origine des poursuites : le ministère public, l'exécutif fédéral, un simple particulier, un autre parlementaire...

Encore faut-il, pour que le régime d'immunité soit d'application, que l'infraction, telle qu'elle est définie par la loi pénale, fasse corps avec une opinion ou un vote. Des actes de violence, des voies de fait, des coups et blessures échangés à l'occasion d'une séance n'entrent pas dans cette catégorie (Bruxelles, 31 octobre 1900, *Pas.*, 1901, II, p. 34).

Encore faut-il également que l'infraction soit contenue dans un vote émis dans l'exercice des fonctions ou dans une opinion exprimée à cette occasion. N'est pas une infraction commise dans l'exercice des fonctions, celle qui est accomplie à l'occasion d'une réunion politique ou lors de la reproduction, en dehors de l'enceinte parlementaire, d'un discours politique. La responsabilité du parlementaire est, cependant, dérogée s'il se borne à renvoyer aux Annales parlementaires. La publication d'opinions, même délictueuses, émises dans l'exercice des fonctions et reproduites au Compte rendu analytique ou dans les Annales relève, en effet, d'une publicité obligatoire, sous réserve du droit qui revient au président de faire supprimer, dans pareil document, les paroles qui seraient contraires à l'ordre public (Cass. 11 avril 1904, *Pas.*, 1904, I, p. 199) ».

²⁴ Cass. 1^{er} juin 2006, RG C.05.0494.N, *Pas.* 2006, n° 306 et les conclusions de M. le procureur général DE SWAEF.

d'enquête ou prend sa décision ni, partant, la manière dont les parlementaires expriment leur opinion. (...)

4. L'article 58 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votés émis dans l'exercice de ses fonctions.

5. Ces dispositions [articles 144, 56 et 58 de la Constitution] sont conformes aux limitations que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, impose au droit de contrôler les actes du Parlement et de ses membres.

L'immunité parlementaire sert un but légitime: la protection de la liberté d'expression au sein du Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législateur et le juge. Ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge la circonstance que le juge ne peut décider si une opinion d'un parlementaire ou d'une commission parlementaire constituait une faute susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat fédéral.

6. Cette liberté ne comprend pas seulement les déclarations orales des parlementaires mais aussi leurs écrits. Elle comprend en outre tous les travaux parlementaires et dès lors également ceux d'une commission d'enquête parlementaire instituée en application de l'article 56 de la Constitution et de la loi du 3 mai 1980 sur les enquêtes parlementaires.

7. Si les citoyens avaient le droit d'introduire une réclamation contre l'Etat sur la base d'une opinion prétendument émise de manière incorrecte dans le cadre des travaux parlementaires, cette liberté serait limitée en violation de la Constitution. (...)

Il ressort de ce corps décisionnels, notamment, que les prescriptions constitutionnelles que la Cour vise « n'autorise[ent] pas le juge à contrôler, directement ou indirectement (...) la manière dont les parlementaires expriment leur opinion ».

Dans le corps de sa motivation, la Cour énonce:

« L'article 58 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Cette disposition qui exprime la règle de l'immunité parlementaire comprend deux principes distincts qui sont tous deux essentiels au bon fonctionnement du parlement.

D'une part, l'article 58 de la Constitution garantit la liberté d'expression des membres de la Chambre.

Cette liberté d'expression des membres de la Chambre, qui figure aussi à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit nécessairement être absolue. Elle constitue en effet une condition nécessaire au bon fonctionnement du parlement et, dès lors, de la démocratie.

La liberté d'expression à propos des choses d'intérêt public doit être possible sans restriction au sein du parlement²⁵. A défaut de liberté absolue d'expression, la démocratie ne peut fonctionner de manière adéquate.

Cette règle n'a donc pas été instaurée en vue de la protection des intérêts des représentants eux-mêmes mais bien en vue de la protection de l'intérêt général.

La règle de la liberté absolue d'expression dans le cadre du débat parlementaire²⁶ implique donc aussi que lorsqu'ils exercent leurs fonctions les membres des Chambres ne sont pas soumis au devoir de précaution tel que prévu aux articles 1382 et 1383 du Code civil. Une opinion émise dans le cadre d'un débat parlementaire ne peut donc pas être déclarée fautive au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cela ressort du texte même de l'article 58 de la Constitution aux termes duquel aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions: sur la base de cette disposition les opinions émises dans le cadre des travaux parlementaires²⁷ ne peuvent être soumises à aucune enquête.

D'autre part, l'article 58 de la Constitution implique que les débats parlementaires ne peuvent être soumis à un contrôle quelconque du pouvoir judiciaire. En ce sens, l'article 58 de la Constitution répercute le principe général du droit de la séparation des pouvoirs en vertu duquel chaque organe de l'Etat est revêtu d'une fonction déterminée dans l'exercice du pouvoir étatique et cet organe peut exercer cette fonction à l'exclusion des autres organes. En vertu de ce principe et de l'article 58 de la Constitution le pouvoir judiciaire ne peut en principe pas statuer sur la régularité et la licéité de l'intervention du pouvoir législatif et plus particulièrement des débats au sein des chambres législatives²⁸. Les débats parlementaires ne peuvent donc en aucune façon être soumis au contrôle du pouvoir judiciaire et constituer le fondement d'une action en justice.

Cette règle tend à garantir la liberté absolue d'expression précitée et est donc essentielle, comme cette liberté absolue d'expression, au bon fonctionnement du parlement et de la démocratie. »

Cet arrêt a été rendu sur les conclusions conformes de Monsieur le procureur général De Swaef et elles éclairent, pour autant que de besoin, les décisions de la Cour, en particulier la condition clé à l'irresponsabilité: les propos tenus dans l'exercice du mandat parlementaire, dans le cadre du débat parlementaire et la limite dans le pouvoir de contrôle du juge qui en découle.

Ainsi:

- « Les opinions émises par le parlement et les membres du parlement au cours de leurs activités parlementaires (...) ne peuvent donner lieu à justification et ne peuvent davantage être soumises à l'appréciation d'une juridiction quelconque. Une telle justification et une telle appréciation judiciaire, suivies d'une éventuelle déclaration de responsabilité, porteraient atteinte au bon fonctionnement du parlement et du régime démocratique (...). La moindre retenue dans l'expression d'une opinion de cette nature est inadmissible. Toute entrave ou crainte à cet égard, même indirecte, est incompatible avec la teneur de l'article 58 de la

²⁵ Je souligne.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

Constitution (...). Cette entrave ou crainte pourrait également - à tort - contraindre le président de la Chambre à réprimer davantage l'expression d'une opinion ou, à tout le moins, à éviter davantage que celle-ci acquière une certaine notoriété, en application de l'article 66 du Règlement de la Chambre des représentants (...)²⁹.

Le parlement et les membres du parlement doivent pouvoir exprimer leurs opinions librement, sans crainte de voir écarter ces opinions des documents parlementaires dans le but d'éviter toute action en responsabilité (...). »

- « bien qu'il ne soit pas exclu qu'un tiers subisse un dommage à la suite d'une opinion émise au cours des activités parlementaires et qu'eu égard à ce qui a été dit précédemment, il ne puisse obtenir la réparation de ce dommage ni de la part du parlementaire ni de la part de l'Etat, l'immunité parlementaire ne viole pas le droit à l'accès aux tribunaux visé à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui insiste toutefois sur le fait que le champ d'application de l'immunité précitée est limité aux activités parlementaires, est claire à cet égard (...). Toute opinion émise en d'autres circonstances n'est pas couverte par l'immunité.

L'immunité parlementaire doit être interprétée strictement et ne peut porter sur des actes publics étrangers au parlement³⁰. Cette limite explique les divergences dans les décisions de la Cour européenne concernant la compatibilité de l'immunité avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans la cause *A versus Royaume Uni*, la Cour européenne a décidé que, dans la mesure où elle porte sur un discours prononcé par un parlementaire au cours des débats parlementaires, l'immunité parlementaire n'entrave pas déraisonnablement l'accès à la justice (...). L'immunité précitée, qui répond à la conception du droit en vigueur dans les états démocratiques, au sein du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, ne peut en principe être considérée comme une restriction excessive au droit à l'accès aux tribunaux. En d'autres termes, l'impossibilité d'obtenir la réparation d'un éventuel dommage résultant de l'expression d'une opinion au cours des activités parlementaires, résiste au contrôle de la proportionnalité par la Cour européenne des droits de l'homme (...). En revanche, par ses arrêts dans les causes *Cordova versus Italie*, la Cour européenne a décidé quant à un discours prononcé au cours d'un meeting électoral et à une correspondance privée que l'immunité parlementaire constitue une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...).

Il est capital que les déclarations litigieuses aient été faites dans l'exercice d'un mandat parlementaire (...). Ainsi, la Cour européenne confirme le caractère fonctionnel de l'immunité parlementaire(...)³¹.

19. Je ne pense pas trahir l'enseignement de la Cour, élaboré de concert avec son procureur général, si je le résume comme suit:

- Afin de garantir un débat parlementaire ouvert et ainsi permettre au pouvoir législatif de d'exercer pleinement ses prérogatives, la liberté d'expression est absolue dans le cadre du débat parlementaire.

²⁹ Je souligne.

³⁰ *Id.*

³¹ Le lecteur intéressé trouvera dans ces conclusions de M. DE SWAEF les références omises dans la présente reproduction de l'extrait.

- En vertu de la règle de la séparation des Pouvoirs et pour protéger l'activité parlementaire, le Pouvoir judiciaire ne peut en principe pas contrôler les débats au sein des chambres législatives, et les débats parlementaires y tenus échappent à son contrôle.
- Les opinions émises dans le cadre des travaux parlementaires par les parlementaires ne peuvent être soumises à aucune enquête et le juge ne peut ni directement ni indirectement contrôler la manière dont les parlementaires dans l'exercice de leur mandat expriment leur opinion au cours de ces travaux.
- L'immunité parlementaire doit être interprétée strictement et ne peut porter sur des actes publics étrangers au parlement.

Suivant la Cour en son arrêt précité et les savants interprètes citées ci-avant, nous venons de le voir, ce n'est donc pas une immunité absolue. Elle concerne tout le travail parlementaire, certes, mais rien que le travail parlementaire.

20. En conséquence, en ce qu'il soutient qu'un parlementaire est délié de toute responsabilité, conformément à l'article 58 de la Constitution, pour les propos tenus « tant dans l'enceinte du Parlement que dans les médias » « dénonçant des dysfonctionnements des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui ont été révélés par la presse à l'occasion d'une affaire mettant en cause, expressément ou implicitement, une personne ou une entreprise déterminée suspectée d'avoir usé de son influence aux fins d'obtenir des avantages des autorités publiques et de s'être livrée à d'autres actes répréhensibles », le moyen manque en droit.

21. Si le parlementaire n'est pas justiciable de ses opinions émises dans le cadre tracé par la Cour et la doctrine, i.e. le débat parlementaire s. s., c'est que, à contrario, il peut l'être ailleurs.

Aussi, un tiers, qui pense avoir été victime de propos (ou comportements) d'un parlementaire justifiant une réparation, a le droit de saisir le juge et ce dernier devra souverainement procéder à deux vérifications: (i) les propos (et de manière générale tout comportement) incriminés sont-ils ou non couverts par l'immunité et (ii), dans la négative, la demande de réparation est-elle fondée?

22. Devrait-il en aller autrement, comme le soutiennent El Berhoumi et Romainville (v. supra), qui défendent la thèse « que devraient être couverts par le régime de l'irresponsabilité établi à l'article 58 tous les propos qui participent d'un débat d'intérêt général, dans tous les domaines, quel que soit le lieu où le parlementaire s'exprime » (v. supra)?

C'est une question éminemment politique et les opinions sur le sujet peuvent légitimement diverger³². Je voudrais toutefois formuler quelques remarques.

(i) Tout d'abord, leur plaidoyer laisse de côté la *ratio legis* première de l'immunité parlementaire. Leur vision « moderne » du parlementaire paraît faire l'impasse sur la menace historique que l'immunité est censée conjurer. En 1689, en 1791 ou en 1831, ce dont il a fallu protéger le parlementaire, c'était le monarque et sa mainmise sur la justice.

³² De même, pour une révision, certes limitée, de l'acceptation traditionnelle, v. A. JOUSTEN, « La révision de l'irresponsabilité parlementaire (articles 58 et 120 de la Constitution) » (<https://orbi.uliege.be>).

Certes, dans un régime politique, tel que le belge, caractérisé par de larges coalitions et une dominance de familles politiques diversifiées, ce risque n'existe plus ou, à tout le moins, est largement réduit.

L'immunité a pourtant perduré. Certains estiment d'ailleurs qu'elle n'a plus de raison d'être, le droit commun de la liberté d'expression garantissant à suffisance la liberté du parlementaire³³. Quoi qu'il en soit, étendre l'immunité pour placer le parlementaire à l'abri des critiques des citoyens, fussent-ils fortunés, m'apparaît plutôt comme un contresens historique.

(ii) Par ailleurs, pareille extension n'exprime-t-elle pas une défiance envers les cours et tribunaux jugés incapables de protéger la liberté d'expression professionnelle des parlementaires?

A moins que l'on considère que c'est *le fait même* d'attirer un parlementaire en justice qui constitue une entrave à la démocratie. Par certains aspects, El Berhoumi et Romainville semblent le soutenir.

L'idée n'est pas neuve. K. Muylle l'évoque mais reste très prudent³⁴, renvoyant essentiellement à l'opinion séparée de deux juges à la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire sur laquelle on reviendra plus loin³⁵.

Selon ces juges, « permettre les procédures pénales et civiles contre les députés reviendrait à accepter tout l'effet inhibiteur que ces procédures ont inévitablement sur le discours politique. Même si en fin de compte l'auteur des déclarations litigieuses est relaxé ou d'une autre manière gagne le procès, les frais de justice, le temps écoulé et d'autres contraintes auront entre-temps fait obstacle à un véritable débat. Si l'on ne protège pas l'irresponsabilité des principaux élus politiques pour les propos qu'ils tiennent, c'est l'essence même du discours politique qui est en jeu. La protection de l'article 10 de la Convention perd de son effectivité si elle est appliquée *a posteriori*, après une longue procédure »³⁶.

Ce raisonnement laisse perplexe. Ses auteurs se trompent en considérant que l'irresponsabilité pourrait faire obstacle à l'assignation du parlementaire en justice. Loin de l'empêcher, elle ne constitue, au mieux, qu'une voie royale pour le rejet de la demande sans examen du fond. Autrement dit, l'irresponsabilité n'est pas une immunité de juridiction qui dispenserait le parlementaire cité en justice de comparaître.

La présente espèce l'illustre d'ailleurs: les juges du fond n'ont pu faire l'économie d'un examen minutieux des actes reprochés au demandeur pour vérifier s'ils relèvent du domaine de l'immunité. Et pour chacun d'eux, le tribunal comme la cour d'appel, a constaté l'existence d'actes échappant à cette immunité, justifiant un examen du fond de la demande.

³³ H. VUYE, « La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un *ius commune* », dans *Parlement & Pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 219. Comp. J.-C. SCHOLSEM, « L'article 58 de la Constitution: deux visions du droit ? », dans *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?*, Bruxelles, Bruylant, p. 475, spéc. p. 479.

³⁴ K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », dans *Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Bruges, La Chartre, 2010, p. 79 et s.

³⁵ C.E.D.H., 24 février 2009, *C.G.I.L. et Coffèrati c. Italie* (n° 1).

³⁶ *Ibidem*.

Ces actes ne sont d'ailleurs pas les mêmes à chaque degré de juridiction, les faits invoqués à l'appui de la demande ayant évolués.

(iii) Enfin, de manière plus générale, l'idée qu'il faudrait étendre le domaine de l'immunité parlementaire est loin de faire l'unanimité chez les spécialistes du droit public. A vrai dire, la majorité des auteurs se prononce sinon pour sa suppression, à tout le moins contre son extension.

On renvoie la Cour aux contributions suivantes: H. VUYE, « La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un *ius commune* », dans *Parlement & Pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 219; J.-C. SCHOLSEM, « L'article 58 de la Constitution: deux visions du droit? », dans *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 475; M. VERDUSSEN, « Un parlementaire peut-il tout dire? », dans *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 1001; P. MARTENS, « Le juge et l'élu », dans *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 931; P. LAMBERT, « L'immunité parlementaire à l'épreuve d'un conflit de normes », dans *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 743.

23. Outre les considérations évoquées plus haut, liées à l'apparente disparition de la *ratio legis* historique de l'immunité, ces divers auteurs s'inquiètent surtout de sa compatibilité avec les droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet été appelée à se prononcer à plusieurs reprises sur la compatibilité des immunités parlementaires nationales avec le droit au procès équitable.

L'arrêt *A. c. Royaume-Uni*, du 17 décembre 2002, concerne le recours d'une dame, ressortissant britannique, bénéficiaire d'un logement social, qui a été nommément visée par le discours à la chambre des communes d'un député qui stigmatisait « les voisins infernaux ». Elle se plaignait que l'immunité parlementaire absolue l'avait empêchée d'engager une action en justice pour dénoncer les propos tenus à son sujet au Parlement. Elle soutenait que cette impossibilité d'agir en justice a violé son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6, §1^{er}, de la Convention et son droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 8 de la Convention, créant une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Elle invoquait également la violation de l'article 13 de la Convention.

Pour conclure à l'absence de violation, la Cour considère, en substance, que l'immunité parlementaire telle qu'elle existe dans le droit anglais n'impose pas une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6, §1^{er}, de la Convention.

Les considérants 83 à 85 méritent d'être cités:

« 83. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues au sein des Etats signataires, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6, §1^{er} [...]. De même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à

la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par la communauté des nations comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire [...].

84. En outre, l'immunité octroyée aux députés au Royaume-Uni apparaît à divers égards plus étroite que celle accordée aux membres du corps législatif dans certains autres Etats signataires, à ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à ceux du Parlement européen. En particulier, elle ne s'applique qu'aux déclarations formulées au cours de débats parlementaires à la tribune de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords. Aucune immunité ne protège les propos tenus en dehors de ces enceintes, même s'ils ne sont que la répétition de déclarations faites lors de débats parlementaires sur des questions d'intérêt général. De même, aucune immunité ne couvre les déclarations faites par des députés à la presse qui sont publiées avant les débats parlementaires, même si leur teneur est ensuite répétée au cours des débats proprement dits.

85. L'immunité absolue dont jouissent les députés vise de plus à protéger les intérêts du Parlement dans son ensemble et non ceux des députés à titre individuel, comme en témoigne le fait qu'elle ne joue pas en dehors de l'enceinte parlementaire. En revanche, l'immunité protégeant les personnes qui rapportent les débats parlementaires et celle dont bénéficient les élus locaux revêtent un caractère relatif »³⁷.

Une des questions que posait cet arrêt était de savoir si les considérations qui figurent sous le numéro 84, reproduit ci-dessus, sont une condition de la compatibilité de l'immunité parlementaire avec le droit au procès équitable³⁸. Autrement dit, doit-on considérer qu'une immunité ne se limitant pas à l'activité parlementaire violerait la Convention?

Plusieurs arrêts ultérieurs ont confirmé que tel est bien le cas. Dans plusieurs affaires relatives à la législation italienne, qui prévoit une immunité parlementaire très large, la Cour a précisé que « l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaudrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6, §1^{er}, de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement »³⁹.

24. A la lumière de ce qui précède, il ne semble pas possible, sauf à créer les conditions d'un conflit entre la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, d'étendre l'immunité parlementaire au-delà du domaine que la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation lui reconnaît.

³⁷ Cour Eur. D.H., 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*.

³⁸ Comp. K. MUYLLE, « L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'homme », *A.P.T.*, 2007, p. 207, spéc. p. 209, n° 7. Sur l'arrêt *A. c. Royaume-Uni*, voy. également F. KRENC, « La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. D.H.*, 2003, p. 813.

³⁹ Avec des terminologies similaires, mais tenant compte des caractéristiques particulières de chaque cas (les parlementaires appartenant à diverses institutions) : C.E.D.H., 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie (n° 1)*, § 63 ; C.E.D.H., 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie (n° 2)*, § 64 ; C.E.D.H., 3 juin 2004, *de Jorio c. Italie*, § 54 ; C.E.D.H., 6 décembre 2005, *Ielo c. Italie*, § 51 ; C.E.D.H., 20 avril 2006, *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, § 63 ; C.E.D.H., 24 février 2009, *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, § 74 ; C.E.D.H., 6 avril 2010, *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie (n° 2)*, § 48.

Ajoutons toutefois que le débat n'en est pas pour autant nécessairement clôt. Commentant l'arrêt attaqué, K. Muylle n'exclut pas totalement que la Convention puisse autoriser une évolution de la jurisprudence belge.

Il rappelle que selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'irresponsabilité parlementaire n'est compatible avec le droit d'accès à la justice garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme que dans la mesure où cette irresponsabilité est limitée à l'expression d'opinions directement liées aux activités parlementaires » et que « sur la base de cette jurisprudence, la Cour [...] a condamné des États pour avoir étendu l'irresponsabilité parlementaire à un discours lors d'une réunion électorale, à une interview accordée à un journal ou à des déclarations faites à une agence de presse »⁴⁰.

Dans le même temps, il relève que cette jurisprudence « ne semble pas exclure totalement qu'une déclaration faite en dehors d'une assemblée législative puisse être considérée comme une opinion couverte par l'irresponsabilité parlementaire »⁴¹. Selon lui, « lorsqu'un parlementaire réitère dans la presse des déclarations qu'il a faites au Parlement, il pourrait bénéficier de l'immunité parlementaire, sans que ce ne soit contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme »⁴².

Si la Cour devait adopter cette analyse, la conception classique de l'immunité parlementaire belge serait élargie, mais à la marge. Elle placerait le parlementaire à l'abri des poursuites pour ce qui constituerait la réitération de déclarations faites auparavant au parlement. A première vue, il s'agirait alors de revenir sur l'arrêt du 11 avril 1904 (*Pas.* 1904, I, p. 199).

A supposer que la Cour fasse le choix de cette analyse, quel en serait l'impact *in concreto* sur l'appréciation du moyen?

Celui-ci pourrait certainement être interprété comme se prévalant de cette nouvelle règle: il revendique en effet l'immunité pour des propos tenus « tant dans l'enceinte du Parlement que dans les médias ».

Serait-il fondé pour autant? On peut en douter. En effet, l'arrêt attaqué ne constate pas que les propos litigieux ont été tenus « tant dans l'enceinte du Parlement que dans les médias ». Il se démarque du premier juge qui, comme le relève K. Muylle, s'est pour sa part « efforcé de relier les déclarations litigieuses [du demandeur] à ce qu'il avait dit précédemment à la Chambre des représentants »⁴³. Par conséquent, pour apprécier les mérites du moyen, il faudrait que la Cour vérifie si les faits litigieux constituent la réitération d'affirmations faites à la chambre. Il n'est pas en son pouvoir de faire pareille chose et le moyen serait dès lors irrecevable.

25. Je me permets, dans un but d'information et de cohérence, d'évoquer brièvement la *première* et la *troisième branche* du moyen unique exposé par le pourvoi portant le numéro de rôle RG C.21.0448.N.

⁴⁰ K. MUYLLE, « L'irresponsabilité parlementaire d'un président d'une commission parlementaire diffère-t-elle de celle d'un membre d'une telle commission ? », *A.P.T.*, 2021, p. 610, ici p. 613, n° 16.

⁴¹ *Ibidem*, n° 17.

⁴² *Ibidem*, n° 17, *in fine*.

⁴³ *Ibidem*.

Sous réserve d'un examen approfondi de la recevabilité des branches du moyen unique, le grief exposé par ces branches paraît soutenir que l'article 58 de la Constitution ne peut jamais couvrir les accusations de fait formulées par un parlementaire contre une tierce personne.

La *première branche* affirme que cela résulte directement de l'article 58 de la Constitution; la *troisième branche* semble soutenir qu'il faut interpréter l'article 58 de manière restrictive car il constitue un empiètement sur la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne.

La *première branche* manque en droit, dès lors que l'immunité, lorsque le parlementaire en bénéficie, couvre aussi les accusations de fait. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'extension du domaine de l'immunité est problématique du point de vue de la protection des droits des tiers.

La *troisième branche* pose problème en ce qu'elle analyse l'immunité parlementaire comme empiètement sur la liberté d'expression. On ne voit pas ce qui permet d'affirmer pareille chose. Si l'immunité empiète sur un droit garanti par la Convention, *quod non*, c'est le droit au juge, pour la personne lésée, prévu par l'article 6. Elle ne restreint par contre pas la liberté d'expression, ni celle du parlementaire, ni celle des tiers visés par ces derniers.

On notera que le mémoire en réponse au présent pourvoi RG C.21.0447.F, qui émane de l'auteur de la requête en cassation dans l'affaire RG C.21.0448.N, est construit sur une prémisse similaire; il affirme que l'immunité est une restriction à la liberté d'expression (du parlementaire) qui « doit être interprétée de manière restrictive et ne peut pas conduire à une irresponsabilité qui tolère des allégations de fait concernant une personne ou dans le cadre de problèmes privés sans rapport avec des problèmes de portée générale ou relevant du débat politique » (requête, p. 20, point 10, 2^e paragraphe) (voir également p. 7, point 9.1, 3^e paragraphe; p. 19, 5^e paragraphe – comp. p. 4, point 6, 1^{er} paragraphe).

B. Second moyen

1) Exposé

26. Le moyen est pris de la violation de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

Il soutient qu'il résulte de ces dispositions que, « pour apprécier si un membre de la chambre des représentants a commis une faute, à l'occasion de propos, par hypothèse non couverts par l'article 58 de la Constitution, [...], il convient de comparer le comportement de ce parlementaire avec les comportements qu'aurait pu adopter un parlementaire normalement diligent et prudent placé dans les mêmes circonstances [...] ».

Or, selon le demandeur, l'arrêt attaqué refuserait précisément « de tenir compte de la qualité de député de l'opposition du demandeur pour apprécier, dans le contexte d'une affaire médiatisée qui a donné naissance à un débat d'intérêt général à propos d'une affaire particulière, si le demandeur s'est écarté d'un des comportements qu'aurait pu adopter un parlementaire raisonnable et prudent de l'opposition placé dans les mêmes circonstances ».

Il violerait dès lors les articles 1382 et 1383 du Code civil et 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2) *Appréciation*

27. Dans son analyse du caractère fautif des faits reprochés par le défendeur au demandeur, l'arrêt attaqué considère: « le fait que (le demandeur) était un élu de l'opposition qui, comme tel, ne disposait pas des mêmes moyens d'action qu'un parlementaire de la majorité pour influencer le fonctionnement de l'assemblée parlementaire, ne l'autorisait pas à faire un usage abusif de sa liberté d'expression en portant publiquement des accusations graves et précises à caractère pénal à l'encontre d'un citoyen et ce, quelle que soit la réputation de celui-ci ».

Il est donc inexact d'affirmer que l'arrêt « refus[e] de tenir compte de la qualité de député de l'opposition du demandeur ». L'arrêt la prend au contraire en considération dans l'appréciation du caractère fautif des faits reprochés au demandeur par le défendeur.

Le moyen manque en fait.

IV. Conclusion

28. Rejet.