

LES DROITS DE LA DÉFENSE ET LA MISE EN ACCUSATION DES MINISTRES EN BELGIQUE

PAR

Marc VERDUSSEN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

Selon l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'exigence d'un procès équitable implique, entre autres garanties, le respect des droits de la défense. Ce respect s'impose-t-il aux assemblées parlementaires lorsqu'elles exercent des fonctions juridictionnelles ?

1. — De prime abord, la question semble susciter un premier problème, celui de savoir quand une assemblée parlementaire exerce des fonctions qui l'apparentent à une juridiction.

Contrairement à ce qui a pu être soutenu — non sans une certaine légèreté —, le mécanisme des enquêtes parlementaires ne relève pas de l'ordre du juridictionnel. En effet, les finalités d'une enquête parlementaire doivent être définies exclusivement au regard des deux fonctions traditionnelles dévolues aux assemblées parlementaires elles-mêmes, à savoir le contrôle politique de l'autorité gouvernementale et la participation à l'élaboration des lois ⁽¹⁾. Pour être clair, il ne revient pas à une commission d'enquête, quelle qu'elle soit, de s'immiscer dans des domaines ou des fonctions qui reviennent en propre aux juges d'instruction, ni *a fortiori* de se prononcer sur la culpabilité d'un inculpé.

En revanche, **sont des actes juridictionnels, ou quasi-juridictionnels, le fait pour une assemblée d'autoriser l'arrestation ou**

(1) D. DE BRUYN, « L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales », *J.T.*, 1997, p. 627.

le renvoi d'un parlementaire devant une juridiction pénale ⁽²⁾, de « juger » les contestations qui s'élèvent à l'occasion de la vérification des pouvoirs des parlementaires fraîchement élus, d'infliger une sanction disciplinaire à un des membres de l'assemblée, ou encore de renvoyer un ministre devant la Cour de cassation.

Tous ces actes ont ceci en commun qu'ils s'inscrivent dans une procédure organisée, donc formalisée, qui vise à trancher une contestation en disant le droit. Il s'agit, selon l'expression consacrée par Cyr Cambier, de « réaliser la volonté générale et abstraite de la loi dans une espèce litigieuse ».

2. — Ceci étant, tout acte juridictionnel n'est pas nécessairement soumis aux prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Encore faut-il que l'acte soit posé par une juridiction — un « tribunal » — qui puisse être considéré comme statuant soit sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil, soit sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

Concrètement, et pour se limiter à ce domaine, lorsque la Chambre des représentants décide de renvoyer un ministre, membre du Gouvernement fédéral, devant la Cour de cassation, c'est-à-dire de le mettre en accusation, peut-on considérer qu'elle statue sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ?

Dans le cas contraire, doit-on pour autant admettre que sa décision échappe complètement au respect du caractère équitable de la procédure ?

Le problème se pose dans les mêmes termes pour les assemblées communautaires et régionales, à l'égard des membres des gouvernements de communauté et de région.

3. — La question a été abordée par la Commission européenne des droits de l'homme dans une décision du

(2) M. VERDUSSEN, « Une inviolabilité parlementaire tempérée », *J.T.*, 1997, p. 675.

18 décembre 1980 ⁽³⁾. Cette décision s'inscrit dans une affaire qui a créé beaucoup de remous en Italie.

En 1976, de graves accusations de corruption furent lancées contre deux anciens ministres de la Défense nationale, suite à l'adjudication d'un marché de fourniture d'avions militaires Hercules C 130 à la société américaine *Lockheed*.

Le parquet de Rome transmet le dossier au président de la Chambre des députés, la Constitution italienne prévoyant à l'époque une procédure particulière pour la mise en accusation des ministres, à savoir leur renvoi par le Parlement — Chambre des députés et Sénat réunis — devant la Cour constitutionnelle.

Le 11 mars 1977, la mise en accusation fut prononcée par les parlementaires italiens, sur la base d'un rapport établi par une commission parlementaire mixte.

Et le 1^{er} mars 1979, soit près de deux ans après la mise en accusation, la Cour rendit un arrêt de condamnation, qui s'étendait d'ailleurs à d'autres personnes que les deux ministres. Un pourvoi en cassation fut introduit, mais il fut rejeté le 7 décembre 1979.

Devant la Commission européenne, certains requérants — ceux qui n'avaient pas le rang de ministres — se plaignirent notamment de ne pas avoir pu être présents ou représentés lors des débats parlementaires sur la mise en accusation. Au mépris du droit de tout accusé « de se défendre lui-même » ou avec « l'assistance d'un défenseur de son choix ». Au mépris également de la règle de non-discrimination, les ministres ayant pu, eux, bénéficier d'un tel droit. Bref, ils alléguèrent une violation, respectivement, de l'article 6, § 3 ⁽⁴⁾ et de l'article 14 de la Convention.

(3) Comm. eur. dr. h., déc. du 18 décembre 1980, affaire *Crociani, Palmiotti, Tanassi et Lefebvre d'Ovidio c. l'Italie*, req. n^{os} 8603/79, 8722/79 et 8729/79, *D.R.*, vol. 22, p. 147.

(4) L'article 6, § 3 « énumère diverses prérogatives de la défense pénale. Cette énumération doit être considérée, aux yeux des organes judiciaires de la Convention, comme des applications particulières ne devant pas être coupées du tronc commun auquel elles se rattachent » (J. PRADEL, « La notion de procès équitable en droit pénal européen », *R.G.D.*, 1996, vol. 27, p. 517).

Dans un premier temps, l'argument des requérants fut écarté par la Commission, en ces termes : « En l'espèce, la Commission relève que l'objet de la procédure qui s'est déroulée devant le Parlement était une décision sur la mise en accusation des requérants et leur renvoi en jugement devant la Cour constitutionnelle. Au cours de cette partie de la procédure, le Parlement n'était, de ce fait, aucunement investi du pouvoir de statuer sur le bien-fondé de l'accusation. Il s'ensuit que, dans la mesure où les griefs des requérants sont dirigés contre cette partie de la procédure prise isolément, ils sont incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et que la requête doit être rejetée sur ce point en application de l'article 127, § 2 de la Convention ».

Cependant, la Commission ne s'arrêta pas là. Selon elle, la question de savoir s'il y a eu ou non violation des droits de la défense doit être examinée en tenant compte de l'ensemble de la situation faite à la défense au cours de la procédure. Donc, en l'espèce, il s'agit de déterminer si la procédure parlementaire a pu affaiblir la situation de la défense au point que, par une sorte de contrecoup, toute procédure ultérieure aurait été inéquitable.

On sait aujourd'hui la valeur prémonitoire de cette jurisprudence, qui préfigure assurément l'arrêt *Imbroscia* du 24 novembre 1993 ⁽⁵⁾, dans lequel la Cour européenne admet, pour la première fois, que certaines exigences de l'article 6 peuvent « jouer un rôle avant la saisine du juge du fond si et dans la mesure où leur inobservation initiale risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès ». En d'autres termes, « dès lors que des actes de procédure préalables à la saisine des juges du fond présentent un caractère déterminant pour l'issue du procès, en ce qu'ils influencent ou peuvent influencer directement la solution du litige, ces actes doivent être entourés des garanties normalement requises des

(5) Cour eur. dr. h., arrêt *Imbroscia c. la Suisse*, du 24 novembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 495, obs. P. LAMBERT, « L'article 6, § 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme et les juridictions d'instruction ». Voy. égal. P. LEMMENS, « Quelques réflexions au sujet des garanties procédurales en matière pénale », in *La justice pénale et l'Europe* (dir. F. TULKENS et H.-D. BOSLY), Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 203-204.

tribunaux »⁽⁶⁾. Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée dans l'arrêt *Murray* du 8 février 1996⁽⁷⁾.

Et la Commission de constater qu'en réalité, avant même l'ouverture des débats devant la Cour constitutionnelle, les accusés ont eu la possibilité de faire valoir leurs moyens de défense, soit personnellement, soit par avocats interposés, d'abord au cours des investigations effectuées par la commission parlementaire, ensuite pendant l'instruction menée par le juge Gionfrida, membre de la Cour.

4. — Pour en revenir à la Belgique, le système de répression pénale des ministres⁽⁸⁾ y repose, pour l'essentiel, sur l'article 103 de la Constitution, qui dispose que « la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies »⁽⁹⁾.

Comme en Italie, ce système procède de l'idée qu'il revient à une assemblée parlementaire — et plus précisément à l'assemblée chargée du contrôle politique du Gouvernement fédéral — de mettre les ministres en accusation. Quant aux anciens ministres, ils sont soumis au même régime pour les actes ayant été commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce faisant, la Chambre des représentants fait office tout à la fois de ministère public et de juridiction d'instruction.

De ministère public, parce qu'elle est habilitée à renoncer au renvoi du ministre sur la seule base du principe de l'opportunité des poursuites, à l'instar de n'importe quel substitut du procureur du Roi. En somme, il lui revient de décider si,

(6) J.-P. LE GALL, « A quel moment le contradictoire ? Une application de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Les nouveaux développements du procès équitable au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 64.

(7) Cour eur. dr. h., arrêt *Murray c. le Royaume Uni*, du 8 février 1996.

(8) Sur ce système, voy. F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN (dir.), *La responsabilité pénale des ministres fédéraux, communautaires et régionaux*, Bruxelles, Bruylant, 1997, et les références citées.

(9) L'article 125 de la Constitution dispose, quant à lui, que « les Conseils de communauté et de région, chacun pour ce qui le concerne, ont le droit d'accuser les membres de leur Gouvernement et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies ».

compte tenu des circonstances et des intérêts qu'elle estime devoir prendre en considération, des poursuites se justifient ou non.

De juridiction d'instruction, parce qu'indépendamment de la question de l'opportunité des poursuites, il lui appartient de vérifier si le fait retenu contre le ministre est pénalement réprimé et si, au surplus, il existe des indices sérieux que pour justifier un renvoi devant la Cour de cassation.

Deux constatations se dégagent du système belge.

Tout d'abord, la Chambre des représentants n'est pas compétente pour statuer sur le bien-fondé d'une accusation pénale. Cette « prérogative » revient en propre à la « seule » — insiste l'article 103 — Cour de cassation, et ce, au stade du jugement de l'affaire.

Ensuite, même si d'un point de vue fonctionnel la mise en accusation d'un ministre est un acte juridictionnel, d'un point de vue organique on peut difficilement considérer que la Chambre des représentants est un « tribunal ». Ne fut-ce que pour une raison : elle n'est pas un organe objectivement impartial. Selon l'expression utilisée par les juges de Strasbourg, elle n'offre pas « des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité ». Quelle que soit la décision que prend la Chambre — un non-lieu ou une mise en accusation —, cette décision ne sera jamais considérée comme politiquement neutre. Car elle est prise par une majorité politique et elle paraîtra toujours procéder soit d'une volonté de corporatisme — « Les loups ne se mangent pas entre eux » —, soit d'une intention de nuire — « Les loups se mangent parfois entre eux » —.

5. — Il n'en reste pas moins que, selon les enseignements de la Commission et de la Cour, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne se désintéresse pas de la phase — même non juridictionnelle — qui se déroule en amont de la phase de jugement, dès le moment où cette phase initiale est en relation de causalité avec le jugement proprement dit. En somme, ce qui est essentiel, c'est que le caractère équitable

du procès, « loin d'être une exigence ponctuelle et technique de la seule phase d'audience »⁽¹⁰⁾, suppose que l'on ait égard à l'ensemble de la procédure.

Or, pour cela, il est indispensable de prendre en considération les spécificités de cette procédure. La Cour l'a souligné elle-même dans l'arrêt *Imbroscia* : « les modalités de l'application de l'article 6 durant l'instruction dépendent des particularités de la procédure et des circonstances de la cause ».

En l'occurrence, il convient de prendre en considération le fait qu'en raison de la personnalité des intéressés, l'intervention de la Chambre des représentants donne nécessairement lieu à une médiatisation excessive, celle-ci résultant de ce que les activités parlementaires ont vocation à se dérouler dans la transparence. Autrement dit, l'amplification médiatique de l'événement est un impondérable. Comment ne pas le prendre en compte ? En effet, cet impondérable est de nature à menacer le droit à la présomption d'innocence de celui qui en est la victime. Ce faisant, il peut altérer de manière substantielle le caractère équitable de la procédure.

Les instances de Strasbourg n'admettent-elles pas l'idée qu'une atteinte à la présomption d'innocence survenue avant la saisine du juge pénal peut avoir une « influence néfaste indirecte » à l'égard du « déroulement ultérieur du procès »⁽¹¹⁾ ? Cette idée procède de la volonté de conférer un effet utile à la Convention.

Par conséquent, si l'on veut obvier au risque d'une atteinte précoce à l'équité de la procédure menée contre le ministre, il convient d'aménager cette procédure de telle sorte que, dès la phase préliminaire devant l'instance parlementaire, le ministre ait la faculté d'exposer pleinement et sereinement ses moyens de défense, qui plus est en disposant « du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense », et après avoir été

(10) R. KOERING-JOULIN, « La phase préparatoire du procès pénal : grandes lignes de la jurisprudence européenne », in *Procès pénal et droits de l'homme — Vers une conscience européenne* (dir. M. DELMAS-MARTY), Paris, P.U.F., 1992, p. 50.

(11) B. REPIK, « Réflexions sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la présomption d'innocence », in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1995, p. 335.

« informé, dans le plus court délai (...), de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ». Tel est le prescrit de l'article 6, § 3 de la Convention.

En somme, le ministre doit avoir la possibilité de préserver, voire de restaurer, l'innocence présumée à laquelle il a droit, et ce, dès le moment où cette innocence présumée est menacée, c'est-à-dire au moment de la phase parlementaire.

Il convient, en effet, qu'au moins le ministre puisse s'assurer que la décision de renvoi elle-même sera exempte de tout élément qui présagerait de sa culpabilité supposée. Un texte de mise en accusation d'un ministre qui laisserait présumer une quelconque culpabilité aboutirait à renverser la charge de la preuve et à entacher à la base la procédure de partialité, au mépris de l'article 6 de la Convention ⁽¹²⁾.

Le fait que, depuis la loi temporaire et partielle du 17 décembre 1996 ⁽¹³⁾, la phase parlementaire intervient au terme de l'instruction du dossier est, à cet égard, sans incidence. Certes, le risque de médiatisation surgit plus tardivement. Mais ce risque n'en demeure pas moins réel.

En d'autres termes, et pour se résumer, l'on doit admettre, avec la Commission et la Cour, que l'appréciation sur le respect effectif du principe du contradictoire à l'égard du ministre se fasse dans une perspective globale, qui intègre l'ensemble de la procédure, dans sa phase préparatoire et dans sa phase principale. Mais, dans le même ordre d'idées, cette appréciation doit être effectuée à l'aune de tous les éléments du procès équitable, en ce compris la présomption d'innocence.

Pour être tout à fait concret, la constatation, effectuée *a posteriori*, que le ministre a pu, sans restrictions, se défendre devant l'instance de jugement ⁽¹⁴⁾ ne saurait être à elle seule suffisante pour compenser les atteintes qui auraient été portées aux droits de la défense devant l'instance de renvoi. Pré-

(12) G. COHEN-JONATHAN, « Haute Cour et Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.C.*, 1993, p. 202.

(13) Voy. ci-dessous.

(14) Voy. J. SOHIER et F. TULKENS, « Palliatifs jurisprudentiels à l'incurie séculaire du législateur », *Journ. proc.*, 1996, n° 299, p. 29.

cisément parce qu'il y va d'un ministre. Parce que, s'agissant d'un ministre, il aura inexorablement été désigné à la vindicte populaire par une certaine presse, peu scrupuleuse de préserver une innocence à laquelle il a droit jusqu'à son éventuelle condamnation. Comme tout citoyen y a droit.

Déjà en 1975, le président du Comité supérieur de contrôle, Pedro Delahaye, dans un avis que lui avait demandé le Gouvernement, affirmait que « le respect des droits de la défense constitue un principe général de droit, inséparable de l'acte de juridiction », ajoutant que « ce principe intangible est d'application, en matière de poursuites contre un ministre, au stade de l'intervention de la Chambre » ⁽¹⁵⁾.

6. — Ceci étant, il ne s'agit pas ici de poser une appréciation sur la manière dont, dans des affaires encore pendantes ou déjà closes, certains ministres renvoyés devant la Cour de cassation ont pu ou non se défendre des accusations lancées contre eux et tenter ainsi d'éviter que la présomption d'innocence ne se mue en une présomption de culpabilité.

Un recours est d'ailleurs pendant devant la Commission européenne des droits de l'homme, précisément à ce sujet.

L'on relèvera seulement que la Cour de cassation, dans l'arrêt du 12 février 1996 (affaire *Inusop*) ⁽¹⁶⁾, a considéré que « le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la Cour de cassation s'érige en juge de la régularité du mode de procéder de la Chambre des représentants », de telle sorte que « les griefs formulés par Guy Coëme au sujet d'éventuelles violations des droits de la défense par la commission spéciale de la Chambre des représentants seraient-ils fondés, ces violations ne vicieraient pas la procédure de manière irréparable entraînant l'irrecevabilité des poursuites ».

7. — En revanche, force est de constater que, dans la loi du 17 décembre 1996 « portant exécution temporaire et partielle

(15) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1974-1975, n° 651/1, p. 166.

(16) Cass. (ch. réun.), 12 février 1996, *J.T.*, 1996, p. 281 ; *R.D.P.C.*, 1996, p. 704 ; *J.L.M.B.*, 1996, p. 1080 ; *Journ. proc.*, 1996, n° 299, p. 25.

de l'article 103 de la Constitution »⁽¹⁷⁾, il est expressément prévu, à l'article 4, § 2 que la Chambre des représentants ne peut statuer sur la demande de renvoi qu'« après avoir entendu le ministre ou son conseil dans ses conclusions ». Et la loi de préciser que « quarante-huit heures au moins avant l'audition par la Chambre des représentants, le dossier doit être mis à la disposition du ministre afin qu'il puisse en prendre connaissance et s'en faire délivrer une copie ».

Dans les faits, l'audition du ministre et de son conseil se limite généralement à l'enceinte de la commission spéciale instituée au sein de la Chambre des représentants. Pour la première fois, le 19 octobre 1995, c'est en assemblée plénière que la Chambre a entendu, à sa demande, un ministre et ses avocats ; il s'agissait de Willy Claes, vice-Premier ministre et ministre des Affaires économiques, poursuivi dans l'affaire *Agusta* ⁽¹⁸⁾.

Quoi qu'il en soit, l'on précisera que le respect du principe du contradictoire suppose que tous les éléments de fait qui fondent un jugement pénal aient été soumis à la contradiction des parties. Telle est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon qui « chaque partie doit en principe avoir la faculté, non seulement de faire connaître les éléments qui sont nécessaires au succès de ses prétentions, mais aussi de prendre connaissance et de discuter toute pièce ou observation présentée au juge en vue d'influencer sa décision »⁽¹⁹⁾. En ce compris, pour ce qui nous concerne, le réquisitoire du procureur général, ainsi que toutes déclarations que celui-ci serait amené à faire devant les membres de la Chambre des représentants ou de la commission spéciale.

(17) Loi du 17 décembre 1996 portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution (*Mon. b.*, 18 décembre 1996), modifiée par la loi du 28 février 1997 (*Mon. b.*, 1^{er} mars 1997). Voy. égal. la loi spéciale du 28 février 1997 portant exécution temporaire et partielle de l'article 125 de la Constitution (*Mon. b.*, 1^{er} mars 1997). Le 19 décembre 1997, ces deux lois ont été prorogées jusqu'au 1^{er} juillet 1998 (*Mon. b.*, 25 décembre 1997).

(18) A. ALEN et P. PEETERS, « Political Responsibility and Criminal and Civil Liability of Ministers », *dactyl.*, p. 10 ; H. VUYE, « La responsabilité juridique des ministres ou la résurrection d'une responsabilité oubliée », *R. Cass.*, 1996, p. 244.

(19) Cour eur. dr. h., arrêt *Mantovanelli c. la France*, du 18 mars 1997.

L'on remarquera également que l'obligation d'entendre le ministre — prévue désormais par la loi elle-même — implique celle de l'écouter. Pour être clair, lorsque la loi dit que la Chambre des représentants ne peut décider du renvoi qu'après avoir entendu le ministre, cela revient à dire : tous les membres de l'assemblée ou de la commission spéciale qui participent au vote doivent avoir été présents sans interruption pendant toute la durée de l'intervention orale du ministre.

8. — L'article 103 de la Constitution est actuellement en cours de révision ⁽²⁰⁾.

Selon le texte adopté par la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions ⁽²¹⁾, il s'agit notamment de remplacer la compétence de renvoi de la Chambre des représentants par une compétence d'autorisation. En d'autres termes, la mise en accusation du ministre sera décidée, non plus par l'assemblée elle-même, mais par le ministère public avec l'autorisation de celle-ci (et ce, devant la cour d'appel, et plus devant la Cour de cassation).

A notre sens, l'intervention parlementaire n'en conserverait pas moins un lien de causalité avec la phase de jugement, de telle sorte que, si cette solution devait être retenue, il n'y aurait aucune raison de revenir sur le principe d'une audition du ministre par la Chambre ou, à tout le moins, par la commission spéciale instituée au sein de celle-ci.

Déposée le 5 novembre 1997, la proposition de loi réglant la responsabilité pénale des ministres ⁽²²⁾, qui doit être adoptée après la révision de l'article 103, se contente de prévoir, à l'article 16, § 1^{er}, que « quarante-huit heures au moins avant l'audition par la Chambre, le dossier doit être mis à la disposition du ministre afin qu'il puisse en prendre connaissance et s'en faire délivrer une copie ». Aucune audition du ministre n'est imposée. En revanche, la même disposition renvoie au règle-

(20) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1258/1. Dans le même mouvement, l'article 125 doit également être révisé.

(21) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1258/6. Voy. égal. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1258/8.

(22) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1274/1.

ment de la Chambre pour ce qui concerne la procédure de délibération.

Le législateur serait bien inspiré d'énoncer dans la loi elle-même l'obligation pour la Chambre des représentants d'entendre le ministre. Le projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres, déposé le 13 septembre 1995⁽²³⁾ et aujourd'hui abandonné, le prévoyait expressément en son article 12, § 2.



(23) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1995, n° 61/1, p. 73.