



Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Capsule de recherche

Les caractéristiques du privilege parlementaire de la liberte de parole au Royaume-Uni

Par Andrée-Anne Bolduc, Septembre 2014

La reconnaissance officielle du privilege de la liberte de parole des parlementaires tient à l'article 9 du *Bill of Rights*, adopté en 1688 lors de la Glorieuse Révolution. Cet article stipule « [t]hat the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament. » Cet événement constitue à la fois le fondement de la liberte de parole au Royaume-Uni et dans les assemblées de type britannique (O'Brien et Bosc, 2009; McGee, 2005; Wright, 2012, Van der Hulst, 2000) ainsi qu'une influence notable pour les systèmes parlementaires qui émergeront au cours des années suivantes (France, États-Unis).

L'objet de la liberte de parole : liberte du débat et indépendance de l'institution législative

L'incorporation du privilege de la liberte de parole dans le *Bill of Rights* en 1688 répondait à deux objectifs distincts. Dans un premier temps, elle visait à assurer la liberte de parole et de débat au sein de l'enceinte parlementaire. Dans un deuxième temps, elle souhaitait assurer l'indépendance de l'institution législative vis à vis les autres

pouvoirs de l'État, et tout particulièrement la protéger des atteintes de la Couronne sur le Parlement (Gay et Tomlinson, 2013, p.37). Le texte de l'article 9 du *Bill of Rights* permet de dégager deux composantes principales à l'immunité conférée aux parlementaires. On y reconnaît la liberte de parole, mais également la liberte des débats. Il protège la liberte des parlementaires de dire ce qu'ils veulent, mais également de discuter des sujets de leur choix (Joint Committee on Parliamentary Privilege, 1999, par.36). Même si les rapports entre l'exécutif et le Parlement ne sont plus aussi conflictuels aujourd'hui qu'au XVII^e siècle, il demeure impératif d'assurer encore aujourd'hui la liberte de parole et de débat au sein d'une institution délibérative (Gay et Tomlinson, 2013, p.37) afin que cette institution et ses membres, légitimement élus au scrutin populaire, puissent assurer leurs fonctions de législateur et de contrôleur de l'exécutif sans contrainte. Cette protection constitue ainsi une valeur fondamentale pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

Le privilege parlementaire de la liberte de parole vise dans un deuxième temps à inscrire l'indépendance de l'institution délibérative vis à vis l'exécutif. Le texte de l'article 9 du *Bill of Rights* a mené à l'émergence d'un second privilege, le droit de la Chambre de régler ses affaires internes sans ingérence extérieure (Jack, 2011, p.227). Il est ainsi décrit par le Parlement britannique : « Parliament must have sole control over all aspects of its own affairs: to determine for itself what the procedures shall be, whether there has been a breach of its procedures and what then should happen. » (Joint Committee on Parliamentary Privilege, 1999, par. 13) Ce second privilege fonde l'incapacité pour les tribunaux de remettre en cause le contenu des débats tenus en Chambre, et a également pour effet que seules les assemblées

parlementaires seront compétentes pour régir cette liberté de parole, en conformité avec le principe de séparation des pouvoirs. Ce principe, instauré à des degrés divers au sein des régimes politiques, suggère que les pouvoirs de l'État (législatif, exécutif et judiciaire) se distinguent en personnalité et en fonctions afin de préserver les libertés et de protéger contre la tyrannie (Benwell et Gay, 2011).

La nature de la liberté de parole : une protection collective et inclusive

Dans sa mise en œuvre, le privilège de la liberté de parole revêt une dimension collective et individuelle. Il permet à l'assemblée, collectivement, de remplir ses rôles institutionnels (représentation, contrôle de l'exécutif, processus législatif) en l'absence de toute menace extérieure. Toutefois, ce droit a également un caractère individuel, puisqu'il permet aux députés de s'exprimer personnellement sur les sujets désirés, sans crainte de préjudice. Ce privilège vise de surcroît à mettre à l'abri de poursuites judiciaires les députés en tant qu'individus (Her Majesty's Government, 2012, par. 23).

La liberté de parole telle qu'elle émane de l'article 9 du *Bill of Rights* compte aussi une nature inclusive. L'introduction dans cet article des termes « proceedings in Parliament » visaient à protéger l'autonomie de l'Assemblée et sa souveraineté sur ses affaires internes. Toutefois, en raison de l'imprécision de ces termes (Guérin-Bargues, 2011, p.240), la liberté de parole se voit reconnaître une portée assez large. Une importante partie de la jurisprudence britannique ayant traité de l'article 9 du *Bill of Rights* visait en effet à préciser ce qu'englobait ces « procédures parlementaires » (pour un résumé des débats sur cette question, voir l'arrêt R. v Chaytor). Il est convenu que les propos tenus lors des

débats ainsi que les reproductions exactes de ces propos dans le Journal officiel de la Chambre font l'objet d'une protection absolue.

L'étendue de la liberté de parole : des balises internes et structurelles

L'évolution récente du privilège de la liberté de parole a toutefois permis de définir certaines limites pouvant lui être opposées dans sa mise en œuvre. En ce qui concerne l'étendue « matérielle » du privilège de la liberté de parole, celle-ci est généralement réservée aux endroits où siège le Parlement, et où se déroulent les débats parlementaires. De ce fait, la liberté de parole ne couvre pas les propos tenus à l'extérieur de l'enceinte parlementaire. Cependant, le privilège de la liberté de parole protège également les propos tenus par les non-parlementaires lorsqu'ils sont amenés à participer aux travaux de la Chambre, par un témoignage en commission parlementaire par exemple (Her Majesty's Government, 2012, par. 47). Dans le temps, les limites de l'immunité sont incontestées : elles sont relatives à la durée du mandat parlementaire, et ne peuvent excéder, pour un individu, la durée de celui-ci. Cependant, les propos et les actes tenus sous la protection du privilège parlementaire de la liberté de parole sont protégés de façon permanente.

Ce privilège possède également des limites intrinsèques. Le parlementaire est ainsi soumis dans un premier temps à la discipline interne du Parlement. L'édiction de règles internes constitue un mode de contrôle prospectif des actes des parlementaires visant à s'assurer que la teneur des débats ne dépasse pas les limites de l'acceptable. À cet effet, il faut comprendre que les propos d'un parlementaire seront protégés par le privilège quelque soit la teneur de ses paroles (Jack, 2011, p.222). La mise en application de ces règles de discipline

internes ne relève en dernier lieu que de l'assemblée elle-même, en vertu du privilège de gestion des affaires internes sans ingérence extérieure. Ces règles sont précisées dans les règlements visant à organiser les travaux parlementaires et les sanctions prévues contre un député pour faute disciplinaire peuvent se décliner, par exemple à la Chambre des communes britannique, du rappel à l'ordre à l'expulsion de la Chambre (Standing Orders of the House of Commons, 2013, art. 42 à 46).

Une seconde limite qui s'impose au privilège de la liberté de parole et qui est mise en oeuvre par l'assemblée parlementaire elle-même est la règle du *sub judice* (Gay et Tomlinson, 2013, p.51). Cette règle, qui interdit aux parlementaires de discuter des affaires en cours devant une instance juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle, a été instituée au nom de la séparation des pouvoirs. D'un côté, les tribunaux ne vont pas intervenir dans les matières qui tiennent de la procédure interne du parlement, et en contrepartie, les assemblées ne traiteront pas de sujets qui font l'objet de procédures judiciaires ou quasi-judiciaires (Joint Committee on Parliamentary Privilege, 1999, par. 23).

L'influence extérieure de l'article 9 du Bill of Rights

L'article 9 du *Bill of Rights* a eu une très grande influence sur la diffusion du privilège de la liberté de parole dans les pays anglo-saxons et du Commonwealth. Il a mené à la rédaction de la « speech and debate clause » de la Constitution américaine, et fut intégré dans le droit constitutionnel de plusieurs États du Commonwealth. Aujourd'hui, l'interprétation de l'article 9 du Bill of Rights est fortement influencée par les développements que connaît le privilège parlementaire de la liberté de parole dans les

États qui l'ont intégré dans leur système parlementaire. Des arrêts australiens, néo-zélandais et canadiens sont ainsi cités à titre de précédents devant les tribunaux britanniques (Gay et Tomlinson, 2013, p.38). Plusieurs États revendiquent ainsi aujourd'hui la liberté de parole des parlementaires fondée historiquement sur l'article 9 du *Bill of Rights* : le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, l'Irlande, etc. Les caractéristiques du privilège de la liberté de parole, telles qu'elles émanent de l'expérience britannique, sont ainsi également applicables à ces États ayant hérité d'un système parlementaire de type britannique (O'Brien et Bosc, 2009; McGee, 2005; Wright, 2012; Higgins, 2010), sous réserve de légères différences (Van der Hulst, 2000).

En bref :

- Le privilège parlementaire de la liberté de parole en vigueur au Royaume-Uni vise à assurer la liberté du débat parlementaire ainsi que l'indépendance de l'institution législative.
- Ce privilège revêt une nature à la fois individuelle et collective, et sa protection est assez inclusive.
- Son étendue est cependant limitée par certaines règles applicables lors des débats parlementaires, dont celles relatives à la discipline interne de la Chambre et la règle du *sub judice*.
- Le privilège de la liberté de parole au Royaume-Uni est aujourd'hui reconnu dans toutes les assemblées parlementaires d'influence britannique.

Bibliographie :

- *Bill of Rights 1688* (UK), 1 Will and Mar Sess. 2, c. 2.
-

-
- *Standing Orders of the House of Commons*, London, The Stationery Office, 19 décembre 2013.
 - *Parliamentary Privileges Act 1987* (Cth).
 - *R. v Chaytor*, [2010] UKSC 52.
 - Benwell, Richard et Gay, Oonagh, *The Separation of Powers*, House of Commons Library, Parliament and Constitution Center, Standard Note SN/PC/06053, 16 août 2011.
 - Gay, Oonagh et Tomlinson, Hugh, « Privilege and Freedom of Speech », dans Horne, Alexander, Drewry, Gavin et Oliver, Dawn (éds.), *Parliament and the Law*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2013, p. 35-65.
 - Guérin-Bargues, Cécile, *Immunités parlementaires et régime représentatif: L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Paris, L.G.D.J., coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2011.
 - Her Majesty's Government (United Kingdom), *Parliamentary privilege*, Office of the Leader of the House of Commons, April 2012.
 - Higgins, Imelda, « Parliamentary privilege and free speech in the Oireachtas », (2010) 32 *D.U.L.J.* 94.
 - Jack, Sir Malcolm (éd.), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*, 24^e éd., London, Markham, LexisNexis, 2011.
 - Joint Committee on Parliamentary Privilege (Parliament of the United Kingdom), *Parliamentary Privilege First Report*, Session 1998-99, 9 avril 1999.
 - McGee, David, *Parliamentary practice in New Zealand*, 3rd ed., Dunmore Publishing Limited, Wellington, 2005.
 - O'Brien, Audrey et Bosc, Marc (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.
 - Van der Hulst, Marc, *Le mandat parlementaire, Étude comparative mondiale*, Union interparlementaire, Genève, 2000.
 - Wright, B.C. (éd.), *House of Representatives Practice*, 6^e éd., Canberra, Department of the House of Representatives, 2012.
-