



CHAMBRE DES REPRESENTANTS
DE BELGIQUE

AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

**PROTOCOLE DE PARTENARIAT ENTRE
LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE
ET L'ASSEMBLEE NATIONALE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI**

LES IMMUNITES PARLEMENTAIRES

I. GENERALITES

1. Le fait d'accorder des privilèges aux parlementaires, ne signifie pas du tout qu'ils sont au-dessus des lois, mais affirme plutôt que le bon accomplissement de leur mandat impose qu'ils puissent s'en acquitter sans entrave et en toute indépendance.

Cela signifie entre autres que le parlementaire :

- dispose des moyens matériels et financiers nécessaires, quels que soient son métier et son origine sociale;
- ne dépende de personne et dispose de la disponibilité requise, d'où le régime des incompatibilités et la réglementation limitant le cumul des mandats.

A l'inverse, il ne doit pas tirer profit de son mandat et doit le justifier dans la transparence (par exemple par le biais d'une déclaration de patrimoine).

Les immunités s'inscrivent dans ce cadre général et visent à permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat sans crainte de représailles à raison de leurs opinions et de leurs votes.

2. Les privilèges et immunités parlementaires ne permettent pas aux parlementaires de bénéficier d'un régime dérogatoire au droit commun. Ils ne peuvent donc pas être perçus, dans le chef des membres du Parlement, comme un droit à d'avantages indus ou un droit à l'impunité.
3. L'immunité parlementaire s'entend comme la protection contre les actions judiciaires que pourraient intenter contre le parlementaire le pouvoir exécutif ou ses adversaires politiques pour l'empêcher d'exercer librement son mandat. Au-delà de la personne, c'est le mandat et finalement le Parlement lui-même dont on assure ainsi l'indépendance.



4. Les garanties fournies aux parlementaires se situent à deux niveaux :

- l'irresponsabilité (*freedom of speech*) des parlementaires pour les opinions et votes qu'ils émettent dans l'exercice de leur mandat. Elle est le cœur de l'indépendance du Parlement, reconnue dans la quasi-totalité des pays connaissant un régime parlementaire, soit sous forme codifiée, soit sous forme coutumière;
- l'inviolabilité, qui en est le complément pour tous les autres actes du parlementaire en tant qu'individu.

Quelle est la portée de ces garanties ?

Ces mesures ont en commun leur caractère d'ordre public, ce qui veut dire, d'une part, que les tribunaux ne peuvent passer outre et, d'autre part, que le bénéficiaire ne peut y renoncer. Mais leurs effets sont bien différents selon qu'il s'agit de l'irresponsabilité ou de l'inviolabilité : dans le premier cas, il s'agit d'une garantie de fond qui exonère de manière absolue, générale et définitive le parlementaire pour les opinions et votes émis pendant la durée du mandat; dans le second cas, il s'agit d'une garantie de procédure à caractère relatif, réservée à certaines catégories d'infractions : l'Assemblée à laquelle appartient le parlementaire peut ou non autoriser les poursuites ou encore décider ou non de les suspendre si elle sont engagées, la suspension n'ayant d'effet que pour un temps limité.

Dans un régime parlementaire, la nécessité de protéger le parlementaire pour les activités liées au mandat ne peut être mise en doute. Celle de mettre, même partiellement et temporairement un parlementaire hors de la règle commune pour les actes de sa vie privée n'est pas universellement reconnue et, lorsqu'elle l'est, elle présente de grandes disparités selon les Parlements.

5. Pour conclure cette approche générale, il convient de citer une partie de la Résolution 1325, adoptée le 2 avril 2003 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur "Les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire" :

"L'assemblée parlementaire souligne que l'immunité parlementaire constitue une des plus anciennes garanties parlementaires en Europe. Elle sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas leur impunité. L'immunité est une protection spécifique contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que les autres justiciables. En outre, dans les nouvelles démocraties, au stade initial du développement constitutionnel, l'existence d'immunités est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée."



II. L'IRRESPONSABILITE PARLEMENTAIRE ("*FREEDOM OF SPEECH*")

1. Origine

Il est sans doute intéressant et anecdotique de savoir que l'origine de l'irresponsabilité parlementaire (la liberté de parole) remonte à la session du parlement britannique qui eut lieu début 1397, lorsque la Chambre des Communes vota un projet de loi qui dénonçait la conduite scandaleuse de la cour de Richard II d'Angleterre ainsi que les charges financières excessives qui en résultaient. Le député, qui avait pris l'initiative de cet acte dirigé directement contre le Roi et sa cour, fut jugé et condamné à mort pour trahison. Cependant, grâce aux pressions exercées par les Communes, la sentence ne fut pas exécutée, le souverain lui ayant accordé sa grâce.

Cet incident amena la Chambre des Communes à examiner la question du droit des parlementaires de discuter et de délibérer en pleine autonomie et liberté sans interférence de la Couronne. Pratiquement trois cents ans plus tard, la liberté de parole, instaurée à la Chambre des Communes au début du XVI^e siècle, fut confirmée par l'article 9 du "Bill of Rights" de 1689 qui soustrayait expressément les discussions et les actes des parlementaires à toute forme d'ingérence ou de contestation extérieure au Parlement.

2. Champ d'application

2.1. Ratione personae (qui bénéficie de la protection ?)

2.1.1. Ce sont évidemment les parlementaires qui bénéficient de cette protection, ainsi que les ministres qui sont en même temps parlementaires. Parfois les ministres jouissent d'une irresponsabilité liée à leur fonction ministérielle.

2.1.2. Dans un certain nombre de pays, surtout de tradition britannique, la protection s'applique à toutes les personnes qui participent au débat parlementaire, souvent en commission (fonctionnaires, témoins, avocats, etc.). Ces gens ne peuvent donc pas être poursuivis pour des propos qu'ils ont tenus lors de leur intervention.

2.1.3. Dans les pays qui s'inscrivent plus dans la tradition française, l'irresponsabilité ne couvre en principe que les parlementaires.



2.2. Ratione temporis (début et fin de la protection)

- 2.2.1. Tradition française : les parlementaires jouissent de l'inviolabilité parlementaire à partir du moment de leur élection, mais sous condition résolutoire de l'invalidation de leur élection.
- 2.2.2. Dans d'autres pays, la protection est accordée après que l'élection du parlementaire a été validée ou à partir de la prestation de serment.
- 2.2.3. Dans divers pays, l'irresponsabilité n'existe que pendant les sessions ou les réunions parlementaires. En Belgique, la "*freedom of speech*" n'est pas toujours limitée à la durée de la session (exemple de la commission de "Révision de la Constitution" qui peut siéger hors session).
- 2.2.4. La protection prend fin au moment de l'expiration du mandat, mais reste d'application pour les propos tenus et les votes exprimés pendant l'exercice du mandat.

2.3. Ratione loci (la protection est-elle limitée à l'enceinte du Parlement ou s'étend-elle au delà?)

- 2.3.1. Dans la plupart des pays, le bénéfice de l'irresponsabilité parlementaire est lié à l'exercice du mandat parlementaire plutôt qu'à l'endroit où les propos contestés ont été tenus. La liberté de parole n'est alors pas limitée dans l'espace, ce privilège étant accordé tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Parlement. En revanche, seront exclus de l'irresponsabilité les actes qui ne peuvent être reliés à l'exercice du mandat parlementaire, même s'ils sont posés à l'intérieur de l'enceinte parlementaire (par exemple une conférence de presse).

- 2.3.2. L'annexe I de la Résolution 1325 de l'A.P. du Conseil de l'Europe va dans le même sens:

"On note également que la notion d'opinions émises "dans l'exercice de leurs fonctions" est maintenant interprétée de manière plus large par certains parlements, compte tenu du fait que davantage de délégations parlementaires exécutent des tâches en dehors du siège du parlement. Les termes "dans l'exercice de leurs fonctions" sont alors définis par rapport aux activités parlementaires typiques et non pas par rapport à une notion d'espace."

- 2.3.3. Cependant, dans d'autres pays la liberté de parole joue uniquement à l'intérieur des bâtiments parlementaires, à



l'exclusion de tout autre endroit ; le privilège est parfois même limité dans l'espace à la tribune de l'assemblée.

2.4. Ratione materiae (quels sont les actes couverts par l'irresponsabilité ?)

2.4.1. La *freedom of speech* ne vaut que pour une opinion ou un vote.

2.4.1.1. Cela recouvre les opinions exprimées aussi bien oralement que par écrit (propositions de loi, rapports, amendements, questions, interpellations, etc...);

2.4.1.2. Il est évident que le parlementaire n'est plus couvert par l'irresponsabilité s'il commet des actes de violence. Les gestes pourraient à la rigueur être considérés comme l'expression d'une opinion sauf s'ils sont assortis de violence;

2.4.2. Le parlementaire n'est couvert par l'irresponsabilité que s'il agit dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire.

2.4.2.1. Dans un nombre important de pays, les paroles prononcées à l'occasion des activités des groupes politiques bénéficient de la protection de l'irresponsabilité parlementaire (tel n'est pas le cas dans les pays de tradition britannique);

2.4.2.2. Dans la plupart des pays, un parlementaire ne peut être tenu pour responsable des propos ou des votes dont il est rendu compte dans des publications officielles du Parlement (compte rendu analytique et annales des réunions, rédigés par les service du Parlement); les avis divergent toutefois en ce qui concerne la question de savoir si un parlementaire peut invoquer l'irresponsabilité lorsqu'il répète, par voie de presse ou dans des écrits, des propos qu'il a tenus dans l'assemblée (tel n'est pas le cas dans la plupart de pays, sauf s'il s'agit d'un simple renvoi à un discours prononcé au Parlement);

Remarque : si un parlementaire ne peut, en règle générale, être tenu pour responsable des propos ou des votes dont il est rendu compte dans des publications officielles du Parlement, la situation est différente lorsque d'autres personnes reproduisent, oralement ou par écrit, ou commentent des écrits ou discours de parlementaires. Cette pratique est autorisée dans la



plupart des pays, à condition que la relation soit fidèle et de bonne foi.

2.4.2.3. En général, les propos tenus lors de débats à la télévision ou à la radio ne sont pas protégés, de même que les discours prononcés pendant des meetings politiques (mais il existe des exceptions).

2.4.3. Dans la plupart des pays, l'irresponsabilité parlementaire fait l'objet de certaines restrictions.

2.4.3.1. Certaines déclarations ou certains comportements sont considérés comme inadmissibles et ne sont par conséquent pas complètement couverts par l'immunité. Ces restrictions puisent leur fondement dans les règlements des Parlements et visent à assurer le bon déroulement des réunions. En général, c'est le Président de l'assemblée ou d'une commission parlementaire qui veille à leur respect.

2.4.3.2. Exemples de restrictions dans certains pays :

- insultes à l'adresse du Chef de l'Etat;
- insultes à l'adresse de la famille royale;
- dans plusieurs pays de tradition britannique, des restrictions sont également imposées en ce qui concerne les critiques que les parlementaires sont autorisés à formuler à l'égard de juges et en ce qui concerne les déclarations relatives à des actions pendantes durant les juridictions.

2.4.3.3. La diffusion d'informations relatives à des séances parlementaires à huis clos ne semble jamais pouvoir relever de l'irresponsabilité parlementaire. Il en va de même pour des actes plus graves que des paroles, comme les coups et blessures. Un certain nombre de pays considèrent également la calomnie et la diffamation comme des actes inadmissibles.

3. Degré de protection offert par l'irresponsabilité parlementaire

3.1. Dans un certain nombre de pays, l'irresponsabilité parlementaire est absolue, au point qu'elle ne peut être levée. Cela signifie qu'elle exclut toute forme de poursuites pénales (par exemple pour calomnie et diffamation), civiles ou disciplinaires (exemple de la Belgique). Cette protection empêchera dès lors toute citation devant une cour ou un tribunal et toute arrestation.



- 3.2. Dans quelques pays, surtout de tradition britannique, l'irresponsabilité ne protège que contre les poursuites au civil et non au pénal.
- 3.3. Extrait de l'Annexe I de la Résolution 1325 du Conseil de l'Europe
- *« Une tendance au sein des Etats membres est d'accorder l'irresponsabilité sous réserve que les opinions émises par les parlementaires ne violent pas les droits des tierces personnes (par exemple diffamation, etc.). En cas de diffamation des poursuites à l'encontre d'un parlementaire sont possibles après autorisation par son parlement.*
 - *Les constitutions d'autres Etats membres qui ne disposent pas d'une telle clause d'exception à l'irresponsabilité, précisent parfois que les parlementaires sont sujets aux pouvoirs disciplinaires de leur parlement pour les opinions émises. »*



III. L'INVIOUABILITE PARLEMENTAIRE

1. Origine

A l'instar de "l'irresponsabilité parlementaire" (*freedom of speech*), l'invioabilité parlementaire tend à garantir le libre exercice de la fonction parlementaire. Le pouvoir législatif doit être indépendant tant du pouvoir judiciaire que du pouvoir exécutif. Les origines de l'invioabilité parlementaire, en tant que protection à l'égard de poursuites arbitraires, remontent au début de l'histoire parlementaire.

Dès le 14^e siècle, il a été question du "privilège" au Parlement britannique. Dans la tradition parlementaire britannique, il s'agit cependant d'une protection plutôt limitée, à savoir contre l'arrestation en matière civile. Les origines réelles de l'invioabilité parlementaire telle qu'elle est connue dans un grand nombre de pays, remontent à la Révolution française, lorsque l'Assemblée nationale a promulgué un décret prévoyant qu'aucun parlementaire ne pouvait être inculpé sans l'autorisation préalable de l'assemblée.

2. Définition - Portée

2.1. L'invioabilité parlementaire, définie comme "la protection des parlementaires contre les poursuites civiles et/ou pénales pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de leur fonction, est connue dans la grande majorité des pays.

2.2. La portée de la protection diffère néanmoins. On peut distinguer trois grand courants :

2.2.1. Dans quelques pays, mais peu nombreux, on estime que l'application du droit commun est tout à fait apte à assurer la protection de tous, y compris des parlementaires. Ces quelques pays connaissant donc la liberté de parole (l'irresponsabilité parlementaire), mais leurs parlementaires ne bénéficient pas de la "*freedom from arrest*" (l'invioabilité), qu'il s'agisse d'arrestations liées à des poursuites criminelles ou civiles.

2.2.2. D'autres pays ne s'éloignent dans la pratique pas beaucoup du cas de figure précédent. Ils considèrent en effet qu'aucune invioabilité ne peut faire obstacle à l'exercice de la justice pénale. Au Royaume-Uni, par exemple, le principe veut que l'invioabilité ne soit admise qu'en matière civile pour empêcher, dans ce domaine, toute arrestation pendant les sessions et pendant les



40 jours qui les précèdent et les 40 jours qui les suivent. Or, comme le seul cas d'arrestation visé – à savoir la "contrainte par corps" – a été aboli au XIX^{ème} siècle, l'inviolabilité ainsi conçue n'a plus d'objet. Les parlementaires britanniques se trouvent par conséquent soumis au droit commun, sous la seule réserve que le Speaker soit tenu informé de la procédure engagée contre un de ses collègues et puisse intervenir s'il y avait abus.

2.2.3. Dans un troisième groupe de pays, la crainte de voir la liberté des parlementaires entravée par des actions injustifiées se manifeste plus nettement. Deux voies peuvent être choisies pour assurer la protection des membres des assemblées :

2.2.3.1. La première consiste à considérer que l'essentiel est de permettre aux parlementaires de participer aux travaux parlementaires et dès lors à édicter une interdiction formelle de procéder à leur arrestation lorsqu'ils se rendent au Parlement, s'y trouvent ou en reviennent. Il s'agit alors d'une limitation très rigoureuse de la notion d'inviolabilité, circonscrite à ses effets minimaux.

2.2.3.2. La deuxième voie consiste à étendre la protection et, à cette fin, à mettre en place une procédure efficace qui évite cependant de laisser croire à l'instauration d'un privilège exorbitant. Dans des cas plutôt exceptionnels, cette procédure revêt la forme d'un privilège de juridiction, ce qui signifie que le parlementaire est soumis à une juridiction autre (et le plus souvent supérieure) à celle qui devrait normalement traiter ce type de délit. Le plus souvent, toutefois, la solution adoptée consiste à interdire toute poursuite ou toute arrestation sans autorisation expresse de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire en cause. C'est pour l'essentiel ce système-là (appliqué aussi en Belgique), qui sera examiné.

Notons que, dans plusieurs pays, on constate une évolution quant au moment que la justice doit demander l'autorisation préalable de l'Assemblée pour poursuivre un parlementaire.

Ceci peut être illustré par un extrait de la Résolution 1326 de l'A.P. du Conseil de l'Europe (Annexe I) :

"- Un certain nombre de constitutions d'Etats européens, n'emploient plus les termes "immunités" et "levée de l'immunité". Ces constitutions précisent alors que les membres ne peuvent être poursuivis ou détenus sans l'autorisation préalable du parlement.



- *Plusieurs Etats membres ont réformé les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité parlementaire afin de donner aux instances judiciaires davantage d'opportunité de réunir de pièces à conviction avant de demander au parlement la levée de l'immunité d'un de ses membres. A cet effet, tout en prévoyant les garanties nécessaires, les dispositions ont été modifiées de telle manière que la plupart des actes de la procédure pénale qui précèdent le renvoi de l'affaire devant le juge de fond peuvent être accomplis sans l'autorisation préalable du parlement."*

3. Champ d'application

3.1. Ratione personae

3.1.1. L'inviolabilité ne s'applique, dans l'immense majorité des cas, qu'aux seuls parlementaires. Dans les pays dotés d'une structure fédérale, elle s'applique en principe aussi bien aux membres de l'assemblée (des assemblées) fédérale(s) qu'à ceux des Parlements des entités fédérées.

3.1.2. Les pays dans lesquels l'inviolabilité s'étend à des personnes autres que les parlementaires se répartissent en deux groupes. Dans les pays de tradition parlementaire britannique, l'inviolabilité – très limitée – protège également les personnes qui témoignent devant une commission parlementaire ou une assemblée, ainsi que certains fonctionnaires de l'institution parlementaire. Dans quelques autres pays, l'inviolabilité s'étend aux titulaires d'autres fonctions officielles, tels que le chef d'Etat, les ministres (par exemple en Belgique, à travers une procédure spéciale) et les juges de certaines cours et de certains tribunaux.

3.2. Ratione temporis

3.2.1. Dans un grand nombre de pays, le parlementaire jouit de l'inviolabilité à partir du jour de son élection. Cela signifie que dans ces pays, les élus jouissent de l'inviolabilité parlementaire avant même d'avoir prêté serment (par exemple en Belgique, mais l'inviolabilité ne joue qu'à partir de l'ouverture de la session (voir *infra*). Dans d'autres pays, l'immunité ne prend pas naissance le jour de l'élection, mais le jour de la prestation de serment (ou, à titre occasionnel, de la validation des pouvoirs).



3.2.2. Une constatation analogue s'impose en ce qui concerne le rapport entre l'inviolabilité et la notion de session parlementaire. Dans certains cas, l'inviolabilité vaut pour la durée de la session. Cela signifie qu'il y a, au cours d'une même législature, plusieurs périodes au cours desquelles les parlementaires ne bénéficient d'aucune inviolabilité. Or, il n'y a, dans la pratique, souvent pas de hiatus entre la fin d'une session et le début de la session suivante, de sorte qu'il s'agit d'une distinction relativement théorique (cf. Belgique). Dans la plupart des pays, l'inviolabilité s'applique sans interruption pendant toute la durée du mandat.

3.2.3. En ce qui concerne le sort des procédures déjà engagées, l'on constate que très nombreux sont les pays où l'immunité n'est pas suspendue si une procédure est déjà engagée à l'encontre d'un parlementaire au moment où il acquiert son immunité. Dans certains pays, la procédure se poursuit tout simplement et l'intéressé relève du droit commun. La même règle est applicable dans d'autres pays, pour autant qu'une certaine phase de la procédure ait été atteinte. Dans d'autres rares cas, les procédures en cours se poursuivent, à moins que l'assemblée en demande la suspension. Parfois, l'assemblée ne peut demander la suspension qu'à un stade avancé de la procédure, plus précisément pour mettre (temporairement) fin à la détention d'un parlementaire ou aux poursuites à son encontre devant une cour ou un tribunal (Belgique). Dans la plupart des cas toutefois, la procédure judiciaire engagée ne peut être poursuivie sans l'approbation explicite de l'assemblée.

3.3. Ratione loci

Le lieu où l'infraction a été commise par le parlementaire n'a en principe aucune influence sur l'application de l'inviolabilité parlementaire.

3.4. Ratione materiae

3.4.1. Le champ d'application de l'inviolabilité parlementaire se limite généralement aux affaires pénales (crimes, délits et contraventions), abstraction faite du cas de flagrant délit. Normalement, la protection ne vaut donc pas pour les litiges civils ou pour les actions disciplinaires.

3.4.2. Il existe toutefois un large éventail de limitations en fonction de la nature de l'infraction.

3.4.2.1. Il y a des Etats qui n'opèrent aucune distinction selon la nature et la gravité du délit (par exemple la Belgique). La



protection vaut donc pour toutes les affaires pénales et la justice doit toujours demander la levée de l'immunité.

3.4.2.2. Dans d'autres pays certains délits ne sont pas couverts par l'inviolabilité parlementaire :

- ou bien ces pays partent du principe que les infractions sont tellement graves que celui qui les commet ne saurait bénéficier de l'inviolabilité (distinction parfois opérée en fonction du nombre d'années d'emprisonnement dont le délit est passible ou du caractère choquant du délit);
- ou bien ils suivent un raisonnement inverse, estimant que l'immunité doit s'appliquer dans les cas graves et non pour des infractions mineurs (par exemple contravention de police), considérant que, dans des cas graves, les procédures risquent d'avoir une incidence sur l'exercice de la fonction.

3.4.3. Il importe également de faire la distinction suivante : s'agit-il d'une protection contre l'arrestation uniquement ou également contre le renvoi ou la citation devant un tribunal?

3.4.3.1. Dans certains pays, l'inviolabilité empêche tout acte de poursuite (c'était le cas de la Belgique avant la réforme du système en 1997).

3.4.3.2. La plupart des pays ne vont pas aussi loin, l'inviolabilité parlementaire ne protégeant l'intéressé que contre l'arrestation (ou la privation de liberté sous ses diverses formes), et/ou contre le renvoi ou la citation devant une cour ou un tribunal.

La protection contre l'arrestation est la plus répandue. Or, ce qu'on entend par "arrestation" veut varier très fortement d'un pays à l'autre. En Belgique, par exemple, on entend par "arrestation" uniquement l'arrestation judiciaire, ce qui englobe à la fois l'arrestation effectuée en exécution d'un jugement et l'arrestation à caractère préventif (détention préventive). Ce terme ne vise donc par le mandat d'amener ni l'arrestation administrative, à laquelle la police peut procéder dans l'exercice de ses missions préventives et dans le cadre du maintien de l'ordre (la police étant donc en droit d'arrêter durant douze heures un parlementaire qui trouble l'ordre sur la voie publique). Il est à noter qu'en Belgique les mesures contraignantes (arrestation, saisie, perquisition) requérant l'intervention d'un juge ne peuvent être ordonnées que par un juge spécialement désigné à cet



effet (le premier Président du la Clour d'appel). Les saisies et perquisitions doivent être effectuées en présence du Président d'assemblée ou de son représentant.

Dans d'autres pays, enfin, non seulement l'arrestation mais également le renvoi ou la citation devant un tribunal sont impossibles sans levée de l'inviolabilité, du moins en matière répressive (par exemple en Belgique). Notons qu'en Belgique, non seulement un parlementaire ne peut être cité devant un tribunal qu'avec l'autorisation préalable de l'assemblée, mais il ne peut l'être qu'à l'initiative du ministère public. Un parlementaire ne peut donc être cité directement par une partie civile pendant la durée de la session.

4. Le flagrant délit

- 4.1. Dans la plupart des pays où les parlementaires bénéficient d'une protection contre les arrestations liées à des poursuites criminelles, il existe une exception dans les cas de "flagrant délit". Cette notion est parfois interprétée assez largement.
- 4.2. Le flagrant délit vise le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre (en Belgique, le temps qui s'écoule entre le commission de l'infraction et les actes d'instruction, ne pourrait pas dépasser les 24 heures).
- 4.3. Pour l'application de la notion du flagrant délit, il est, dans certains pays, parfois fait une distinction en fonction de la nature ou de la gravité du délit.

Exemples :

- l'inviolabilité reste en principe d'application, mais s'il s'agit d'une infraction pénale grave, certains actes peuvent être accomplis avant que le Parlement ait suspendu l'inviolabilité;
 - l'arrestation d'un parlementaire est possible lorsqu'il est pris en flagrant délit, mais l'autorisation de l'assemblée est ensuite nécessaire pour maintenir l'intéressé en détention préventive.
- 4.4. Personne ne contestera que le flagrant délit est un correctif logique à l'inviolabilité parlementaire. Elle comporte pourtant certains dangers, dans la mesure où elle peut être l'échappatoire rêvée pour arrêter un parlementaire protégé par l'inviolabilité parlementaire.



5. Levée de l'inviolabilité

5.1. Généralités

5.1.1. Les pays dans lesquels il est impossible de lever l'inviolabilité parlementaire sont peu nombreux. Il n'est pas étonnant que l'on compte précisément parmi ces pays ceux dans lesquels la portée de l'inviolabilité est la plus limitée.

5.1.2. L'inviolabilité peut en revanche être levée dans la plupart des pays. Dans l'ensemble, les procédures de levée présentent une assez grande similitude. Les différences concernent principalement l'autorité compétente pour formuler la demande de levée de l'inviolabilité, la possibilité ou l'impossibilité pour un parlementaire de renoncer à son inviolabilité et le recours éventuel contre la levée de l'inviolabilité.

5.2. La compétence de lever l'inviolabilité

5.2.1. Dans très peu de pays, la compétence appartient à une haute juridiction.

5.2.2. Dans quasi tous les pays où une autorisation préalable est requise pour pouvoir procéder à certains actes de poursuite, cette compétence appartient à l'assemblée. Exceptionnellement, l'autorisation peut être accordée par le Bureau de l'assemblée, ou même par son Président.

5.3. La demande de levée de l'inviolabilité

5.3.1. Dans de nombreux pays, la levée de l'inviolabilité doit être demandée par le ministère public. Parfois, la demande est transmise par le ministre de la Justice (en tant que supérieur hiérarchique du procureur général). Dans d'autres cas, le procureur général s'adresse directement au Parlement (par exemple en Belgique).

5.3.2. Dans quelques pays, c'est le tribunal compétent qui doit demander la levée de l'inviolabilité et parfois même la Cour suprême. Dans ce cas, les tribunaux s'adressent directement à l'assemblée. Dans d'autres, la demande doit émaner d'un ou plusieurs parlementaires ou du ministre de la Justice. Il arrive aussi que l'assemblée soit elle-même compétente pour formuler



de telles demandes. Même des créanciers ont parfois le droit de faire une demande.

5.4. La possibilité de renoncer à l'inviolabilité

5.4.1. Dans la plupart des pays (et, en tout cas, dans ceux qui relèvent de la tradition juridique française), l'inviolabilité est d'ordre public, ce qui signifie qu'un parlementaire ne peut y renoncer.

5.4.2. Tel n'est pas le cas dans d'autres pays, où un membre peut demander lui-même la levée de son inviolabilité.

5.5. Procédure

5.5.1. Dans l'immense majorité des cas, la demande de levée de l'inviolabilité doit être adressée au Président de l'assemblée, qui en informe cette dernière. La demande est examinée soit par une commission spéciale de l'assemblée – la Commission des poursuites à la Chambre des représentants de Belgique - soit par une commission permanente dotée de compétences juridiques - Commission de la Justice au Sénat de Belgique - soit par le Bureau de l'Assemblée.

5.5.2. Souvent, les organes précités se réunissent à huis clos et font rapport à l'assemblée plénière, qui se prononce par un vote. Parfois, la décision est en quelque sorte déléguée, sous réserve, à une commission.

5.5.3. En ce qui concerne la majorité requise pour lever l'inviolabilité d'un membre en assemblée plénière, il existe de nettes différences (normalement majorité des voix, parfois une majorité renforcée, exceptionnellement il suffit qu'un tiers des membres se prononce pour la levée).

5.5.4. Dans certains pays, le membre concerné est entendu automatiquement par la commission compétente et il peut se faire assister par un autre membre ou par un avocat. Dans d'autres pays (Belgique), le membre concerné peut demander à être entendu.

5.5.5. Un recours contre la décision de levée de l'immunité n'est prévu que dans de très rares cas.



6. Examen de la demande – critères appliqués

6.1. Exemple de la Belgique

6.1.1. La décision de lever ou non l'inviolabilité n'implique aucune présomption de faute ou d'innocence. Il s'agit uniquement d'une autorisation de poursuite ou d'arrestation. Une assemblée parlementaire n'est ni une juridiction d'instruction, ni une juridiction de jugement, mais examine les faits qui lui sont communiqués par le ministère public. Cet examen se limite à un contrôle marginal, qui est nécessaire pour qu'elle puisse se prononcer sur la demande de levée de l'inviolabilité. Une assemblée législative ne se prononce cependant pas sur les charges que le ministère public pense pouvoir inférer de ces faits, pas plus que sur l'opportunité, le mode et le moment de l'intervention du ministère public.

6.1.2. La commission des Poursuites de la Chambre des représentants a défini comme suit la jurisprudence constante de la Chambre des représentants en matière de demande de levée de l'inviolabilité :

"La non-levée de l'immunité parlementaire suppose :

- *soit que les faits communiqués amènent prima facie à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits, arbitraires ou ténus ;*
- *soit que les faits sont la conséquence imprévue d'une action politique;*
- *soit qu'il s'agit d'un délit dont les mobiles politiques sont manifestes.*

S'il est en principe possible d'autoriser les poursuites sur la base de cette appréciation, il convient en tout état de cause encore d'examiner l'impact des poursuites sur l'exercice du mandat."

6.2. Résolution 1325 du Conseil de l'Europe

6.2.1. Facteurs militant en faveur du maintien de l'immunité (inviolabilité) :

- le non-respect des procédures régissant les immunités (irrecevabilité de la demande);
- l'absence manifeste de justification des accusations portées contre le membre; imprécisions et formes inacceptables de la demande de levée de l'immunité; établissement de la seule existence de présomptions;
- la nature politique des faits déclarés comme criminels dans la demande de levée de l'immunité (les faits communiqués sont



la conséquence imprévue d'une action politique ou d'un délit dont les mobiles politiques sont évidents);

- l'intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance pour l'exécution du mandat.

6.2.2. Facteurs militant pour la levée de l'immunité (inviolabilité) :

- le caractère sérieux, sincère et loyal de la demande de levée, c'est-à-dire la demande est recevable et les faits communiqués n'amènent pas *prima facie* à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits et arbitraires;
- la nature grave des faits reprochés au membre;
- la nécessité de ne pas consacrer l'immunité des parlementaires pour les infractions qu'ils ont commises;
- la sauvegarde de la réputation du parlement à cet égard; il faut s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre;
- la nécessité de ne pas entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

6.2.3. Il convient de rappeler qu'à tous les stades de la levée de l'immunité il importe de préserver la présomption d'innocence, afin d'éviter que le public croie en la culpabilité du parlementaire.

Bien entendu, en dernier lieu, les éléments en faveur de lever ou de maintenir l'immunité doivent être soupesés, afin de conserver l'indépendance du parlement tout en s'efforçant en même temps d'éliminer des abus de l'immunité.

7. Levée de l'inviolabilité parlementaire conditionnelle ?

7.1. Une fois l'inviolabilité levée, le principe de la séparation des pouvoirs empêche presque partout que le pouvoir législatif fixe encore des conditions que le pouvoir judiciaire serait tenu de respecter dans l'exercice de ses compétences. L'assemblée peut accepter ou refuser que les actes d'instruction proposés soient accomplis, mais elle ne peut subordonner leur accomplissement au respect de certaines conditions.

7.2. Si l'assemblée ne peut donc, en règle générale, fixer aucune condition pour l'exercice des poursuites ou l'arrestation, il n'en reste pas moins qu'une levée "partielle" de l'inviolabilité est possible dans certains pays. Ainsi, on admet en Belgique que l'assemblée peut faire partiellement droit à la demande de levée de l'inviolabilité, par exemple en autorisant le renvoi devant une juridiction, mais par l'arrestation.



8. Suspension des poursuites ou de la détention par l'assemblée
 - 8.1. Dans la plupart des pays, la poursuite ou la détention d'un parlementaire ne peuvent être suspendues par l'assemblée dont il est membre. Une telle suspension est par contre possible dans une série de pays de tradition juridique française (Belgique).
 - 8.2. En Belgique, deux possibilités de suspension sont prévues. D'une part, l'assemblée peut – à n'importe quel stade de l'instruction – ordonner, à la demande du parlementaire concerné et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, la suspension des actes d'instruction pour lesquels aucune autorisation préalable n'est requise. D'autre part, l'assemblée peut décider de sa propre initiative et à la majorité simple de suspendre la détention d'un membre ou sa poursuite devant une cour ou un tribunal (dans l'hypothèse où celui-ci a été mis en détention ou poursuivi en dehors de la session ou après avoir été pris en flagrant délit).

9. Droit d'un parlementaire placé en détention d'assister aux séances de son assemblée
 - 9.1. Dans la plupart des pays, le parlementaire qui purge une peine pour une infraction, ou qui est placé en détention préventive en attendant le jugement n'est pas autorisé à assister aux réunions de son assemblée.
 - 9.2. Quelques pays seulement permettent au membre qui purge une peine d'emprisonnement ou qui est placé en détention préventive d'assister aux séances.



SOMMAIRE

I. GENERALITES

II. L'IRRESPONSABILITE PARLEMENTAIRE ("*FREEDOM OF SPEECH*")

1. Origine

2. Champ d'application

2.1. Ratione personae (qui bénéficie de la protection ?)

2.2. Ratione temporis (début et fin de la protection)

2.3. Ratione loci (la protection est-elle limitée à l'enceinte du Parlement ou s'étend-elle au delà?)

2.4. Ratione materiae (quels sont les actes couverts par l'irresponsabilité?)

3. Degré de protection par l'irresponsabilité parlementaire

III. L'INVIOLABILITE PARLEMENTAIRE

1. Origine

2. Définition – Portée

3. Champ d'application

3.1. Ratione personae

3.2. Ratione temporis

3.3. Ratione loci

3.4. Ratione materiae

4. Le flagrant délit

5. Levée de l'inviolabilité

5.1. Généralités

5.2. La compétence de lever l'inviolabilité

5.3. La demande de levée de l'inviolabilité

5.4. La possibilité de renoncer à l'inviolabilité

5.5. Procédure

6. Examen de la demande – critères appliqués

6.1. Exemple de la Belgique

6.2. Résolution 1325 du Conseil de l'Europe

7. Levée de l'inviolabilité parlementaire conditionnelle ?



8. Suspension des poursuites ou de la détention par l'assemblée
9. Droit d'un parlementaire placé en détention d'assister aux séances de son assemblée



Bibliographie

- Robert Myttenaere, "*Les immunités des parlementaires*", Informations constitutionnelles et parlementaires, ASGP, 1998, n° 175, p. 105-144
- Marc Van der Hulst, "*Le mandat parlementaire – Etude comparative mondiale*", Union interparlementaire, Genève 2000, p. 68-102.