

(1)

(N° 159)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 8 MAI 1863.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. DE FRÉ.

MESSIEURS,

Une loi sur la responsabilité ministérielle est une des lois les plus difficiles et les plus compliquées qui puissent être soumises aux délibérations de la Chambre.

Les assemblées législatives de France se sont souvent occupées de cet important objet. En 1814, en 1817, en 1819, en 1834, en 1856, en 1837 et en 1850, divers projets de loi ont été soumis à la chambre des pairs et à la chambre des députés. A la tribune comme dans la presse, les hommes les plus compétents se sont occupés de l'examen de ces divers projets, ainsi que des questions qui s'y rattachent; mais, ni les efforts persévérants du gouvernement, ni les discussions remarquables des publicistes et des orateurs n'ont pu amener un résultat pratique. En France, il n'a jamais existé de loi sur la responsabilité ministérielle ⁽³⁾.

Sous l'empire de la loi fondamentale des Pays-Bas, qui n'avait point décrété ce principe, le pays pétitionna pour qu'une loi fut présentée aux états généraux; mais l'opposition de ce temps, qui appuya les réclamations du pays, reconnut elle-même que c'était là une loi *peut-être très-difficile à faire* ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Proposition de loi, n° 156.

⁽²⁾ La section centrale, présidée par M. MOREAU, était composée de MM. JOSEPH LEBEAU, MULLER, DEVAUX, DE FRÉ, VAN ISEGHEM et VAN HUNDEECK.

⁽³⁾ *Essai de traité historique et politique sur la charte*, par LANGUINAIS. — *De la responsabilité des ministres*, par BENJAMIN-CONSTANT. — *De la responsabilité des ministres et du projet de loi sur le mode de procéder en cas d'accusation d'un ministre*, par M. DE STAEL. — *De la responsabilité des agents du pouvoir d'après nos lois actuelles*, par M. REX. DE GRENOBLE. — *De la responsabilité ministérielle*, par M. PAGÈS. — *Dictionnaire politique*, publié par PAQUERRÉ. — DALLOZ, *Répertoire*, v° Responsabilité.

⁽⁴⁾ Discours de M. le baron de Gerlache, aux états généraux, séance du 3 décembre 1828.

Après la révolution de 1830, le Congrès national, qui avait voté d'autres lois organiques, s'était d'abord proposé de voter une loi sur cette matière; mais il recula bientôt devant cette œuvre délicate et difficile. Il touchait à la fin de ses glorieux travaux et il comprit qu'il était impossible d'improviser une loi, qui, d'après les déclarations de son rapporteur, *exige de profondes méditations et un long travail.*

Le Congrès national avait inscrit dans la Constitution le principe de la responsabilité ministérielle qui est tout à la fois la base et le salut des pays représentatifs; principe tutélaire, nié et méconnu sous le gouvernement du roi Guillaume. Heureux d'avoir conquis ce principe nouveau, le pouvoir constituant chargea le pouvoir législatif du soin de l'organiser par une loi.

Il y a trente-deux années que ce vœu a été exprimé par le Congrès national, et il n'existe point encore dans nos annales législatives, une loi qui détermine les cas de responsabilité et les peines à infliger aux ministres, — une loi qui règle la procédure à suivre et indique la juridiction devant laquelle, soit sur la poursuite de la vindicte publique, soit sur la poursuite des parties lésées, les ministres devront comparaître pour répondre aux actions qui leur sont intentées. Aucun des nombreux ministères, qui se sont succédé, au pouvoir depuis 1831, n'a saisi la Législature d'un pareil projet. Peut-être que les tentatives souvent réitérées et toujours infructueuses qui ont eu lieu en France, ont été une des causes de ce retard et que le Gouvernement a reculé devant la présentation d'un projet, qui, d'après le rapporteur du Congrès, *exige de profondes méditations et un long travail.*

§ 1. — De la responsabilité politique et de la responsabilité juridique.

La responsabilité ministérielle est double. Elle est *politique et juridique*. Agissant dans les limites de son mandat, le ministre répond de ses actes devant les Chambres et le pays. Voilà la responsabilité politique. Agissant en dehors de ces limites et en violation des lois dont la garde lui est confiée, il répond devant la justice du délit qu'il a commis et du dommage qu'il a causé. Voilà la responsabilité juridique.

La responsabilité *politique* est générale. Elle ne doit pas être organisée par une loi. Son principe est inscrit dans la Constitution et cela suffit; mais la responsabilité juridique, dont le principe est également inscrit dans notre pacte fondamental, doit faire l'objet d'une loi organique. Elle n'est point générale; mais spéciale. Tous les actes ministériels, même quand ils produisent un préjudice, ne sauraient donner lieu à une action judiciaire. Gérant les affaires publiques et non ses affaires privées, prenant des décisions et des arrêtés, non dans son intérêt personnel mais dans l'intérêt ou du Domaine ou de l'État, le ministre ne saurait être tenu, comme le particulier, de tout dommage qu'il a causé. Certes, le patrimoine des citoyens doit toujours être sauvegardé; mais une loi organique doit déclarer dans quels cas le Ministre engage la fortune de l'État et dans quels cas il engage sa fortune privée. Étendre trop sa responsabilité du ministre n'est-ce pas courir le risque de la rendre parfois illusoire et l'action des citoyens stérile? L'État sera toujours pour le citoyen lésé, un débiteur plus riche qu'un ministre constitutionnel.

En vertu du droit commun, chaque citoyen est responsable du préjudice qu'il a causé et chaque citoyen peut être cité en justice et condamné par elle à réparer ce préjudice. Les actes des ministres ne sont pas régis par ce droit commun. Des considérations d'un ordre élevé ont placé les ministres sous un régime spécial. Ainsi, pas de poursuite sans l'autorisation d'une des branches du pouvoir législatif. La base de l'action qui est dirigée contre eux doit puiser sa source, non dans le Code civil, mais dans la Constitution ou dans une loi organique sur la responsabilité ministérielle. Toutes les constitutions ont établi cette exception au droit commun. Cette exception, dit notre Cour de cassation, *est moins une faveur au profit des ministres qu'une disposition d'ordre public que justifient les nécessités du gouvernement* (1). Ce sont également des considérations d'un ordre élevé qui ont dicté l'inviolabilité parlementaire. Les membres des assemblées législatives se trouvent dans une position privilégiée, non dans un intérêt personnel, mais pour assurer l'indépendance du corps élevé auquel ils appartiennent.

Pour justifier le principe de la responsabilité absolue des ministres, on a invoqué l'art. 63 de la Constitution qui porte : « Le Roi est inviolable, *les ministres sont responsables.* » Donc, a-t-on dit, les ministres peuvent toujours être poursuivis.

C'est confondre la responsabilité politique avec la responsabilité juridique. L'art. 63 ne s'occupe que de la responsabilité politique, qui, bien différente de la responsabilité juridique, échappe à toute réglementation et même à toute définition, et dont M. Barthe disait, dans son rapport à la chambre des pairs :

« Cette nature de responsabilité qu'une presse libre dénoncera avec passion, qui poursuit le défaut d'habileté, de prévoyance, de zèle, de dignité personnelle dans les hommes publics, trouve son juge suprême dans les chambres, qui tiennent toujours en réserve le pouvoir de signaler leur dissentiment avec des ministres dangereux, quoique innocents, probes, mais incapables. Cette responsabilité, quoique générale, non définie, non susceptible d'être organisée par une loi, est dans la réalité la plus efficace; c'est elle surtout qui avertit à chaque instant les ministres et garantit le pays de leurs erreurs; car, il importe rarement à l'intérêt de l'État que des ministres coupables soient punis; mais il importe toujours que la responsabilité politique enlève la direction des affaires à des mains impures ou seulement inhabiles (2). »

La responsabilité politique rend les ministres indépendants de la royauté et les livre aux discussions et aux attaques de la presse et de la tribune. Elle arme le ministre contre la royauté à qui le ministre peut dire : Je ne signe pas, parce que je suis responsable, et si je suis responsable, je suis libre. Elle arme le pays contre le ministre qui ne peut jamais se soustraire à la responsabilité, en disant au pays : J'ai signé par ordre du Roi.

Le projet qui vous est soumis concerne la responsabilité *juridique*. Il a pour

(1) *Belgique judiciaire*, 1848, p. 97.

(2) *Moniteur*, année 1856, p. 660.

but de faire obtenir à un citoyen la réparation du préjudice qu'il a souffert. Nous le discuterons plus loin. Disons, en attendant, que la responsabilité politique a un but plus élevé, plus général, « celui, dit Benjamin-Constant, d'entretenir dans la » nation, par la vigilance de ses représentants, par la publicité de leurs débats, » et par l'exercice de la liberté de la presse, appliqué à l'analyse de tous les actes » ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la consti- » tution de l'État, une participation constante aux affaires, en un mot, un senti- » ment animé de vie politique (1). »

Le principe de la responsabilité politique n'existait point dans l'ancienne société. Longtemps réclamé par les publicistes comme un principe salutaire qui, bien appliqué, doit prévenir les révolutions et assurer à la nation un progrès contenu et pacifique, ce principe n'apparaît, dans les constitutions des peuples affranchis, sur le continent européen, qu'après la grande rénovation de 89.

Sous les gouvernements absolus où les ministres ne représentent point l'opinion du pays, mais l'opinion personnelle du monarque, le principe de la responsabilité ministérielle est inconnu. De quoi répondraient-ils ? Ils ne sont pas libres. Or, quand il n'y a pas de liberté, il n'y a pas de responsabilité.

Sous les gouvernements absolus les ministres ne gouvernent point. Le prince règne et gouverne et c'est sa politique que les ministres sont chargés de défendre et de faire prévaloir. Ils ne sont pas responsables devant le pays qu'ils ne représentent point. Ils sont responsables devant le monarque que seuls ils représentent et qui les renvoie, selon son bon plaisir, quand cela lui convient. Ce n'était pas parce que les ministres l'Hopital, Turgot et tant d'autres géraient mal les affaires publiques qu'ils tombèrent en disgrâce. Le simple caprice du maître ou de son entourage suffisait. Et ces illustres hommes d'État furent congédiés le jour où ils s'apprêtaient à écarter de leur pays les malheurs qui allaient fondre sur lui et que leur présence aux affaires eut peut-être prévenus. Qui nous dit si, ministre d'un roi constitutionnel, le chancelier l'Hopital n'eût point épargné à la France les horreurs de la Sainte-Barthélemy ? Qui nous dit si, tout à fait libre dans son action, le ministre Turgot n'eût pas, sans secousses et sans révolutions, opéré les réformes de 89 qui coûtèrent tant de sang à la France ?

Aujourd'hui, sous l'empire du principe nouveau, le roi nomme les ministres parmi les hommes que l'opinion publique lui désigne comme ayant la confiance du pays, et les ministres gouvernent le pays d'accord avec une majorité parlementaire qui doit être l'émanation du libre choix des électeurs. Lorsque cette majorité parlementaire vient à changer et qu'il se produit une majorité nouvelle, le roi nomme comme ministres, dans l'opinion qui vient de triompher, des hommes nouveaux pour représenter cette opinion et pour gouverner l'État, avec le concours de la majorité nouvelle. Les ministres peuvent perdre leur majorité, comme tour à tour les partis peuvent, par suite des fluctuations de l'opinion ou de circonstances extérieures, perdre le pouvoir ; la personne du roi ne peut en subir aucune atteinte. Les luttes des partis et les fautes que, dans chaque parti, les hommes qui les composent peuvent commettre, laissent la royauté intacte et respectée.

(1) BENJAMIN CONSTANT, *De la responsabilité des ministres.*

L'inviolabilité du monarque est le corollaire de la responsabilité ministérielle.

Ce n'est plus, comme autrefois, contre le monarque que l'irritation du pays s'élève, c'est contre les ministres, dont le renvoi calme le pays et empêche la tourmente révolutionnaire d'éclater.

On voit par ces courtes considérations ce qui distingue la responsabilité politique de la responsabilité juridique. C'est donc à tort qu'on invoque l'art. 66 de la Constitution qui déclare les ministres responsables, pour en conclure que dans l'état actuel de notre législation, un citoyen a le droit de poursuivre un ministre.

La Chambre des Représentants a seule ce droit ; mais cela ne suffit pas. Il y a des circonstances où les particuliers doivent pouvoir attraire les ministres en justice, pour réparation du préjudice qu'ils ont souffert. Ce droit des particuliers doit être réglé par une loi, mais cette loi n'a pas encore été votée.

§ 2. — Le projet de loi et les causes qui l'ont produit.

C'est pour combler cette lacune et pour donner ainsi à un citoyen lésé le droit de poursuivre un ministre, que deux honorables membres, MM. de Gottal et Goblet, usant de leur initiative parlementaires, ont déposé sur le bureau de la Chambre la proposition de loi suivante :

ARTICLE. PREMIER.

« L'action en dommages-intérêts contre un ministre, pour faits de son administration, sera portée devant les tribunaux civils ordinaires.

ART. 2.

» Cette action ne pourra être introduite sans l'autorisation préalable de la Chambre des Représentants.

ART. 3.

» Elle devra être intentée endéans les six mois à compter du jour où l'autorisation aura été accordée.

ART. 4.

» La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa promulgation. »

Ce projet de loi, après avoir été développé à la tribune, a été renvoyé à l'examen des sections. Quarante membres y ont pris part, vingt-sept l'ont rejeté, dix l'ont admis et trois membres se sont abstenus. La section centrale l'a rejeté à son tour par six voix contre une.

Ni dans les diverses sections, ni au sein de la section centrale, aucun membre n'a songé à soustraire d'une manière absolue les ministres à l'action civile des citoyens. C'eût été contraire à la Constitution qui, à côté du principe de la respon-

sabilité *politique*, a inscrit dans son texte le principe de la responsabilité *juridique*; mais le projet a été rejeté parce qu'aux termes de l'art. 90 de la Constitution, il ne détermine pas *les cas de responsabilité* qui peuvent donner lieu à une action en dommages-intérêts de la part des parties lésées.

Un pareil projet converti en loi n'aurait jamais pu servir de titre au citoyen lésé par l'arbitraire d'un ministre, à l'effet d'obtenir devant la justice la réparation du préjudice qu'il a souffert. Il faut au citoyen lésé, qui veut demander réparation à la justice, un texte de loi que la justice puisse appliquer et à l'aide duquel il obtienne la réparation qui lui est due. Et c'est pour ce motif que la section centrale, après avoir rejeté comme incomplet, comme inefficace, comme contraire à la Constitution, le projet qui lui a été soumis, a exprimé, à l'unanimité, le vœu de voir le Gouvernement présenter lui-même, dans un bref délai, une loi complète, une loi efficace, une loi conforme au texte de la Constitution.

Mais avant de nous livrer à la justification du vote émis par la section centrale, nous devons rappeler à la Chambre les faits qui ont donné lieu à la présentation de ce projet.

Par une première pétition, en date du 21 novembre 1861, M. Hayez, lieutenant-colonel pensionné, se plaignit à la Chambre d'actes illégaux dont il était la victime de la part du chef du Département de la Guerre, et réclama l'intervention de la Chambre pour les faire cesser. La question soulevée était : *Le pétitionnaire qui, par arrêté royal du 21 mai 1861, avait été admis à faire valoir ses droits à la pension de retraite, n'a-t-il pas cessé de faire partie de l'armée, à dater du 26 juin suivant? Si, à cette dernière date, le pétitionnaire était rentré dans la vie civile, comme il le soutenait, il échappait à la discipline militaire, et c'était à bon droit qu'il dénonçait à la Chambre, comme illégales, les mesures rigoureuses qui avaient été prises contre lui. M. le Ministre de la Guerre invoqua, contre la réclamation du sieur Hayez, des précédents administratifs. D'autres orateurs invoquèrent des textes de loi. Après plusieurs jours de discussion, pendant laquelle des membres de cette assemblée engagèrent le Gouvernement à soumettre la question à l'examen du pouvoir judiciaire, M. le Ministre de la Guerre vint déclarer qu'il avait donné des ordres pour que le lieutenant-colonel Hayez fut traduit devant la Cour militaire. A la séance du 20 décembre 1861, la Chambre adopta, sur la proposition de MM. Orts, Dolez et Pirmez, l'ordre du jour suivant :*

« Considérant que, d'après la déclaration de M. le Ministre de la Guerre, le lieutenant-colonel Hayez est déféré à la Cour militaire, la Chambre passe à l'ordre du jour. »

Vous connaissez les deux arrêts qui sont intervenus. Le 27 janvier 1862, la Cour militaire a décidé que le sieur Hayez avait cessé de faire partie de l'armée à dater du 26 juin 1861. Un pourvoi formé contre cette décision fut rejeté par arrêt de la Cour de cassation, en date du 23 mars 1862.

Ce fut donc grâce à l'intervention de la Chambre que le sieur Hayez vit cesser les mesures de rigueur dont il s'était plaint.

Le 10 avril suivant, le sieur Hayez réclame de nouveau l'intervention de la Chambre pour qu'elle lui permit d'obtenir une réparation de M. le Ministre de la

Guerre. Il s'exprimait ainsi : « Je viens réclamer votre intervention dans les termes qu'il vous plaira d'arrêter.

« Croyez-vous qu'il y ait lieu de décréter le ministre d'accusation pour avoir violé la loi et les réglemens, provoqué des arrêtés royaux illégaux, ordonné des arrestations arbitraires envers un citoyen et sa séquestration illégale pendant plus de dix jours ; — jugez-vous qu'il suffise que j'exerce une action civile, comme partie lésée, action que je suis prêt à introduire dès que vous m'y aurez autorisé. — Pensez-vous devoir provoquer immédiatement une loi sur la responsabilité ministérielle en réservant mon droit de poursuivre la réparation qui m'est due, conformément aux prescriptions que vous jugerez convenable d'adopter, — je me sou mets respectueusement à votre décision. »

Aucun membre ne proposa de décréter le ministre d'accusation. Un des considérans de l'arrêt de cassation que nous avons cité plus haut, avait admis la bonne foi du ministre et c'était là, sans doute, un obstacle au succès d'une pareille proposition. La Cour de cassation avait dit : « Attendu que les précédents administratifs, invoqués par le pourvoi, expliquent à la vérité l'erreur dans laquelle est tombé le Ministre de la Guerre sur les effets de l'arrêté du 21 mai 1861... » Comment admettre que la Cour de cassation, appelée par l'art. 154 de la Constitution à *caractériser le délit* et à *déterminer la peine*, eut pu condamner comme coupable d'un délit le ministre, qui avait erré sur les effets d'un arrêté royal. L'erreur constatée par la Cour n'était-elle pas exclusive de toute intention criminelle ?

Il ne fut donc pas question de mettre le ministre en accusation et de le renvoyer devant la Cour de cassation. Ceux qui avaient le plus vivement appuyé les réclamations du sieur Hayez, se bornèrent à lui procurer le moyen de demander contre le ministre une réparation pécuniaire, par la présentation du projet de loi qui vous est soumis.

§ 3. — Examen de la proposition de loi.

Le projet que vous avez à examiner, détermine la *juridiction* devant laquelle une partie lésée portera son action en dommages-intérêts ; mais le projet ne détermine pas *les cas de responsabilité*. Il suppose donc une loi qui a déjà créé l'action et dont le texte permette au citoyen de poursuivre un ministre : « Toute » responsabilité légale, dit M. Cherbuliez, suppose une loi *antérieure* et un juge » pour l'appliquer ; une loi qui attache certaines conséquences à des actes déter- » minés ; un juge qui compare les faits spéciaux avec ceux *que la loi aura* » prévus, et qui prononce la conséquence de droit résultant de cette comparai- » son (1). » N'est-il pas logique qu'avant de déterminer la juridiction on détermine l'action ; or, le projet se borne à déterminer l'action ?

Quel est le but que les honorables signataires du projet ont voulu atteindre ? Celui de permettre à un citoyen d'attirer un ministre devant la justice civile. Supposons que la Chambre adopte ce projet et qu'armé de cette disposition légis-

(1) *Théorie des garanties constitutionnelles*, Paris, 1858, p. 121,

lative, le citoyen actionne le ministre devant la justice, qu'arrivera-t-il? Que sur les conclusions du ministre assigné en dommages-intérêts, le tribunal déclarera l'action du citoyen non-recevable. Pourquoi? Parce que le citoyen ne pourra pas invoquer une loi qui détermine les cas de responsabilité ministérielle. Le projet ne peut donc avoir aucune efficacité pour le citoyen au profit duquel il a été présenté.

Le projet suppose que, dans l'état actuel de la législation, le ministre est responsable comme le premier citoyen venu, et que l'art. 1382 du Code civil peut être invoqué contre lui.

Nous avons déjà indiqué les raisons puissantes qui empêchent d'appliquer aux Ministres la responsabilité générale qui atteint tous les autres citoyens. Plus loin, nous citerons à l'appui de cette thèse la jurisprudence belge et française. Occupons-nous maintenant de prouver par la discussion du Congrès que la responsabilité civile des ministres doit résulter d'une loi organique qui reste à faire.

L'art. 90 de la Constitution porte :

« La Chambre des Représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

» Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. »

Cet article ne se composait d'abord, d'après le projet de la commission, que de ce seul paragraphe :

« 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. »

A la séance du 20 janvier 1831, le Congrès s'occupait de l'examen de cet article. Au commencement de cette séance, M. Charles de Brouckere, administrateur général des finances, présenta un projet de décret sur la responsabilité ministérielle. Ce décret, qui contient quatorze articles, ne traite ni des droits des parties lésées ni des crimes et des délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. Cette lacune engagea M. François à présenter les amendements suivants ⁽¹⁾ :

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

» Le ministre qui s'est, dans l'exercice de ses fonctions, rendu coupable d'un crime ou délit envers un ou plusieurs individus, ou envers leurs propriétés, ne

(1) *Discussions du Congrès national*, par le chev. HUYTTENS, t. II, p. 222.

» peut être traduit devant les tribunaux répressifs, par l'individu lésé, qu'après
 » autorisation à donner par l'une des chambres de la cour de cassation.

» La loi détermine le mode de procédure à suivre pour obtenir cette autori-
 » sation.

» Lorsqu'un ministre est traduit devant la cour de cassation par la Chambre
 » des Représentants, ceux qui se prétendent lésés par les faits sur lesquels porte
 » l'accusation, peuvent intervenir comme parties civiles.

» Nulle autorisation ne peut être requise pour exercer des poursuites contre un
 » ministre devant les tribunaux civils, afin d'obtenir réparation des dommages
 » qu'il aurait causés et qui résulteraient d'un crime, d'un délit ou d'un quasi-
 » délit. »

M. Raikem, rapporteur, fait observer que ces amendements ne peuvent trouver place dans la Constitution et il en demande l'ajournement ⁽¹⁾. D'après la relation du *Courrier*, numéro du 22 janvier 1831, « M. Raikem pense que ces amendements doivent être renvoyés à une loi particulière qui organisera la responsabilité ministérielle, » et, plus loin, le *Courrier* ajoute : « L'amendement de M. François, attendu son importance, sera renvoyé aux sections pour faire partie du décret organique de la responsabilité ministérielle. » Quel est ce décret organique ? C'est celui que M. Charles de Brouckere venait de déposer, au commencement de la séance, et, en effet, le *Vrai Patriote*, dans son numéro du 22 janvier 1831, en rendant compte de cette séance, s'exprime ainsi : « Cet amendement (celui de l'honorable M. François) est renvoyé aux sections, pour qu'elles s'en occupent en même temps que du décret proposé aujourd'hui sur la responsabilité ministérielle. »

Un des amendements de M. François réglait le droit des parties lésées. La proposition de loi de MM. de Gottal et Goblet a le même but. Voyons ce que l'amendement de M. François va devenir.

M. Raikem pense qu'une loi particulière, qui organisera la responsabilité ministérielle, doit seule régler le droit des parties lésées, ainsi que la procédure qu'elles devront suivre pour obtenir la réparation du préjudice souffert. La Constitution ne doit pas s'en occuper, et c'est pour ce motif que le Congrès renvoie aux sections, chargées de proposer la loi organique, et l'amendement de M. François et le projet de M. de Brouckere. M. Destouvelles soutient la même thèse que M. Raikem ; de cette manière, dit-il, on n'aura pas besoin de faire entrer dans la Constitution tous ces détails, mais on posera clairement le principe qu'une loi devra les régler. Et afin que les membres du Congrès chargés de rédiger cette loi sachent quels sont les détails qu'il faut régler, M. Destouvelles propose l'amendement suivant : « Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres » et le mode de procéder contre eux, soit sur la proposition admise par la Chambre » des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. »

Cet amendement fut adopté et constitue le deuxième paragraphe de l'art 90 de la Constitution.

Le lendemain le Congrès s'occupa de la disposition de l'art. 24, ainsi conçue :

(1) *Discussions*, II p. 222.

« Nulle autorisation n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, *sauf ce qui est statué à l'égard des ministres* (1). »

« La réserve à l'égard des ministres, disait M. Flessu, a été commandée par la nécessité de mettre cette disposition en harmonie avec celles relatives à la responsabilité ministérielle. Le rapport fait, à votre séance d'hier, par M. Raikem, vous a fait connaître que telle est l'économie en cette matière que les poursuites contre les ministres devront être autorisées par une des branches du pouvoir législatif. Il fallait faire concorder ces dispositions, et de là cette espèce d'exception (2). »

M. le comte de Theux combat cette exception. Il pense qu'il faut admettre la poursuite contre tous les fonctionnaires publics, et il propose un amendement tendant à supprimer de l'article les mots : *sauf ce qui est statué à l'égard des ministres*.

Cet amendement, comme le faisait très-bien remarquer M. Lebeau, rentrait dans l'amendement proposé par M. François, dans la séance de la veille, et qui s'énonçait ainsi : « Nulle autorisation ne peut être requise pour exercer des poursuites contre un ministre devant les tribunaux civils, afin d'obtenir réparation des dommages qu'il aurait causés et qui résulteraient d'un crime, d'un délit ou d'un quasi-délit, » et M. Lebeau propose de renvoyer l'examen de l'amendement de M. de Theux aux rédacteurs du projet de loi sur la responsabilité ministérielle.

M. Lebeau considère l'amendement de M. de Theux comme *dangereux*, « car, dit-il, si vous constituez les tribunaux ordinaires juges des dommages commis par des ministres et que vous dispensiez les poursuites d'autorisation, il n'est pas de mauvaises contestations auxquelles ils en soient en butte. Il me semble qu'au lieu d'improviser, par un amendement, un système qui touche aux plus hauts intérêts de l'État, il serait plus sage de renvoyer l'examen de cette question aux rédacteurs du projet de loi sur la responsabilité ministérielle (3). »

Après avoir été combattu par d'autres orateurs, l'amendement de M. le comte de Theux est mis aux voix et rejeté.

Dans le rapport présenté la veille par M. Raikem sur la responsabilité des ministres, on lisait : « La Constitution doit se borner à établir le principe. Si l'on avait voulu déterminer maintenant tous les cas de responsabilité, il eût été dangereux de la circonscrire. Et une loi organique sur *la responsabilité des ministres* est nécessaire (4). » Et, d'accord avec la section centrale, la majorité du Congrès décida que c'était, non à la Constitution, mais à la loi organique à déterminer les cas de responsabilité. Cependant à la même séance où fut rejeté l'amendement de M. de Theux, de nouvelles tentatives furent faites à l'effet de faire inscrire dans la Constitution même la responsabilité civile des ministres d'une manière absolue.

(1) Voir art. 75 de la Constitution de l'an VIII, et l'arrêté du 4 février 1816.

(2) *Discussions du Congrès national*, t. IV, p. 68.

(3) *Discussions, etc.*, t. II, p. 228.

(4) *Discussions, etc.*, t. IV, p. 90.

M. Jacques proposa l'amendement suivant :

« Chacun peut poursuivre, en réparation des atteintes portées à ses droits, et sans autorisation préalable, tous fonctionnaires et agents publics qui ont signé, exécuté ou fait exécuter les actes dont ces atteintes sont résultées. »

Cet amendement fut rejeté.

M. Forgeur proposa :

« Nulle autorisation n'est également requise pour poursuivre le ministre devant les tribunaux civils. »

Cet amendement fut également rejeté.

Il résulte donc de cette discussion sur l'art. 24 de la Constitution, qu'un citoyen ne peut pas, en vertu de la Constitution, poursuivre un ministre comme il poursuivrait un particulier, et que la loi organique peut seule déterminer dans quels cas cette poursuite pourra se faire.

Mais que devient le projet de M. Ch. de Brouckere et l'amendement de M. François, qui doit régler le droit des parties lésées? Dans un rapport présenté au Congrès, à la séance du 5 février 1831, M. Raikem, au nom de la section centrale dont il est l'organe, émet l'avis qu'il n'y a pas lieu de s'occuper, en ce moment, d'une loi sur la responsabilité ministérielle. La situation morale du pays et l'importance d'une pareille loi y font obstacle. « La nation, dit M. Raikem, sent vivement le besoin d'être promptement constituée. La section centrale a cru que le Congrès, pressé d'achever ses travaux importants, ne pourrait pas s'occuper d'une loi sur la responsabilité des ministres. Une bonne loi sur cette matière exige de profondes méditations et un long travail. Dans ces circonstances, la section centrale, représentée, dans les *dispositions transitoires*, l'art. 102 du projet modifié (1).

Et voici cet art. 102 :

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

A la séance du 6 février suivant, cette disposition est adoptée sans discussion, et devient l'art. 134 de la Constitution.

A cette même séance du 6 février, le Congrès revint sur l'art. 66 (l'art. 90 de la Constitution) qui était incomplet. La section centrale propose une addition qui démontre clairement que tout ce qui concerne l'exercice de l'action civile doit être réglé par la loi organique de la responsabilité ministérielle. En effet l'article déjà adopté porte :

« 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. » Et la section centrale propose d'y ajouter : « *sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée, et quant aux crimes et délits que les ministres pourraient commettre hors l'exercice de leurs fonctions* (2). »

(1) *Discussions, etc.*, t. IV, p. 113.

(2) *Discussions, etc.*, t. II, p. 283.

Ainsi pas d'action pour les parties lésées, aussi longtemps qu'une loi n'aura pas déterminé les cas de responsabilité et les formes de la procédure, car, après le premier paragraphe vient immédiatement la disposition suivante :

« Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. »

Il résulte ainsi de la combinaison des art. 90 et 134 de la Constitution, éclairés par la discussion dont ces dispositions ont été l'objet au sein du Congrès national, qu'un citoyen ne peut pas poursuivre un ministre en l'absence d'une loi qui détermine les cas de responsabilité. Et dans l'état actuel de notre législation, qui ne contient aucune loi sur la responsabilité ministérielle, la Chambre des Représentants a seule le droit de poursuivre un ministre. « Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. »

La proposition de loi soumise à l'examen de la Chambre par les honorables MM. de Gottal et Goblet, et qui n'est qu'une loi de juridiction, ne peut donc être votée par elle. La Constitution s'y oppose.

Nous allons démontrer que c'est ainsi que le pouvoir judiciaire a interprété la Constitution. En France comme en Belgique, les tribunaux ont décidé qu'en l'absence d'une loi organique, le pouvoir judiciaire n'avait point de juridiction pour statuer sur l'action civile d'un citoyen.

Par un arrêté royal du 11 novembre 1833, le ministre de la guerre, baron Evain, démissionna de ses fonctions de major le général Le Charlier. L'arrêté royal portait que cette démission avait eu lieu sur la demande même de Le Charlier. Or, Le Charlier niait avoir demandé sa démission. Il adressa une pétition à la Chambre; mais la Chambre passa à l'ordre du jour. Que fit alors Le Charlier? Il assigna le ministre Evain devant la justice et là, par l'organe de son avocat, il développa les moyens de droit que la *Belgique judiciaire* résume en ces termes :

« Un principe général et d'équité éternelle, tracé par l'art. 1382 du Code civil, impose la responsabilité de tous faits dommageables à autrui. L'homme haut placé aussi bien que le simple particulier est soumis à cette loi.

» De quoi l'appelant se plaint-il? de ce que son grade, sa position militaire, sa propriété, garantie par la Constitution, lui a été enlevée par la supposition d'une démission qu'il n'a jamais donnée et qui est, selon lui, le fait de M. Évain.

» Il s'élève une question entre eux pour la réparation d'un dommage par de l'argent, ce ne peut être qu'un droit civil qui est agité et que l'art. 92 de la Constitution place exclusivement dans le ressort des tribunaux.

» Il n'est pas question pour apprécier la demande d'arrêter l'exécution de l'arrêté royal ni de s'immiscer dans la connaissance de cet acte du pouvoir exécutif, car la contestation ne concerne que le fait qui l'a provoqué, un fait personnel à M. Évain. Et puis la demande est précisément fondée sur l'existence de l'arrêté qui a consommé le dommage pour l'appelant et qu'il faut respecter (1). »

(1) *Belgique judiciaire*, t. I, p. 847.

La cour d'appel de Bruxelles rendit l'arrêt suivant :

« Attendu que le fait, en raison duquel la réparation du dommage est demandée, émane d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions ;

» Attendu que l'appréciation de ce fait dans les rapports avec la responsabilité ministérielle n'appartient qu'à la Chambre des Représentants et à la cour de cassation ⁽¹⁾.... »

Plus tard la cour de cassation a proclamé le même principe dans l'affaire Jones :

« Attendu qu'il est incontestable que les art. 90 et 134 de la Constitution, qui créent une juridiction exceptionnelle en vue de l'exercice de la responsabilité ministérielle, sont dictés par de hautes considérations d'intérêt général ; que ces articles consacrent moins une faveur au profit des ministres qu'une disposition d'ordre public, que justifient les nécessités du Gouvernement ; qu'il suit de là, qu'en supposant que les articles invoqués fussent applicables à l'espèce, la cour d'appel eût dû, même dans le silence des parties, se déclarer incompétente ; qu'en ne le faisant point, elle aurait violé les règles constitutionnelles *qui lui refusaient toute juridiction*, et que, de ce chef, son arrêt pourrait être déféré à la censure de la Cour de cassation ; que la fin de non-recevoir opposée à la défenderesse est donc non fondée ⁽²⁾ ... »

En France, sous l'empire de la charte de Louis XVIII, le pouvoir judiciaire a jugé qu'en l'absence de lois particulières sur la responsabilité des ministres, les tribunaux ne peuvent pas connaître d'une action en dommages-intérêts basée sur l'art. 1382 du Code civil.

En 1824, deux négociants de la Martinique assignèrent le ministre de Peyronnet, devant la justice, en paiement de 100,000 francs de dommages intérêts, pour réparation du préjudice qu'il leur avait causé en retenant arbitrairement des pièces que la loi lui ordonnait de transmettre dans les vingt-quatre heures à la Cour de cassation. Ce retard avait prolongé la détention illégale des demandeurs, elle avait ruiné leur commerce et leur avenir. Ils invoquèrent l'art. 1382 du Code civil et la Constitution, et la cour royale de Paris répondit à ce moyen par son arrêt du 2 mars 1829 :

« Considérant que la loi du 24 août 1790, en établissant, comme un principe
 » fondamental de notre droit public, la division et l'indépendance des pouvoirs
 » judiciaire et administratif, a fait défense aux tribunaux de connaître des actes
 » d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ; considérant que la charte
 » constitutionnelle ne contient aucune dérogation à ce principe, et qu'en l'absence
 » de lois particulières sur la responsabilité des ministres, l'autorité judiciaire ne
 » peut être saisie d'aucune action dirigée contre eux pour raison de leurs fonc-
 » tions ; — considérant que la demande formée contre le comte de Peyronnet
 » repose sur un fait relatif à ses fonctions de ministre, — a mis et met l'appella-
 » tion et ce dont est appel au néant ⁽³⁾ »

⁽¹⁾ Arrêt du 24 mai 1843. (*Journal du palais*, 1843, p. 171.)

⁽²⁾ *Belgique judiciaire*, 6^e année, p. 101.

⁽³⁾ Arrêt de la cour royale de Paris, 2 mars 1829.

La doctrine est d'accord avec la jurisprudence. « Le droit de traduire les ministres, dit Mangin, est interdit, non-seulement au ministère public, mais encore aux parties qui se prétendent lésées par les actes des ministres (1). » Et de Grattier, traitant des garanties que la charte de 1824 stipule au profit des ministres, ajoute : « Cette double garantie a lieu, non-seulement en cas de poursuite de la part du ministère public, mais elle s'étend même au simple cas de l'action civile d'une partie lésée par un de leurs actes (2). »

Lors du procès des ministres de Charles X, la cour des pairs fut saisie d'un grand nombre de demandes en intervention, de la part des parties lésées. Les victimes des ordonnances de juillet venaient demander à la cour appelée à juger les ministres déchus, à pouvoir se constituer parties civiles pour avoir la réparation du dommage qu'elles avaient souffert ; mais toutes ces demandes furent écartées. Cette jurisprudence de la cour des pairs a été rappelée par M. le président Pasquier, lors de la discussion d'un projet de loi sur la responsabilité ministérielle, à la séance de la chambre des pairs, du 15 avril 1836, et plus tard, M. Persil, garde des sceaux, la rappela, à son tour, à la séance de la chambre des députés, du 6 février 1837 (3).

C'est à tort qu'on a invoqué, en faveur de la proposition de MM de Gottal et Goblet, l'arrêt rendu par la cour des pairs contre les ministres de Charles X. MM. de Polignac et de Peyronnet furent traduits devant la cour des pairs, sur l'accusation de la chambre des députés, et déclarés coupables du crime de *trahison*. Or, la charte dont les accusés avaient violé les garanties constitutionnelles, attribuait à la chambre des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour des pairs *pour faits de trahison* ; la trahison constituait donc un cas de responsabilité prévu par la charte. Il est vrai que l'art. 56 de la charte disait que *des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite*. Il est vrai qu'il n'existait aucune loi particulière qui définissait le crime de trahison et déterminait la peine que les accusés avaient encourue. Mais il était de jurisprudence devant la cour des pairs, qu'elle avait le droit de modérer et de créer la peine (4). D'ailleurs, il n'y a pas le moindre rapport entre le débat actuel où il s'agit d'une réparation pécuniaire et le grand et solennel débat qui avait pour enjeu le salut de la France. Absoudre les ministres de Charles X, dont le coup d'État avait causé tant de malheurs et de désastres, c'était condamner la résistance légitime que la France avait opposée à des actes arbitraires, c'était condamner la révolution provoquée par la violation d'un serment solennel, c'était déclarer illégitimes et criminels tous les pouvoirs nouvellement établis, à commencer par la dynastie nouvelle que le peuple avait acclamée. Absoudre les ministres de Charles X, c'était jeter la France dans le chaos et l'anarchie. Il s'agissait ici d'une question de sécurité sociale et l'arrêt de la cour des pairs ne saurait être invoqué avec succès au profit du projet de loi qui vous est soumis.

(1) MANGIN, *Traité de l'action publique et de l'action civile*, n° 243.

(2) DE GRATTIER, *Commentaire des lois de la presse*, t. I, p. 527.

(3) *Moniteur*, 1836, p. 754 ; 1837, p. 37.

(4) Voir décisions de la cour des pairs des 16 juillet et 24 novembre 1821.

Ainsi, aucune des considérations invoquées en faveur du projet de loi ne subsiste. En France comme en Belgique, la doctrine et la jurisprudence sont d'accord avec le vote de la section centrale.

Nous devons reconnaître que sous le gouvernement des Pays-Bas, on a soutenu qu'un ministre pouvait être poursuivi en vertu de l'art. 1382 du Code civil (1).

Sous le gouvernement des Pays-Bas, la question de la responsabilité ministérielle a fait l'objet de longues discussions

La loi fondamentale ne décrétait ni la responsabilité des ministres, ni l'inviolabilité de la couronne. Aucun article ne fait mention de ce double principe inscrit dans la Constitution de 1831. On en concluait que les ministres n'étaient point les agents de la nation, mais les serviteurs du prince. « C'est au roi et au roi seul, disait M. Van Maanen, que mes collègues et moi sommes responsables en tout ce qui concerne l'exercice de nos fonctions (2). » M. le baron Gobeau soutenait que le pacte fondamental ne permettait à aucun ministre de mettre « obstacle » à l'exécution d'une décision qu'il plaît au roi de prendre en matière administrative... D'après l'art 73 de la loi fondamentale, *c'est le roi qui décide seul*... » La décision donc en matière administrative, est à assimiler à un arrêt porté en matière judiciaire par une cour supérieure de justice (3). » D'après ces interprétations, la loi fondamentale admettait un pouvoir royal exclusif de toute responsabilité ministérielle.

Un publiciste de ce temps s'en exprime franchement. « Le système de la responsabilité ministérielle, dit-il, limite la prérogative royale, pour ne pas dire qu'il la détruit presque en entier ; il ne peut donc être établi chez nous que par la loi fondamentale, et le pouvoir législatif même n'en aurait pas la faculté, parce qu'il n'est pas plus permis de restreindre que d'étendre, au moyen d'une simple loi, les prérogatives de la couronne (4). »

Ces doctrines, qui ne portèrent pas bonheur à la maison d'Orange, furent vivement attaquées par l'opposition de ce temps. La responsabilité politique, disait-elle, ne doit pas être inscrite dans la Constitution, elle résulte de la nature même du gouvernement constitutionnel. Cependant, l'opposition réclama une loi sur cette importante matière, et comme cette réclamation fut toujours repoussée, elle engagea les citoyens lésés à introduire en justice des actions civiles contre les ministres.

L'art. 177 de la loi fondamentale ne donnait pas, comme la Constitution de 1831, aux états généraux le droit d'accuser les ministres. Il déterminait la juridiction devant laquelle les ministres devaient être poursuivis pour délits commis pendant la durée de leurs fonctions, et pour délits commis hors l'exercice de leurs fonctions.

(1) *Observateur belge*, années 1817, vol. 11, p. 60 ; année 1819, vol. 17, p. 113, et vol. 18, même année, pp. 109, 388.

(2) Lettre à M. Van Maanen, sur la responsabilité ministérielle.

(3) Discours du baron Gobeau d'Hovorst. Séance du 16 mai 1829. (États généraux.)

(4) *De la responsabilité ministérielle d'après le droit public des Pays-Bas*. Bruxelles, 1828.

Cet article porte :

« Les membres des états généraux, les chefs des départements d'administration générale... sont justiciables de la haute cour, pour délits commis pendant la durée de leurs fonctions.

» Pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent être poursuivis qu'après que les états généraux ont autorisé les poursuites. »

On a invoqué le texte de cet article pour soutenir que les ministres pouvaient être traduits, sans autorisation préalable, devant les tribunaux civils, en réparation du préjudice qu'ils avaient causé à des particuliers. Un publiciste invoquait contre les ministres, qui n'avaient la responsabilité politique, la responsabilité civile de l'art. 1382 du Code civil.

Si l'on a pu, sous l'empire de la loi fondamentale, soutenir qu'un citoyen pouvait demander aux tribunaux ordinaires une réparation civile, on ne peut pas soutenir la même thèse sous l'empire de la Constitution de 1831, qui a réservé au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas de responsabilité et le mode de procéder contre les ministres sur la poursuite des parties lésées.

Sous le royaume des Pays-Bas, le droit d'accuser les ministres refusé aux Chambres, et la presse ne pouvant servir de libre écho aux griefs et aux réclamations du pays, on conçoit que, pour combattre un gouvernement imposé par l'étranger, la presse ait invoqué contre les ministres la responsabilité générale de l'art. 1382 du Code civil.

Depuis 1830, le pays a fait un grand pas. Sous le roi Guillaume, on niait la responsabilité ministérielle, et le Congrès national l'a inscrite dans la Constitution, à côté de l'inviolabilité royale, dont la responsabilité des ministres n'est que le corollaire. Sous le roi Guillaume, les ministres disaient qu'ils n'étaient que les serviteurs du prince, et le Congrès national a voulu que les ministres fussent les agents de la nation, et, afin qu'ils ne pussent plus se cacher derrière l'inviolabilité royale, il a décrété *qu'en aucun cas l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité* (1). Sous le roi Guillaume, le pouvoir législatif n'avait pas le droit d'accuser les ministres, et le Congrès national a conféré ce droit à la Chambre des Représentants. Contre l'arbitraire du pouvoir, les citoyens ne trouvaient, ni dans la presse assez de liberté, ni dans la magistrature assez d'indépendance pour la défense des libertés publiques, et le Congrès national a affranchi complètement la presse, et il a rendu les tribunaux entièrement indépendants ; de sorte que la tribune et la presse peuvent chaque jour demander aux ministres compte de leur conduite, comme de celle de leurs agents. Sous le roi Guillaume, les ministres s'humiliaient devant le maître, et le Congrès constituant les a rendus libres puisqu'ils sont responsables.

La responsabilité ministérielle est un principe de sécurité sociale. Ce principe, nié et méconnu sous le précédent gouvernement, il arriva que toutes les fautes commises par les agents du pouvoir, atteignirent le pouvoir lui-même. Un monarque toujours discuté, parce qu'il accumule sur sa tête les fautes de tous les

(1) Art. 98 de la Constitution.

ministres qui dirigent successivement les affaires du pays, court grand risque de perdre, non-seulement l'affection mais la confiance du peuple. Quand un peuple ne peut plus s'en prendre à ses ministres, parce qu'ils ne sont pas responsables, il s'en prend au monarque lui-même, et alors les révolutions éclatent. Sous le gouvernement des Pays-Bas, le pouvoir niait la responsabilité de ses agents. Le peuple y répondit par une révolution.

L'importance de la question nous a engagé à entrer dans de longues considérations. Il nous a semblé utile de démontrer que le rejet du projet de loi par la section centrale, n'a été qu'un hommage rendu à la Constitution, qui doit toujours guider le législateur.

La loi proposée est incomplète. Elle ne constitue point la loi organique promise par la Constitution. C'est une loi qui crée la *juridiction*, et ne crée point *l'action*. Elle serait entre les mains des citoyens lésés une arme impuissante contre un ministre. Tout en rejetant ce projet, la section centrale émet le vœu que le Gouvernement présente lui-même une loi complète, efficace et conforme à la Constitution.

Le Rapporteur,

LOUIS DE FRÉ.

Le Président,

J.-A. MOREAU.

NOTE DE LA MINORITÉ.

Le membre, qui a voté le projet de loi, ne peut se rallier aux considérations, sur lesquelles se fonde l'opinion de la majorité. Ces considérations lui paraissent restreindre arbitrairement l'étendue de la responsabilité ministérielle.

Les art. 24, 90 et 134 de la Constitution contiennent la justification du projet.

Sous la constitution de l'an VIII, une autorisation préalable était nécessaire pour exercer des poursuites contre un fonctionnaire. On a voulu pour l'avenir dégager de cette entrave le citoyen lésé dans ses droits. Cependant une restriction à ce principe d'égalité a été stipulée en faveur des ministres. (Art. 24.)

Sous la constitution de l'an VIII, cette nécessité d'une autorisation préalable existait pour l'action civile comme pour l'action publique. La restriction, qui termine l'art. 24 de la Constitution, s'applique donc à l'action civile, comme à l'action publique ; seulement le principe de cette restriction a été partiellement organisé pour l'action publique dans les art. 90 et 134, que nous allons examiner.

Il n'a pas été organisé pour l'action civile. A l'égard de cette action les opinions étaient divisées au Congrès. Plusieurs membres voulaient que l'action purement civile contre un ministre fût laissée entièrement libre, ne fût soumise à aucune autorisation. Il résulte des discussions que cette question ne fut pas tranchée, mais entièrement réservée.

De là résulte qu'il n'a point été dans les intentions du Congrès de prohiber l'exercice de toute action civile poursuivie séparément contre un ministre. Du reste, le texte de l'art. 90 parle d'un double mode de procéder contre un ministre ; il parle du mode de procéder, « soit sur l'accusation admise par la Chambre des » Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. » On admet donc la seconde hypothèse comme indépendante de la première.

Lorsque la Constitution parle de la nécessité de déterminer *les cas de responsabilité*, elle parle en même temps de la nécessité de déterminer *les peines à infliger* ; ces deux nécessités sont constatées dans un même ordre d'idées, par l'art. 90. Conclure de là qu'aucune action civile n'est possible avant que les cas de responsabilité soient déterminés, c'est admettre qu'il n'y ait pas d'action civile contre les ministres en dehors des cas qui peuvent donner lieu à l'action répressive. Or, la fin de l'art. 90 dément cette assertion.

L'art. 90 indique le pouvoir qui doit autoriser l'action publique ; il indique la juridiction qui devra en connaître. Mais pour l'action civile séparément intentée, il laisse ces deux points en suspens.

L'art. 134 ne s'occupe également que de l'action publique ; il l'organise provi-

soirement, en attendant que les conséquences de l'art. 90 soient formulées dans une loi.

Ni l'art. 90, ni l'art. 134 ne s'occupent de l'action civile exercée isolément. Mais les causes de cette action sont indiquées dans la loi civile, dans la loi générale. Il ne reste à déterminer que la compétence et la procédure ; il reste à prémunir le ministre contre les poursuites vexatoires, en exigeant une autorisation préalable d'une branche du pouvoir législatif ; c'est ce que fait le projet de loi. On a tort par conséquent de le rejeter comme inconstitutionnel ; il comble une lacune, il répond à une nécessité et il est parfaitement compatible avec toutes les dispositions de notre pacte fondamental.
