

à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

5. — Ces dispositions concordent avec les limitations que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles qu'elles sont interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme, fixe au droit de contrôler les actes du Parlement et de ses membres.

L'immunité parlementaire poursuit 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. Décider que le juge ne peut apprécier si une opinion d'un parlementaire ou d'une commission parlementaire constitue une faute susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat fédéral, ne porte pas de façon disproportionnée atteinte au droit d'accès à un juge.

6. — Cette liberté d'expression ne vise pas seulement les déclarations orales des parlementaires mais aussi leurs écrits.

Elle a en outre pour objet tous les travaux parlementaires et donc 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 1880 sur les enquêtes parlementaires.

7. — Si les citoyens disposaient du droit d'intenter une action en dommages et intérêts contre l'Etat sur la base d'une opinion prétendument fautive exprimée dans le cadre des activités parlementaires, cette liberté d'expression se trouverait limitée en violation de la Constitution.

8. — Les juges d'appel ont d'abord estimé que l'article 58 de la Constitution n'exclut pas que l'Etat belge soit responsable d'une opinion fautive et dommageable émise dans le cadre des travaux d'une commission d'enquête parlementaire. Ils ont ensuite contrôlé le rapport de cette commission au regard de la norme de précaution prévue par les articles 1382 et 1383 du Code civil.

Ils ont ainsi, en violation de l'article 58 de la Constitution, limité la liberté d'expression garantie par cette disposition.

9. — Dans cette mesure, le moyen est fondé.

Par ces motifs :

La Cour,

Casse l'arrêt attaqué (...).



Roma locuta...

L'irresponsabilité parlementaire visée par l'article 58 de la Constitution est-elle strictement personnelle, laissant ainsi intacte la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat du fait des prises de position prétendument fautives d'une commission parlementaire

d'enquête? A cette question, la cour d'appel de Bruxelles, saisie notamment à l'initiative d'une organisation mise en cause par le rapport de la Commission d'enquête parlementaire « Sectes », avait répondu par l'affirmative (1). La Cour de cassation vient de lui donner tort.

Tout ou presque a d'ores et déjà été dit et écrit sur cette affaire (2), et il n'est pas certain que la décision commentée fera taire la controverse scientifique (3). Peut-on estimer que l'engagement de la responsabilité de l'Etat constitue une limite indirecte et, en l'occurrence, inadmissible, à la liberté d'expression parlementaire consacrée par l'article 58 de la Constitution, alors que, parallèlement, on admet sans difficulté que l'indépendance du juge, aujourd'hui constitutionnellement consacrée (article 151, § 1^{er}, de la Constitution), ne fait pas obstacle à ce que ce même Etat doive indemniser les dommages résultant des fautes commises dans l'exercice du service public de la justice? Quelque légitimes que soient les motifs qui la soutiennent au sein d'une démocratie, la volonté de donner une interprétation extensive à l'article 58 de la Constitution ne devait-elle pas, malgré tout, trouver ses limites dans le souci, non moins légitime, d'assurer l'effectivité du droit à la protection de l'honneur et de la réputation que consacre, de manière implicite, mais néanmoins certaine (4), l'article 22 de la Constitution (5)? Indubitablement, la Cour de cassation se trouvait confrontée à un *hard case*. Si

(1) Bruxelles, 28 juin 2005, *J.T.*, 1995, pp. 594 et s. et note M.-F. Rigaux, « La responsabilité de l'Etat pour une faute commise par une commission parlementaire d'enquête »; *J.L.M.B.*, 2005, pp. 1577 et s. avec les observations de M. Uyttendaele (« Réflexions à froid sur un petit coup d'Etat jurisprudentiel ») et de J. Wildermeersch (« Quand le judiciaire se mêle du pouvoir législatif »); *C.D.P.K.*, 2005, pp. 355 et s. et obs. K. Muylle, « Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.? »; *Adde*, H. Vuye, « Overheidsaansprakelijkheid voor het doen en laten van parlementaire onderzoekscommissies ... waarom niet en waarom wel? ».

(2) Voy. les études et notes citées à la note précédente.

(3) Qu'il suffise de prendre connaissance de l'accueil réservé à l'arrêt respectivement par M.-F. Rigaux et F. Delpérée (*Le Vijf/L'express*, 9 juin 2006, p. 22).

(4) Selon le vœu du constituant, relayé par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (voy. par exemple C.A., n° 51/2003, 30 avril 2003, point B.4.8), l'interprétation de l'article 22 de la Constitution (droit au respect de la vie privée) doit être calquée sur l'interprétation donnée à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour du même nom. Or, cette dernière Cour inclut, parmi les multiples prérogatives dérivées du droit au respect de la vie privée, le droit à l'honneur et à la réputation (voy. par exemple C.E.D.H., req. n° 42409/98, décision *Schüssel c. Autriche* du 21 février 2002).

(5) Un tel principe d'interprétation conciliante de dispositions constitutionnelles potentiellement contradictoires reçoit une magnifique illustration dans l'arrêt 202/2004 de la Cour d'arbitrage (C.A., n° 202/2004, 21 décembre 2004, p. 12.2). En l'occurrence en effet, la Cour admit que, nonobstant son apparente absoluté textuelle (article 29 de la Constitution : « Le secret des lettres est inviolable »), le droit au secret de la correspondance pouvait être relativisé au nom de la nécessité d'accorder une protection efficace à la liberté individuelle (article 12 de la Constitution) et le droit de propriété (article 16 de la Constitution).

tous ne partageront pas la solution qu'elle lui apporte, nul ne pourra cependant prétendre que cette solution n'était pas défendable.

Au-delà cependant de la controverse précise qu'il tranche, l'arrêt commenté présente un intérêt non négligeable.

Il confirme tout d'abord, de manière implicite mais néanmoins certaine, que la Cour de cassation tient la Convention européenne des droits de l'homme pour hiérarchiquement supérieure au prescrit constitutionnel. Sans l'affirmation parallèle d'une telle hiérarchie, la démarche de la Cour consistant à s'assurer que l'interprétation donnée au second est compatible avec les dispositions de la première, serait en effet privée de sens.

L'on constate, ensuite, que l'irresponsabilité de l'Etat du fait des prises de position d'une commission parlementaire d'enquête est présentée par la Cour comme une exception au principe selon lequel ledit Etat devrait en règle, répondre des dommages commis par le Parlement. Serait-ce forcer indûment les termes de l'arrêt que d'apercevoir, au creux de ceux-ci, le cheval de Troie de la consécration tant attendue de la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat (ou, le cas échéant, d'une Communauté ou d'une Région) du fait d'une loi ou d'une absence de loi (ou, le cas échéant, d'un décret ou d'une ordonnance) jugée contraire à une norme — constitutionnelle, supranationale ou internationale — supérieure? Nous ne le pensons pas (6). Gageons

(6) A l'estime d'H. Vuye, l'extension de l'irresponsabilité visée à l'article 58 de la Constitution au bénéfice de l'Etat lui-même a pour conséquence logique d'exclure que la responsabilité de l'Etat-législateur puisse être engagée sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil (H. Vuye, « Overheidsaansprakelijkheid voor het doen en laten van parlementaire onderzoekscommissies... waarom niet en waarom wel? », *op. cit.*, p. 506). A l'estime de K. Muylle cependant, pareille conséquence n'a pas lieu de s'imposer : « Om de aansprakelijkheid van de Staat uit hoofde van een met de Grondwet strijdige wetgevende norm te kunnen invoeren, moet eerst een beroep tot vernietiging worden ingesteld bij of een prejudiciële vraag worden gesteld aan het Arbitragehof (...). Die controle is door de Grondwetgever uitdrukkelijk voorzien (artikel 142 G.W.). De controle van de rechter op door artikel 58 G.W. beschermde handelingen, daarentegen, is door de Grondwetgever uitgesloten » (K. Muylle, « Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.? », *op. cit.*, p. 674 note *infra*, p. 53). L'interprétation proposée par K. Muylle est assurément séduisante. Elle n'en présente pas moins l'inconvénient de cantonner l'admissibilité de l'engagement de la responsabilité de l'Etat-législateur aux seules hypothèses où la Constitution elle-même a explicitement prévu qu'un contrôle puisse s'exercer sur la validité des actes du législateur. Or, et sauf à interpréter de manière très large l'article 34 de la Constitution, un tel fondement constitutionnel explicite fait défaut lorsque la censure de la loi est l'œuvre d'une juridiction internationale (Cour européenne des droits de l'homme ou Cour de justice des Communautés européennes). Le fondement constitutionnel est radicalement inexistant lorsque la censure de la loi est l'œuvre d'un juge judiciaire belge faisant application de la jurisprudence *Le Ski*. Est-ce à dire que, dans les hypothèses ci-avant visées, la responsabilité de l'Etat-législateur ne pourrait être engagée? Ceci placerait la Belgique en difficulté vis-à-vis des obligations que lui impose l'ordre juridique communautaire. L'on peut vivement souhaiter que, dans un arrêt futur, la Cour de cassation indique de manière

cependant que, dans un avenir proche, la Cour de cassation aura l'occasion de faire toute la clarté sur la question (7).

... causa finita?

Conseillera-t-on aux parties succombantes en cassation de poursuivre la lutte judiciaire par l'introduction d'une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme? Ainsi que le souligne incidemment la Cour de cassation, le grief dénonçant l'absence de droit d'accès à une juridiction interne aux fins d'obtenir réparation du préjudice subi du fait des actes ou propos d'une commission parlementaire a peu de chances de prospérer, au regard de la jurisprudence actuelle de la Cour (8). Certes, celle-ci ne s'est jusqu'à présent prononcée qu'à propos de l'irresponsabilité individuelle dont jouissent les parlementaires. Le *fiat* conventionnel donné à cette dernière semble cependant pouvoir être en mesure de valider l'irresponsabilité de l'Etat lui-même, laquelle serait indirectement déduite de la protection due à la liberté d'expression du parlementaire (9). Par contre, le

tout à fait explicite le raisonnement qui lui permet tout à la fois de promouvoir une interprétation extensive de l'article 58 de la Constitution et d'admettre la responsabilité de l'Etat du fait des lois ou des carences législatives jugées contraires aux normes qui lui sont supérieures.

(7) A ce jour en effet, la Cour de cassation n'a pas encore statué sur le pourvoi formé contre l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 4 juillet 2002 qui, dans la problématique de l'arriéré judiciaire bruxellois, a retenu le principe de la responsabilité de l'Etat-législateur (Bruxelles, 4 juillet 2002, *J.L.M.B.*, 2002, pp. 1184 et s.).

(8) Voy. C.E.D.H., arrêt *A. c. Royaume-Uni* du 17 décembre 2002; C.E.D.H., req. n° 62902/00, décision *Zollmann c. Royaume-Uni* du 27 novembre 2003. N'aurait pas davantage d'espoir de prospérer, le grief pris d'une atteinte à la présomption d'innocence (article 6, § 2) : la Cour jugerait en effet, dans les circonstances de la cause, que l'article 6, § 2, ne trouve pas à s'appliquer (voy. C.E.D.H., req. n° 62902/00, décision *Zollmann c. Royaume-Uni* du 27 novembre 2003. Comp. cependant C.E.D.H., req. n° 64713/01, décision *Eugenio Montera c. Italie* du 9 juillet 2002). Les parties succombantes en cassation avaient également affirmé, devant la cour d'appel de Bruxelles, que les allégations contenues dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire portaient atteinte aux droits que leur garantissent les articles 9 (liberté de conscience et de religion) et 11 (liberté d'association) de la Convention. La cour d'appel de Bruxelles avait cependant estimé que la violation des dispositions conventionnelles en cause n'était pas établie. Au vu de la jurisprudence actuelle des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, cette conclusion ne semble pas déraisonnable (voy. C.E.D.H., req. n° 53934/00, décision de recevabilité partielle *Société anthroposophique en France c. France* du 2 juillet 2002; C.E.D.H., req. n° 53430/99, décision *Fédération chrétienne des témoins de Jehovah c. France* du 6 novembre 2001). *Adde*, Comm. eur. D.H., req. n° 29745/96, décision *Universelles Leben c. Allemagne* du 27 novembre 1996.

(9) Dans l'affaire *Société anthroposophique en France c. France*, la requérante, mise en cause par le rapport « Secte » de la commission parlementaire d'enquête qui avait *in illo tempore* été mise en place outre-Quiévrain, se plaignait, sous l'angle de l'article 13, de n'avoir bénéficié d'aucun recours

grief incriminant « simplement » les actes et propos de la commission d'enquête parlementaire au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et spécifiquement, du droit à l'honneur et à la réputation garanti par celui-ci (10), n'est pas, à notre estime, irrémédiablement voué au non-fondement manifeste (11). La justiciabilité, voire la condamnation, d'un acte par la Cour européenne des droits de l'homme n'est en effet pas exclue par cela seul que cette Cour estime que ledit acte puisse valablement n'être soumis à aucun contrôle judiciaire en droit interne (12). Dans la problématique qui nous concerne, l'on ne manquera pas de faire allusion à l'enseignement, jusqu'ores non contredit par la jurisprudence subséquente (13), d'une décision *Eugenio*

pour faire valoir ses griefs dans l'ordre juridique interne. La requête fut cependant déclarée non fondée, faute pour la requérante d'avoir pu alléguer l'existence d'un quelconque grief défendable d'atteinte à l'un de ses droits conventionnels (C.E.D.H., req. n° 53934/00, décision d'irrecevabilité finale *Société anthroposophique en France c. France* du 30 septembre 2003). Dans une affaire *Van Vondel c. Pays-Bas*, la Cour a déclaré que les commissions parlementaires d'enquête sont d'une « importance fondamentale pour le fonctionnement adéquat d'un mécanisme de contrôle parlementaire dans une société démocratique » (C.E.D.H., req. n° 38258/03, décision *Van Vondel c. Pays-Bas* du 23 mars 2006, trad. libre).

(10) Le droit à l'honneur et à la réputation, déduit de l'article 8 de la Convention (voy. par exemple C.E.D.H., req. n° 42409/98, décision *Schüssel c. Autriche* du 21 février 2002), bénéficie tout autant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (voy. C.E.D.H., req. n° 38176/02, décision *Sindicato dos Pilotos de Aviação Civil et autres c. Portugal* du 29 janvier 2004).

(11) Une difficulté pourrait se présenter quant à l'épuisement des voies de recours internes (article 35 de la Convention), liée au fait que, dans la procédure interne belge, les parties succombantes n'ont pas allégué de manière expresse la violation de la disposition conventionnelle concernée. Toutefois, l'on admettra sans peine, au regard notamment des débats ayant eu lieu en degré d'appel, que ce grief a au moins été soulevé « en substance », conformément à ce que tolère la Cour européenne des droits de l'homme (C.E.D.H., arrêt *Azinas c. Chypre* (gde ch.) du 24 avril 2004, § 38).

(12) La Cour professe ainsi, de longue date, que ni l'article 13, ni l'article 6 ne consacrent l'obligation pour les Etats de mettre en place au niveau interne un recours permettant aux particuliers de dénoncer l'incompatibilité d'une loi avec la Convention européenne des droits de l'homme (voy., à propos de l'article 6, C.E.D.H., arrêt *Posti et Rakho c. Finlande* du 24 septembre 2002, § 52, et, à propos de l'article 13, C.E.D.H., arrêt *Willis c. Royaume-Uni* du 11 juin 2002, § 62). Cela n'a cependant jamais empêché ladite Cour de constater elle-même l'incompatibilité de telle ou telle loi avec une disposition conventionnelle substantielle.

(13) Encore qu'une petite hésitation soit permise. Dans l'arrêt *A. c. Royaume-Uni*, la requérante se bornait à dénoncer, sous l'angle de l'article 8, « l'absence de recours interne » destiné à faire réparer le tort qui lui avait été causé par les déclarations litigieuses du bénéficiaire de l'irresponsabilité parlementaire. La Cour déclara le grief non fondé, en renvoyant purement et simplement aux motifs qui la conduisaient, parallèlement, à juger que l'irresponsabilité parlementaire n'était pas contraire à l'article 6 de la Convention (C.E.D.H., arrêt *A. c. Royaume-Uni* du 17 décembre 2002, §§ 101-102). Pareil raisonnement

Montera c. Italie (14). En l'espèce en effet, la Cour admit que les allégations prétendument diffamatoires formées à l'encontre du requérant par le rapport d'une commission parlementaire d'enquête soulèvent une question au regard du droit à l'honneur et à la réputation garanti par l'article 8. Certes la Cour conclut-elle *in fine*, et au terme d'un contrôle de proportionnalité relativement poussé (15), à l'absence de violation de la disposition conventionnelle précitée. La décision est cependant moins intéressante pour ce qu'elle dit, que pour ce qu'elle ne dit pas : nulle part en effet il ne fut question d'une quelconque liberté d'expression absolue (16) de la commission parlementaire ou de ses membres, qui ferait nécessairement obstacle à la mise en cause de la responsabilité conventionnelle de l'Etat à raison des actes ou discours de l'une ou des autres.

Sébastien VAN DROOGHENBROECK
Professeur
aux Facultés universitaires Saint-Louis

fut transposé dans l'affaire *Zollmann*, alors cependant que la nature des griefs des requérants était distincte. En l'occurrence, ceux-ci dénonçaient, sous l'angle de l'article 8, non pas l'absence de recours en droit interne, mais bien, directement, l'incompatibilité avec leur droit à l'honneur et à la réputation des déclarations litigieuses du bénéficiaire de l'immunité (C.E.D.H., req. n° 62902/00, décision *Zollmann c. Royaume-Uni* du 27 novembre 2003).

(14) C.E.D.H., req. n° 64713/01, décision *Eugenio Montera c. Italie* du 9 juillet 2002.

(15) « En l'espèce, il convient d'observer que les faits relatifs à la vie privée et professionnelle du requérant mentionnés dans le rapport de la commission parlementaire avaient déjà formé l'objet d'enquêtes pénales ou disciplinaires ouvertes contre l'intéressé et de décisions de justice. Il est vrai que la commission parlementaire a exprimé des réserves quant à la manière dans laquelle certaines investigations avaient été menées. Cependant, la Cour considère que dans une société démocratique, il est ouvert à une autorité publique de critiquer les méthodes utilisées par d'autres autorités. La Cour a examiné la partie du rapport concernant le requérant. Elle estime que celle-ci ne visait pas à présenter les faits d'une manière arbitraire ou manifestement contraire à la réalité. En effet, les sources des informations dont la commission parlementaire disposait étaient clairement indiquées et les déclarations faites par des particuliers interrogés devant l'organe parlementaire étaient présentées comme personnelles des intéressés. De plus, le rapport incriminait mentionnait également, de manière objective, des circonstances favorables au requérant, à savoir que toutes les poursuites ouvertes à son encontre s'étaient terminées par des non-lieux. Enfin, la commission parlementaire a publié, dans une note de bas de page, une lettre du requérant, donnant ainsi à ce dernier la possibilité de fournir sa version des faits dans la cadre même du document dont il se plaint devant la Cour » (C.E.D.H., req. n° 64713/01, décision *Eugenio Montera c. Italie* du 9 juillet 2002).

(16) D'une manière plus générale, la Cour n'a jamais affirmé que la liberté d'expression du parlementaire serait absolue. Voy. par exemple, C.E.D.H., req. n° 62902/00, décision *Zollmann c. Royaume-Uni* du 27 novembre 2003 : « Dans une démocratie, le Parlement ou des organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique de sorte qu'une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait se justifier que par des motifs impérieux » (notre accent).

2006

463