



Chaie de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Capsule de recherche

L'histoire de l'irresponsabilité parlementaire en France

Par Andrée-Anne Bolduc, Octobre 2014

Le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution française de 1958 dispose qu'«aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.» Cet article prévoit ce qui est connu sous le nom d'irresponsabilité, l'une des deux principales immunités conférées aux parlementaires dans le système institutionnel français (la seconde étant l'inviolabilité, également prévue à l'article 26 de la Constitution de 1958).

La période révolutionnaire

L'histoire de l'irresponsabilité débute avec l'épisode de la convocation des États généraux, à l'aube de la Révolution française. En 1789, les États généraux, assemblée formée de députés de la noblesse, du clergé et du Tiers État, et de laquelle émergera l'Assemblée nationale française, sont convoqués par le roi. À l'origine, le Règlement électoral des États généraux du 24 janvier 1789, qui organise l'élection et la convocation de ses membres, ne prévoit aucune protection pour les députés (Guérin-Bargues, 2011, p.24).

L'ouverture des États généraux se tient le 5 mai 1789 (Garrigues et Anceau, 2007, p.32), mais devant l'absence d'organisation et de programme, l'objectif de leur réunion dérivera rapidement (Garrigues et Anceau, 2007, p.33). Dans le désordre qui émanera des réunions des États généraux, Mirabeau tentera rapidement d'encadrer les délibérations du Tiers État et de mettre en place un règlement d'assemblée, celui-ci ayant persuadé une majorité de députés que « la liberté suppose la discipline » (Garrigues et Anceau, 2007, p.33). Le 6 juin, sera rejeté par le Tiers État un projet de règlement fortement inspiré de la tradition anglaise, « tel que l'orateur ne se fût adressé qu'au président de l'assemblée et non à celle-ci tout entière » (Garrigues et Anceau, 2007, p.33). Ce fait historique démontre à une première occasion l'influence du droit parlementaire britannique sur les révolutionnaires français.

Les États généraux se trouvant dans une impasse, la sortie de crise ne peut être qu'unilatérale (Garrigues et Anceau, 2007, p.34). Le 17 juin 1789, le Tiers État se constitue en Assemblée nationale par la « Déclaration sur la Constitution de l'Assemblée ». La Nation se voit reconnaître la souveraineté constituante et l'Assemblée nationale devient le lieu exclusif de l'expression de sa volonté générale (Guérin-Bargues, 2011, p.25; Garrigues et Anceau, 2007, p.35). La nouvelle Assemblée, qui fonde son existence sur sa représentativité, revendique alors un pouvoir délibérant et une réelle prérogative décisionnelle.

Le 20 juin 1789, les 577 députés du Tiers État prêtent serment envers cette nouvelle Assemblée dans la salle du Jeu de Paume (Guérin-Bargues, 2011, p.27; Garrigues et Anceau, 2007, p.38). L'Assemblée nationale, menée par Mirabeau, s'engage par ce serment alors à fournir au Royaume de France une nouvelle Constitution.

Le 23 juin 1789, le Roi, s'adressant aux députés, se prononce sur la motion du 17 juin, et la déclare nulle. De plus, il exige que l'ancienne distinction des trois ordres de l'État soit conservée et qu'ils délibèrent en commun (Guérin-Bargues, 2011, p.28). L'Assemblée nationale, qui s'exprime encore une fois en la personne de Mirabeau, refuse systématiquement ces demandes de revenir à l'ancienne forme de gouvernance du Royaume. Devant les risques imminents d'ingérences et de représailles de l'exécutif envers l'Assemblée, cette dernière adopte à la fin de cette journée du 23 juin la motion suivante: « L'Assemblée nationale déclare que la personne de chaque député est inviolable ; que tous particuliers, toutes corporations, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d'aucunes propositions, avis, opinions, ou discours par lui faits aux États généraux; de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes et traîtres envers la nation, et coupables de crime capital. L'Assemblée nationale arrête que, dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs » (Archives parlementaires, 1878, p.147). Ce texte, qui incarne pour les députés une protection devant les futures conséquences de leur rébellion (Foyer, 1991, p.46), constitue le fondement de l'irresponsabilité dans le régime parlementaire français. Il s'agit de la première occurrence du principe dans l'histoire politique du Parlement français.

Cette motion, qui constitue la suite logique de la déclaration du 17 juin visant à constituer l'Assemblée nationale, souligne à

nouveau la souveraineté de cette dernière. En effet, de par la proclamation de leur immunité parlementaire, les députés manifestent la volonté de bénéficier d'une protection en tant que membre de l'Assemblée nationale, et non pas de profiter d'une immunité qui serait le corollaire de celle du Roi. Leur immunité serait limitée aux actes parlementaires, et, *a contrario* de l'immunité royale, ne serait pas absolue. Il s'agit d'un outil utilisé par l'Assemblée nationale pour marquer et arriver à faire reconnaître son pouvoir délibérant ainsi que la souveraineté de la nouvelle institution.

L'influence britannique

Un changement radical dans la protection traditionnellement conférée aux conseillers du monarque n'est pas une spécificité historique française. Le processus français découle en effet de l'expérience précédente établie au Royaume-Uni avec l'établissement du « freedom of speech » dans le Bill of Rights. Dans les deux cas, la revendication de la liberté de parole des députés a procédé d'une modification radicale des équilibres constitutionnels (Guérin-Bargues, 2011, p.33).

Les principes de la liberté de parole et de l'irresponsabilité sont deux concepts fortement similaires tant dans leurs effets que dans leur mise en oeuvre au sein des assemblées parlementaires. L'irresponsabilité en France pourrait ainsi constituer un phénomène d'imitation constitutionnelle, ce qui expliquerait la grande ressemblance entre les deux principes (Guérin-Bargues, 2011, p.159; Baumont, 2003, p.35). En effet, il était possible de retracer plusieurs canaux de diffusion du modèle anglais en France durant le siècle des Lumières (Guérin-Bargues, 2011, p.160).

Selon Pierre Avril, bien que l'influence du droit parlementaire anglais sur les institutions françaises naissantes ne soit pas mentionnée dans certains documents historiques, voire niée, elle est indéniable (Avril et Gicquel, 2010, p.2). Cette influence se constate auprès de certaines personnalités marquantes de la Révolution française. Par exemple, on pouvait noter chez Mirabeau une forte imprégnation des commentaires de Blackstone (Blackstone, 1966). Ce fait ressort particulièrement du Règlement qu'il a souhaité faire adopter par l'assemblée du Tiers État le 6 juin 1789.

Selon Cécile Guérin-Bargues, il n'est « pas interdit de supposer que son coup d'éclat du 23 juin 1789 ait pu être inspiré par sa connaissance des mécanismes britanniques destinés à assurer la liberté du parlementaire. [...] L'hypothèse paraît d'autant plus plausible, que l'adoption d'une protection tendant à garantir la liberté de débat au sein de l'Assemblée se situe au début de la Révolution, période durant laquelle le modèle anglais se trouve le plus sollicité » (Guérin-Bargues, 2011, p.161). Par exemple, le Règlement de la Constituante, qui sera adopté le 29 juillet 1789, reprend à plusieurs égards les règles délibératives anglaises (formulation des motions, droits de parole, etc.).

Cependant, même si certains éléments comme l'irresponsabilité peuvent avoir été inspirés du Royaume-Uni pendant la Révolution française, la solution politique retenue en France sera de rompre en totalité avec le régime monarchique en place. Le premier Comité de constitution, à l'origine majoritairement anglophile, rejettera ainsi en septembre 1789 les propositions d'imitation constitutionnelle du modèle britannique (Guérin-Bargues, 2011, p.162). L'influence britannique se dissipera au fil des mois, pour laisser place à d'autres modèles, entre autres celui de la révolution américaine et de son

régime présidentiel prônant une séparation stricte des pouvoirs institutionnels.

La phase constitutionnelle

Après la période révolutionnaire, le principe de l'irresponsabilité est intégré définitivement au droit constitutionnel français dès la rédaction du premier texte constitutionnel en 1791 : « Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants » (Constitution du 3 septembre 1791, art. 7). Malgré les multiples changements apportés au régime parlementaire français en raison de la succession des textes constitutionnels, ces derniers ont toujours intégré des dispositions assurant une protection des actes liés au mandat parlementaire (Baumont, 2003, p.35; Ponceau, 2005, p.53).

Au cours des régimes politiques qui se sont succédés, le principe n'a pas été brutalement modifié, il est resté assez similaire dans son objet, qui est celui de protéger la liberté d'expression des parlementaires et leur indépendance. Les modalités de la protection se sont cependant précisées et la rédaction de l'article s'est affinée. En effet, chaque constitution française depuis 1791, à l'exception de la Constitution de 1819, contient une disposition qui protège l'irresponsabilité des députés. Depuis 1875, le texte de cette disposition est de surcroît pratiquement le même. En effet, la rédaction de l'article 26 de la Constitution de 1958 reprend intégralement l'article 21 de la Constitution de 1946. L'article de 1946 reprenait lui-même le libellé de l'article 13 de la Constitution de 1875, en le détaillant plus amplement quant à l'effet de l'immunité.

Aucune remise en cause du principe de l'irresponsabilité n'est ainsi été faite en

France durant la succession des textes constitutionnels. Le système se démarque en effet par une remarquable continuité historique (Hardt, 2013, p.144). Les débats qui ont généralement cours sur ce concept ont trait à son étendue, et à la définition de ce qui constitue les lieux et l'étendue « l'exercice des fonctions » du parlementaire (Baumont, 2003, p.36).

En bref :

- L'irresponsabilité parlementaire est l'interdiction de poursuite à l'occasion des opinions ou votes émis par le parlementaire français dans l'exercice de ses fonctions, qui est prévue à l'article 26 de la Constitution française de 1958.
- L'origine de l'irresponsabilité en France remontent à la motion adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 1789, devant les risques d'ingérence et d'attaques du Roi envers la nouvelle institution.
- L'irresponsabilité a été marquée au moment de son institution par l'influence du modèle parlementaire britannique sur les révolutionnaires français, mais ce, pour une brève période.
- L'irresponsabilité a été intégrée au premier texte constitutionnel français en 1791, et a été reproduite de façon quasi ininterrompue dans toutes les Constitutions jusqu'à aujourd'hui. Le libellé encadrant cette immunité a également connu peu de modifications.

Bibliographie :

- Constitution française du 24 juin 1793, art. 43.
- Constitution française du 4 novembre 1848, art. 36.
- Constitution française du 14 janvier 1852.

- Constitution française du 16 juillet 1875, art. 13.
 - Constitution française du 27 octobre 1946, art. 21.
 - Constitution française du 4 octobre 1958, art. 26.
 - Mavidal, J. (dir.), *Archives parlementaires*, 1^{ère} série, Tome 8, 1877.
 - Avril, Pierre et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 4e éd., Paris, Montchrestien, 2010.
 - Blackstone, William, *Commentaries on the Laws of England*, fac-similé de l'édition originale de 1765, Londres, Dawson, 1966.
 - Baumont, Didier, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, vol. 2, 2003, p.33-48.
 - Foyer, Jean, *Le député dans la société française*, Economica, Paris, 1991.
 - Garrigues, Jean, et Éric Anceau (éd.), *Histoire Du Parlement de 1789 à Nos Jours*, Collection d'Histoire parlementaire, Paris, Armand Colin, 2007.
 - 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.
 - Hardt, Sascha, *Parliamentary immunity : a comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European context*, Cambridge, Intersentia, 2013.
 - Ponceau, Hélène, « Privilèges et immunités parlementaires », *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, vol. 55, no 190, 2005, p. 51-83.
-