



Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Capsule de recherche

Les caractéristiques de l'irresponsabilité parlementaire en France

Par Andrée-Anne Bolduc, Octobre 2014

À première vue, le principe de l'irresponsabilité parlementaire, inscrit à l'article 26 de la Constitution française de 1958, est similaire à l'objet de l'article 9 du Bill of Rights : « 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. » Il a également pour objet, tout comme la liberté de parole d'inspiration britannique, de placer à l'abri du droit commun les actes des parlementaires effectués dans le cadre de leurs fonctions.

Grâce à son origine révolutionnaire et à son évolution distincte, le principe de l'irresponsabilité a évidemment développé plusieurs caractéristiques distinctes du « freedom of speech » britannique. Les deux immunités conservent toutefois quelques similitudes, dues principalement à leur objet commun : la protection de la liberté d'expression et de l'indépendance des parlementaires.

Le libellé de l'article 26 de la Constitution de 1958 indique que l'irresponsabilité protège les opinions ou votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires. La

doctrine et la jurisprudence sur le sujet lient « l'exercice des fonctions » directement au mandat parlementaire (Guérin-Bargues, 2011, p.235). L'irresponsabilité est ainsi liée au statut de représentants de la Nation des parlementaires, et se voit accorder un statut relatif à l'importance de la fonction dans le système démocratique français.

Dans la construction constitutionnelle française des institutions politiques, le Parlement est le représentant de la Nation et incarne la volonté générale. Les députés incarnent la souveraineté nationale. L'article VI de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 est explicite à cet égard : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Il est possible de dégager de la doctrine et de la jurisprudence que l'objet de cette immunité est ainsi de protéger la liberté d'expression du parlementaire et l'indépendance nécessaire à l'exercice de son mandat parlementaire (Avril et Gicquel, 2010, p.49). De surcroît, il est possible de qualifier ce privilège d'absolu et permanent. Son étendue paraît cependant plus restreinte que celle du « freedom of speech » britannique.

- *L'objet de l'irresponsabilité : la liberté d'expression et de décision du représentant de la Nation*

L'objectif premier de la reconnaissance de l'irresponsabilité est similaire à celui du « freedom of speech », soit de protéger la

liberté d'expression et de décision du représentant élu de la Nation de l'ingérence des autres pouvoirs de l'État (Avril et Gicquel, 2010, p.50). En France comme au Royaume-Uni, les immunités conférées au droit de parole des parlementaires ont été prévues afin de permettre un débat sans entrave au sein des assemblées législatives.

L'irresponsabilité est en effet une exemption d'application de la loi commune qui s'attache aux exigences du régime représentatif et au jeu des institutions dans un gouvernement constitutionnel (Baumont, 2003, p.34). Elle vise à assurer l'indépendance du parlementaire dans l'exercice de ses fonctions. L'irresponsabilité se trouve directement liée au mandat parlementaire. « La grandeur de la fonction parlementaire est de ne soumettre la détermination de l'élu qu'à sa conscience [...] » (Foyer, 1991, p.41). L'irresponsabilité vise ainsi à protéger la sincérité et l'efficacité du débat parlementaire (Guérin-Bargues, 2011, p.182-183).

Cette protection des parlementaires est également attribuable à la logique de séparation des pouvoirs qui caractérise le régime politique français. « Les immunités dont bénéficient députés et sénateurs visent donc à ce que leurs travaux ne soient pas entravés par les citoyens, et indirectement par les juges, mais également par le Gouvernement. » (Baumont, 2003, p.35) L'irresponsabilité vise en premier lieu à placer le parlementaire à l'abri des poursuites judiciaires qu'il pourrait encourir en raison de sa participation au travail parlementaire.

Ainsi, la seule responsabilité qui demeure pour le parlementaire dans le cadre de ses fonctions est la responsabilité politique : « La particularité majeure relative aux dirigeants, dans un système représentatif, est

d'être responsables [...]. La situation dans laquelle se trouve le représentant de la Nation est évidemment de nature différente. La responsabilité du parlementaire ne peut être que politique et se manifester par un mandat de durée limitée. » (Baumont, 2003, p.34). Cette responsabilité particulière est donc la seule qui saurait tenir dans le cadre d'un mandat représentatif. Cette immunité reflète ainsi dans un dernier temps le principe de l'interdiction du mandat impératif, institué lors de la Révolution française.

- La nature de l'irresponsabilité : une mesure d'ordre public personnelle, absolue et permanente

L'irresponsabilité a plusieurs « caractères », qui se rattachent directement à la perception du rôle du parlementaire dans le régime politique français. En premier lieu, elle sera dite « personnelle », puisque rattachée principalement à un individu, élu par le peuple pour exécuter en son nom un mandat représentatif. Par la suite, elle sera dite « absolue et permanente » puisque ce mandat parlementaire ne peut connaître ni réserve, ni exception.

Personnelle

L'irresponsabilité étant directement associée au mandat parlementaire, elle revêt un caractère fortement individuel. Ainsi, les témoins ou les individus impliqués dans les travaux parlementaires ne pouvaient, avant 2008, bénéficier officiellement de l'immunité parlementaire (voir à cet effet la Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008). Ceux qui bénéficient de la protection que confère l'irresponsabilité demeurent ainsi au premier rang les membres des assemblées parlementaires (Hardt, 2013, p.186). Il s'agit de la qualité de député ou de sénateur qui engendre cette protection liée à leur personne en raison de ce titre particulier. En France, le mandat parlementaire est

représentatif, et il a été lié originellement à une conception initialement très individualiste du mandat parlementaire : « En vérité, la vieille interdiction du mandat impératif a correspondu à une conception individualiste du « mandat » parlementaire [...] » (Foyer, 1991, p.45). L'irresponsabilité s'est ainsi fait reconnaître cette caractéristique principalement rattachée à la nature spécifique du mandat.

Absolue et permanente

Selon Eugène Pierre, la reconnaissance des immunités est une mesure d'ordre public (Pierre, 1893). On ne peut ainsi se départir d'une mesure d'ordre public, créée afin d'assurer l'indépendance de l'assemblée législative. Cette perception explique entre autres le caractère absolu qui est attribué à l'irresponsabilité. Les parlementaires ne peuvent lever cette immunité, ni la moduler (Baumont, 2003, p.39).

Malgré cette caractéristique de l'irresponsabilité, il est important de rappeler que le président de l'Assemblée nationale dispose toutefois d'un pouvoir disciplinaire qu'il peut exercer en cas d'abus. En effet, le président détient le pouvoir de sanctionner un député pour les propos qu'il aurait tenus dans le cadre de ses fonctions. Ces pouvoirs sont institués par les articles 72 et 73 du Règlement de l'Assemblée. L'article 72 stipule que la censure peut être prononcée contre un député qui a provoqué une « scène tumultueuse » à l'Assemblée. L'article 73 limite toutefois le pouvoir de censure avec exclusion temporaire de l'Assemblée aux « injures, provocation ou menaces en vers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution. »

Considérée comme une mesure d'ordre public dans le système constitutionnel français, l'irresponsabilité est également permanente. La protection des actes visés

par l'irresponsabilité s'étend au-delà du mandat parlementaire (Avril et Gicquel, 2010, p.50). Ces actes ne peuvent ainsi être l'objet d'aucun recours une fois le mandat du député ou sénateur visé terminé.

- L'étendue de l'irresponsabilité : une conception restreinte de l'immunité

Contrairement à la conception d'influence britannique de la liberté de parole, où les termes « proceedings in Parliament » laissent place à une large interprétation, l'expérience française attribue plutôt une interprétation stricte à « l'exercice des fonctions » des députés. Faute d'une énumération précise dans l'article 26 de la Constitution, la doctrine et la jurisprudence ont lié l'exercice des fonctions des députés au mandat parlementaire (Guérin-Bargues, 2011, p.235).

L'irresponsabilité se trouve donc limitée à un type d'actes précis, ceux qui sont directement liés au mandat parlementaire, soit les propos et votes en séance, en commission, au sein des groupes, les rapports et propositions, ainsi que les activités en mission (Avril et Gicquel, 2010, p.53). Plus précisément, « l'irresponsabilité couvre en France l'ensemble des actes accomplis, par les parlementaires, au sein des assemblées et dans l'exercice des missions dévolues par la Constitution au Parlement » (Guérin-Bargues, 2011, p.238). Tous les propos tenus par un parlementaire, au cours des séances publiques, des réunions du Bureau, de la Conférence des Présidents, du collège des Questeurs, des commissions permanentes ou spéciales et des commissions d'enquête sont couverts par l'irresponsabilité.

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'irresponsabilité ne protège pas les actes extérieurs à l'Assemblée tels que les discours en réunion publique, articles de

presse auxquels le droit commun s'applique. Elle ne protège pas non plus les actes distincts du mandat parlementaire effectués par les députés (par ex., une mission effectuée en vertu du Code électoral). Il faut en effet distinguer le mandat parlementaire du mandat politique qu'effectue également le député. Par cette dernière appellation sont désignées les affaires de nature politique ou partisane auxquelles le parlementaire est amené à participer (Guérin-Bargues, 2011, p.238).

En ce qui concerne l'influence extérieure du système de l'irresponsabilité, il faut noter que suite à la Révolution française, le modèle français des immunités parlementaires semble en effet avoir eu une influence prédominante dans la zone géographique de l'Europe continentale (European Parliament, 1993, p.10) (Belgique, Italie, etc.) et dans sa zone d'influence coloniale. Il est donc considéré comme le second système juridique de protection de la liberté de parole des parlementaires dans le monde (Van der Hulst, 2000, p.70).

En bref :

- L'irresponsabilité parlementaire vise, tout comme le privilège de la liberté de parole au Royaume-Uni à protéger la liberté d'expression et l'indépendance des parlementaires.
- L'irresponsabilité est une protection personnelle, liée au mandat parlementaire. Elle est également de nature absolue et permanente. La discipline parlementaire permet de mitiger le caractère absolu de cette immunité.
- L'étendue de l'irresponsabilité est strictement limitée aux actes liés au mandat parlementaire.
- L'irresponsabilité parlementaire, telle qu'issue de la Révolution française a eu

une zone d'influence prédominante en Europe continentale.

Bibliographie :

- Constitution française du 4 octobre 1958, art. 26.
 - AVRIL, Pierre et Jean GICQUEL, Droit parlementaire, 4e éd., Paris, Montchrestien, 2010.
 - BAUMONT, Didier, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, vol. 2, 2003, p.33-48.
 - EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Research, « Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament », 1993.
 - FOYER, Jean, *Le député dans la société française*, Économica, Paris, 1991.
 - 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.
 - PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 1893.
 - VAN DER HULST, Marc, *Le mandat parlementaire, Étude comparative mondiale*, Union interparlementaire, Genève, 2000.
-