

(¹)

(N° 274.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 JUILLET 1887.

DROIT D'ÉLIGIBILITÉ AUX CHAMBRES LÉGISLATIVES (¹).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

La proposition due à l'initiative de l'honorable M. Bara a pour objet de priver du droit d'éligibilité aux Chambres législatives et de frapper, avec effet rétroactif, de la déchéance de leur mandat parlementaire, ceux qui auraient subi une condamnation quelconque pour les faits prévus dans la section II du titre IX, livre II du Code pénal.

Les neuf articles formant cette section du Code pénal ont pour objet les vols commis à l'aide de violences ou menaces et les extorsions.

On peut affirmer, d'après les développements présentés par l'auteur de la proposition, qu'il a eu en vue principalement, pour ne pas dire exclusivement, d'atteindre de l'indignité et de la déchéance qu'il propose, celui qui serait condamné pour avoir extorqué, à l'aide de violences ou de menaces, la signature ou la remise d'un document quelconque contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge. (Art. 470, C. pénal.)

L'inéligibilité et la déchéance seraient encourues de plein droit, quelle que soit la peine prononcée par la justice et quelque atténuantes que puissent être les circonstances de la cause.

La limitation de l'incapacité et de la déchéance à l'inéligibilité aux Chambres

(¹) Proposition de loi, n° 180.

(²) La section centrale, présidée par M. DE LANTSHEERE, était composée de MM. SIMONS, REYNAERT, WOESTE, GUILLERY, CORNESSE et JACOBS.

législatives et pour les faits repris à une section unique d'un titre du Code pénal, caractérise suffisamment la proposition de loi.

Elle lui donne les apparences d'une mesure exceptionnelle et de parti contre une récente élection. Nous ne devons néanmoins l'examiner qu'au point de vue des intérêts généraux.

On se demande dès lors pourquoi la proposition n'a pas été étendue aux condamnations prononcées par un très grand nombre d'articles du Code pénal pour des faits bien plus graves ?

Pourquoi enlever aux cours et tribunaux, pour les faits prévus à la section II, tit. IX, liv. II, le droit d'apprécier, d'après les circonstances, s'il y a lieu ou non de joindre à la condamnation principale la peine de l'interdiction du droit d'éligibilité ? Pourquoi, dans ce cas, appliquer toujours et de plein droit cette interdiction perpétuelle par disposition législative ? Et, d'un autre côté, pourquoi leur conserver le droit d'appréciation et d'application, quand il s'agit, par exemple, de crimes et délits contre la sûreté de l'État, contre l'ordre public, la sécurité publique, contre l'ordre des familles, la moralité publique, etc. ?

Pourquoi les coupables condamnés pour les infractions prévues par les huit premiers titres du livre II du Code pénal doivent-ils être mieux traités que ceux dont s'occupe la section II, tit. IX, liv. II ?

La magistrature aurait-elle, en ce qui concerne ces derniers, trahi la confiance que lui a témoignée la Législature ? Aurait-elle, dans l'application de la loi, fait preuve de faiblesse, de partialité et d'excès d'indulgence ?

On ne le dit point ; moins encore le prouve-t-on ; dès lors la disposition exceptionnelle que l'on propose n'est pas justifiée.

L'honorable M. Bara semble avoir compris le reproche que l'on peut, sous ce rapport, adresser à sa proposition. Il en avoue lui-même l'insuffisance et les lacunes ; il se borne à dire que son extension « sera l'œuvre du » Gouvernement, auquel, ajoute-t-il, le vote de sa proposition donnera le » temps de la préparer et de la mûrir, par l'influence salubre qu'elle ne » manquera pas d'exercer et par la satisfaction qu'elle donnera à l'opinion » publique. »

Nous ne pensons pas que la Chambre se rallie à cette manière de voir et qu'elle vote une disposition qui impliquerait que les auteurs du Code pénal de 1867 auraient manqué de prévoyance et de sagesse en laissant au pouvoir judiciaire le soin d'apprécier si, eu égard aux circonstances de la cause, il y a lieu de joindre la peine de l'interdiction des droits politiques à la condamnation principale.

Mais avant d'entrer plus avant, dans l'examen de la proposition, nous croyons devoir faire connaître les observations auxquelles elle a donné lieu dans les sections.

EXAMEN EN SECTIONS.**1^{re} SECTION.**

La proposition a été combattue dans la 1^{re} section comme inconstitutionnelle et comme complètement inutile, puisque la loi accorde aux cours et tribunaux la faculté, dans les cas visés par la proposition, d'appliquer contre les condamnés la déchéance des droits civils et politiques. Il importe de ne pas modifier le caractère purement facultatif de l'application de cette déchéance.

Un membre a fait toutes ses réserves à ce sujet et s'est placé au point de vue de la nécessité de sauvegarder la dignité des pouvoirs publics.

Un membre n'hésiterait pas à voter la proposition de loi si on lui accordait comme compensation que, sous prétexte de correctionnalisation, on ne puisse plus soustraire les justiciables à leur juge naturel, le jury.

Plusieurs membres sont d'avis que si la proposition était générale, elle devrait faire l'objet d'un examen plus minutieux.

La proposition de loi a été repoussée par *huit* voix contre *une*.

2^e SECTION.

Un membre est d'avis que quand la magistrature ne fait pas l'application de la peine de la déchéance du droit d'éligibilité, il n'y a pas lieu de se montrer plus sévère qu'elle. Il ne croit pas la proposition contraire à la Constitution, mais il la juge contraire aux principes généraux du droit pénal.

Un membre expose que la proposition a précisément pour but de parer aux lacunes de la législation actuelle. Le législateur a, selon lui, le droit de prononcer une incapacité politique. La question se résume en ces termes : faut-il admettre au parlement des personnes condamnées pour faits assimilés au vol avec violence ? Il cite des exemples d'incapacités politiques et autres.

Un membre est d'avis qu'il faut laisser à la justice, le soin d'appliquer les interdictions déjà comminées par la loi.

La proposition est repoussée par *sept* voix contre *trois*.

3^e SECTION.

La section a repoussé la proposition à l'unanimité des *sept* membres présents.

4^e SECTION.

Plusieurs membres discutent la constitutionnalité de la proposition ; ils la considèrent comme inutile et inopportune.

La section la rejette, à l'unanimité des *sept* membres présents.

5^e SECTION.

Un membre dit que la proposition inaugure la législation des suspects.

Si l'on entre dans la voie des exceptions, il n'y a pas de raison de s'arrêter. C'est un amoindrissement de la souveraineté nationale, une machine de guerre contre la volonté légalement exprimée par les électeurs qui sont les organes de la souveraineté populaire.

Un membre considère la proposition comme contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Les tribunaux seuls appliquent les peines. De plus, c'est une dérogation au système introduit par le Code pénal de 1887. La proposition fait découler de plein droit, de la loi, l'inéligibilité pour quelques cas, alors que les tribunaux, dans ces mêmes cas, ont déjà la faculté d'appliquer cette peine.

C'est donc une mesure de suspicion contre le pouvoir judiciaire qui n'aurait pas fait usage de la faculté que la loi lui accordait.

La proposition est rejetée à l'unanimité des *neuf* membres présents.

6° SECTION.

Dans la discussion générale, un membre soutient que la proposition viole le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

La section a voté par division.

La rétroactivité a été rejetée à l'unanimité.

On met aux voix la question de savoir si à l'avenir les tribunaux devraient prononcer l'interdiction du droit d'éligibilité aux Chambres législatives, lorsqu'ils prononcent une condamnation pour les faits prévus par la section II du titre IX, livre II du Code pénal ; *sept* voix répondent non et *deux* oui. En conséquence la proposition est rejetée.

La proposition de loi a donc été repoussée dans les sections par *quarante-cinq* voix contre *cinq*.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

La section centrale, après avoir entendu l'auteur de la proposition, a rejeté celle-ci par *six* voix contre *une*.

La proposition de loi a été, en section centrale, au point de vue constitutionnel, l'objet de critiques que nous croyons devoir reproduire.

Elle contient, a-t-on dit, deux mesures corrélatives : une condition nouvelle d'éligibilité aux Chambres législatives, une cause de déchéance pour ceux qui, en cours de mandat, perdent la dite condition.

Son texte heurte directement celui de l'article 50 de la Constitution qui porte :

- « ART. 50. Pour être éligible (à la Chambre des Représentants), il faut :
- » 1° Être belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;
 - » 2° Jouir des droits civils et politiques ;

- » 3° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- » 4° Être domicilié en Belgique.
- » *Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.* »

Exiger, pour qu'on soit éligible, un passé pur de toute condamnation ou de tel genre de condamnation, alors que cette condamnation a laissé au condamné la jouissance de tous ses droits civils et politiques, c'est ajouter à l'énumération de l'article 50 une nouvelle condition d'éligibilité. C'est faire ce que la Constitution prohibe.

L'auteur de la proposition oppose, il est vrai, à l'article 50 le deuxième paragraphe de l'article 4 de la Constitution, ainsi conçu :

« La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre la qualité de belge, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. »

Il résulte de ce texte que, lorsque la Constitution a parlé, les lois ordinaires ne peuvent s'exprimer en sens opposé. Elles peuvent régler ce que la Constitution n'a pas réglé, compléter ce que la Constitution n'a pas soustrait à leur domaine, mais lorsque la Constitution défend au législateur ordinaire d'établir de nouvelles conditions d'éligibilité, cette défense doit être respectée, comme celle qui proscrit l'abaissement du cens en dessous de 20 florins, comme celles qui prohibent toute distinction d'ordres, qui suppriment les mesures préventives, le rétablissement de la censure, etc.

Ce serait annihiler la Constitution que de prétendre puiser dans son article 4 le droit de faire reviser par la Législature ordinaire des dispositions impératives ou prohibitives du pacte fondamental.

Mais si les lois ordinaires ne peuvent créer de nouvelles conditions d'éligibilité, c'est à elles qu'il appartient de déterminer comment se perdent les droits politiques et d'organiser ainsi l'application du n° 2 de l'article 50 de la Constitution.

Jamais jusqu'ici le législateur n'a restreint au droit d'éligibilité aux Chambres l'interdiction politique dont il a jugé bon de frapper certaines catégories de personnes.

Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer l'article 16 du Code électoral du 18 mai 1872 avec l'article 154 du même Code.

Ce dernier article déclare inéligibles aux Chambres législatives, aux conseils provinciaux et communaux, ceux qui sont privés du droit d'éligibilité par condamnation et ceux qui sont exclus de l'électorat par l'article 16.

Les droits de vote et d'éligibilité sont donc placés par nos lois électorales sur la même ligne, soumis aux mêmes règles.

Les mêmes causes d'inéligibilité existent pour la commune, la province et les Chambres.

Nulle part on ne rencontre une cause spéciale d'inéligibilité aux Chambres législatives.

Nous ne parlons pas des incompatibilités parlementaires qui ne constituent pas, à proprement parler, une incapacité ni une déchéance, puisque ceux qui y sont soumis ont simplement usé d'un droit d'option entre le mandat parlementaire et leurs fonctions ou emplois.

L'incapacité, réduite à l'inéligibilité aux Chambres législatives, est donc une nouveauté qui peut être considérée comme la création d'une condition nouvelle d'éligibilité, au mépris du texte et de l'esprit de la Constitution.

On a signalé aussi dans la disposition proposée une confusion de pouvoirs.

Notre législation pénale, en effet, considère la déchéance des droits civils et politiques, accessoire d'une condamnation, comme une peine. (Art. 7 du Code pénal.)

Or, a-t-on dit, il n'appartient qu'au pouvoir judiciaire d'appliquer les peines.

D'après la proposition de loi, l'incapacité et la déchéance du droit d'éligibilité aux Chambres existeraient de plein droit et à perpétuité, sans intervention du pouvoir judiciaire, à la suite d'une condamnation, quelque légère fût-elle, n'importe la nature et le caractère des faits qui l'auraient amenée.

C'est donc une dérogation fondamentale au système de notre législation répressive, révisée en 1867. Cette révision a été un progrès en matière pénale.

L'auteur de la proposition le contestera moins que personne. Or, sa proposition constitue un recul, un retour à la législation de 1810, œuvre du premier Empire.

Le Code pénal belge de 1867 a été discuté et voté sous une Constitution qui a pour base le principe que tous les pouvoirs émanent de la Nation (art. 23).

Le Congrès constituant a voulu que la liberté du corps électoral dans le choix de ses mandataires aux Chambres fût aussi complète que possible, qu'on portât le moins possible atteinte au libre choix des électeurs. Ainsi l'exige d'ailleurs le respect de la souveraineté nationale.

Notre Code pénal a donc dû admettre et a admis, en matière de déchéance de droits politiques, d'autres règles que le Code de 1810.

Sous ce dernier Code, les cours d'assises devaient prononcer certaines incapacités comme conséquence de la peine des travaux forcés à temps, du bannissement, de la réclusion ou du carcan (art. 28); les condamnations aux travaux forcés et à la déportation emportaient mort civile (art. 18).

La loi du 15 mai 1849 autorisa les cours d'assises à commuer les travaux forcés à temps et la réclusion en emprisonnement, quand les circonstances sont atténuantes (art. 5), et permit, dans les mêmes cas, aux chambres du conseil et aux chambres des mises en accusation de correctionnaliser les crimes (art. 4).

D'obligatoire, l'interdiction devenait ainsi facultative.

Un pas de plus fut fait dans cette voie de modération et de progrès par le législateur belge de 1867.

Voici le système de notre Code pénal :

En règle générale, la peine de l'interdiction de certains droits politiques et civils est facultative pour les tribunaux, laissés, à cet égard, juges des faits et des circonstances. Ils peuvent, mais ne doivent pas nécessairement la prononcer. Il en est ainsi, lorsqu'ils condamnent à une peine criminelle (art. 52) ou à un emprisonnement, en cas de commutation d'une peine criminelle (art. 84) ou encore à des peines correctionnelles dans les cas prévus par la loi (art. 53).

Il n'y a obligation de prononcer l'interdiction que lorsque les cours d'assises prononcent la peine de mort ou les travaux forcés (art. 51). Encore l'exception n'est-elle pas complète dans ce dernier cas, car il suffit que la Cour reconnaisse l'existence de circonstances atténuantes pour qu'elle puisse faire remise complète de l'interdiction (art. 85).

Enfin, les incapacités prononcées par les juges ou attachées par la loi à certaines condamnations cessent par la remise que le Roi peut en faire, en vertu du droit de grâce (art. 87).

Il y a plus, sous l'empire de notre législation pénale nouvelle, il faut que l'interdiction soit expressément prononcée par le jugement ou l'arrêt de condamnation.

C'est ce que l'honorable M. Pirmez, rapporteur du Code électoral de 1872, a dit en termes formels, dans son rapport sur cet article :

« Dans le système du Code pénal de 1867, dit-il, l'interdiction de certains droits est, non plus la conséquence ou l'accessoire d'autres condamnations, mais une peine principale qui, comme telle, doit toujours faire l'objet de la disposition expresse du jugement ou de l'arrêt.

» Ainsi l'interdiction du droit de vote ne résulte, dans ce système, de la condamnation pour aucun fait, ni à aucune peine, si elle n'est prononcée par le juge.

» Il a paru convenable à votre Commission de mettre la rédaction de notre article en harmonie avec le nouveau Code, en supprimant l'énumération des peines et des infractions qui entraînent l'incapacité électorale, pour s'en référer aux condamnations prononcées.

» Il y aura, de ce chef, une amélioration réelle : d'abord l'application de la loi sera beaucoup plus facile, puisque, au lieu d'obliger la juridiction électorale à apprécier la nature du fait commis, elle n'aura qu'à consulter le jugement rendu; ensuite, il y aura une atténuation de la rigueur de la disposition actuelle, *rigueur excessive* dans cette *indignité perpétuelle* qu'elle attache à certains faits qui, malgré la gravité de leur qualification peuvent n'avoir été commis que dans un moment d'oubli. » (Rapport de M. Pirmez. Doc., p. 247.)

Ce principe nouveau fut appliqué par la jurisprudence, après 1872,

à toutes les condamnations, sans distinction entre celles antérieures à 1872 et celles qui ont suivi la mise en vigueur du code électoral, en vertu de la règle, qu'il s'agissait d'une loi d'ordre public, régissant le passé comme l'avenir.

On vit sous cette jurisprudence un condamné à mort, par arrêt de la Cour d'assises d'Anvers, dont la peine avait été commuée, maintenu sur les listes électorales, parce que l'arrêt de condamnation ne contenait aucune disposition expresse le privant du droit électoral. Ce condamné, homme parfaitement honorable d'ailleurs, malgré la condamnation dont il avait été frappé, est aujourd'hui président du conseil de l'une de nos provinces.

Disons que la loi du 9 juillet 1877 (art. 62), pour faire cesser cette anomalie résultant de la jurisprudence, a ajouté à l'article 16 un nouveau paragraphe comprenant : « Ceux qui, en vertu du Code pénal de 1810, ont été condamnés soit à des peines afflictives ou infamantes, soit pour viol, escroquerie, abus de confiance ou attentat aux mœurs. L'interdiction, dans ce dernier cas, sera de vingt ans, à partir du jour où le condamné aura subi ou prescrit sa peine, s'il s'agit d'une peine afflictive ou infamante; de dix ans, s'il s'agit d'une peine correctionnelle. »

Quoi qu'il en soit, la Chambre doit se demander si, il y a vingt ans, le législateur a manqué de prévoyance, s'il n'a pas suffisamment sauvegardé la dignité de nos assemblées législatives et le prestige du mandat parlementaire.

Il existe, à cet égard, une double garantie : celle du pouvoir judiciaire, celle du corps électoral.

Lorsque la justice, autorisée à prononcer l'interdiction des droits politiques, s'abstient de le faire, et lorsque, à la suite de cette décision judiciaire, émanant d'une Cour d'appel, le corps électoral d'un arrondissement investit du mandat législatif la personne condamnée, on peut affirmer, en présence de ce concours d'un arrêt de justice et du verdict électoral, que cette personne n'est pas indigne d'exercer ses droits politiques et de figurer au Parlement. Elle a en sa faveur le plus imposant des témoignages.

Serait-il juste que le pouvoir législatif, revisant l'arrêt de la justice et le verdict populaire, rendus tous les deux en parfaite connaissance de cause, consacraient *in abstracto*, sans tenir compte des faits et circonstances, l'indignité perpétuelle de l'élu et lui refusât l'accès de l'enceinte parlementaire?

Nous ne le pensons pas ; les garanties actuelles sont largement suffisantes, à tous les points de vue ; aller plus loin, ce serait mettre des entraves injustes et inutiles à la liberté des corps électoraux, à la souveraineté nationale que nous devons respecter.

La proposition de loi, soumise à la Chambre, nous paraît donc inutile dans l'état de notre législation.

Le pouvoir accordé à la magistrature par la loi pénale est une garantie suffisante contre les indignes.

L'intervention du pouvoir judiciaire en semblable matière est un gage d'impartialité et doit inspirer confiance à tous.

La proposition est incomplète. Elle ne vise, nous l'avons déjà dit, qu'une section du tit. IX, liv. II du Code pénal. Or, si le fait d'avoir participé à l'extorsion d'une signature doit nécessairement faire prononcer la peine de l'inéligibilité même contre celui à qui cette signature ne pouvait rapporter aucun profit, à bien plus forte raison faudrait-il la prononcer contre les auteurs de complots contre la sûreté de l'État, contre les faussaires, les concussionnaires, contre ceux qui s'associent pour attenter aux personnes ou aux propriétés, contre ceux qui font avorter des femmes, enlèvent des mineures, commettent des viols ou autres outrages à la pudeur, enfin contre les assassins, les incendiaires, etc.

Ce serait la revision de tout le Code pénal mais restreinte à l'inéligibilité seule.

Or, le législateur ne peut se placer à ce point de vue étroit. En bonne logique, l'interdiction du droit d'éligibilité doit entraîner l'interdiction du droit de vote et des autres droits dont l'article 31 du Code pénal forme un faisceau.

Si l'on s'explique la division du faisceau quand les tribunaux usent du droit d'appréciation dans chaque espèce (art. 32), on ne la conçoit pas lorsque le législateur édicte des incapacités obligatoires.

On comprend que l'auteur de la proposition ait reculé devant les conséquences logiques et nécessaires de son système.

Il semble, en effet, avoir moins visé à faire de la bonne législation qu'à produire un effet politique.

L'honorable auteur de la proposition semble n'avoir pas pris garde qu'elle constitue non seulement un acte de défiance envers toute la magistrature, qu'il destitue du droit d'appliquer l'interdiction d'éligibilité aux Chambres, mais qu'elle est en contradiction manifeste avec l'arrêt de la Cour d'appel de Gand, dans l'affaire qui a mis en mouvement l'initiative parlementaire.

La Cour, en effet, quoiqu'elle eût, à raison des circonstances atténuantes, correctionnalisé les faits et transformé le crime en simple délit, la Cour avait néanmoins conservé la faculté de prononcer contre les prévenus la peine de la déchéance des droits civils et politiques. Elle ne l'a pas fait. C'est donc quelle a pensé que les circonstances n'étaient pas de nature à justifier l'application de cette peine, que l'exercice des droits politiques devait être conservé à tous les condamnés indistinctement. On ne peut évidemment supposer ici ni ignorance, ni oubli.

En présence de cette abstention de la Cour, la proposition de l'honorable M. Bara, paraît être, comme on l'a dit, un appel *a minima*, par voie d'initiative parlementaire, de l'arrêt de Gand contre un seul des condamnés.

La Chambre ne fera pas droit à cet appel d'un nouveau genre.

Nous ne croyons pas devoir nous arrêter à cette partie de la proposition qui lui donne effet rétroactif, c'est-à-dire qui ferait appliquer la déchéance prononcée par la loi nouvelle à des faits consommés et jugés sous la loi actuelle.

L'auteur de la proposition semble lui-même faire bon marché de cet effet rétroactif. Il comprend — il le dit d'ailleurs dans ses développements —

que l'effet qu'il a voulu atteindre serait produit par le vote de la partie de son projet réglant l'avenir.

Faisons seulement remarquer que la raison invoquée pour justifier la rétroactivité n'est nullement fondée.

Sans doute, la Constitution dans l'article 56 dit que, pour être élu et *rester* sénateur, il faut posséder les conditions qu'il énumère. Si un sénateur en exercice cesse de les posséder, son mandat prend fin. Cette disposition constitutionnelle existe. Ceux qui deviennent sénateurs sont avertis de la déchéance qui les menace éventuellement. Il n'y a donc pas rétroactivité en ce qui les concerne. Mais dans le cas actuel, il s'agirait d'appliquer une loi nouvelle à des faits consommés et ayant produit tous leurs effets légaux sous l'empire de la législation précédente, ce qui est inadmissible. Aussi, cette partie de la proposition n'a-t-elle rencontré aucun défenseur.

Votre section centrale a, en conséquence, l'honneur de vous proposer le rejet de la proposition soumise à son examen.

Le Rapporteur,

PROSPER CORNESSE.

Le Président,

T. DE LANTSHEERE.

