

La révision de l'irresponsabilité parlementaire (articles 58 et 120 de la Constitution)

Andy JOUSTEN

Aspirant F.R.S.-FNRS

Centre de droit public et constitutionnel et des droits de l'homme (ULiège)

Résumé

Les articles 58 et 120 de la Constitution consacrent l'irresponsabilité parlementaire, qui empêche que les parlementaires soient poursuivis ou recherchés en raison des opinions et votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions. Tel que le champ d'application de l'irresponsabilité est traditionnellement interprété en Belgique, celle-ci ne couvre pas les interventions des parlementaires dans les médias ou les réseaux sociaux, même s'ils se bornent à répéter des propos antérieurement tenus dans l'hémicycle parlementaire, alors que de tels moyens de communication ont une importance accrue dans le fonctionnement politique contemporain. Au cours de la dernière législature, plusieurs affaires ont illustré ce décalage entre, d'une part, le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire tel que traditionnellement interprété et, d'autre part, les moyens de communication politique contemporains.

La proposition de révision de la Constitution développée dans le cadre de la présente contribution tend à élargir légèrement le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, afin de procurer aux parlementaires une plus grande sécurité juridique lorsqu'ils entendent extérioriser leur activité parlementaire, en la diffusant ou discutant en dehors de l'assemblée. Dans la mesure où les articles 58 et 120 de la Constitution ne sont actuellement pas ouverts à révision, une piste alternative est proposée pour aboutir à l'extension souhaitée du champ d'application, piste qui a été empruntée par un jugement récent, rendu dans l'affaire du « Kazakhgate ».

Quelle que soit la piste retenue, l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire est susceptible de causer un certain nombre d'inconvénients, qui pourraient toutefois, dans une certaine mesure, être limités par des mesures accompagnant l'extension envisagée.

In de artikelen 58 en 120 van de Grondwet wordt de parlementaire onverantwoordelijkheid vastgelegd, waardoor parlementsleden niet vervolgd of aan onderzoek onderworpen kunnen worden betreffende de meningen en stemmen die zij in de uitoefening van hun functie hebben uitgebracht. Zoals het toepassingsgebied van de onverantwoordelijkheid traditioneel in België geïnterpreteerd wordt, vallen er geen interventies van parlementsleden in de media of sociale netwerken onder, ook als ze slechts uitspraken die eerder in het parlementaire halfroond zijn gedaan herhalen, terwijl dergelijke communicatiemiddelen een steeds belangrijkere rol spelen in het hedendaagse politieke functioneren. Tijdens de vorige zittingsperiode is deze discrepantie tussen enerzijds het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid zoals die traditioneel wordt geïnterpreteerd en anderzijds de hedendaagse politieke communicatiemiddelen in een aantal gevallen duidelijk naar voren gekomen.

Het voorstel tot herziening van de Grondwet dat in het kader van deze bijdrage wordt uitgelegd, heeft tot doel het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid enigszins te verruimen, teneinde de parlementsleden meer rechtszekerheid te bieden wanneer zij voornemens zijn hun parlementaire activiteiten uit te besteden, door deze buiten de vergadering te verspreiden of te bespreken. Aangezien de artikelen 58 en 120 van de grondwet momenteel niet kunnen worden herzien, wordt een alternatieve aanpak voorgesteld om de gewenste uitbreiding van het toepassingsgebied te bereiken, die in een recent vonnis in de zaak "Kazakhgate" is overgenomen.

Welke aanpak ook wordt gekozen, de uitbreiding van het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid zal een aantal nadelen met zich meebrengen, die echter kunnen worden beperkt door begeleidende maatregelen bij de beoogde uitbreiding.

Introduction

1.- Les articles 58 et 59 de la Constitution prévoient un régime de protection particulier des parlementaires fédéraux, rendu applicable aux députés des entités fédérées par l'article 120 de la Constitution¹. Ce régime de protection particulier, classiquement appelé « les immunités parlementaires », se décline en, d'une part, l'irresponsabilité parlementaire et, d'autre part, l'inviolabilité parlementaire. Alors que, comme nous le verrons, l'irresponsabilité est censée assurer au parlementaire une liberté de parole étendue dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, l'inviolabilité lui fournit une protection relative contre certains actes de contrainte pénaux dirigés contre lui.

2.- Ces immunités sont confrontées à l'évolution du monde politique en général et à celle de la fonction parlementaire en particulier. Ces évolutions sont susceptibles de remettre en cause l'efficacité de la protection dont bénéficient les parlementaires, alors que celle-ci poursuit *a priori* des objectifs légitimes. À l'inverse, tout régime de protection particulier instauré au profit d'une catégorie déterminée de dignitaires de l'État soulève inévitablement des questions en lien avec des droits fondamentaux tels que le droit à un procès équitable ou encore le droit au respect de la vie privée. En effet, les immunités parlementaires altèrent la justiciabilité des parlementaires, par exemple dans l'hypothèse où un particulier se sentirait lésé par les propos tenus par un représentant de la Nation dans l'enceinte parlementaire². L'efficacité de la protection accordée aux parlementaires – et, à travers eux, le Parlement – doit ainsi se concilier avec ces droits fondamentaux, ce qui constitue une tâche particulièrement délicate.

Cette problématique sera mise en lumière par la présente contribution, dans laquelle nous tenterons de présenter et de proposer des pistes de solution pour résoudre une difficulté, certes connue de longue date, qui a éclaté au grand jour dans certaines affaires lors de la dernière législature : l'extension – ou plutôt, l'absence d'extension – du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire à certains modes de communication politique contemporains et les enjeux que celle-ci présente au regard de la protection, d'une part, des parlementaires et, d'autre part, des droits (fondamentaux) des tiers.

3.- Dans un premier temps, nous rappellerons brièvement le régime juridique *de lege lata* de l'irresponsabilité parlementaire en droit constitutionnel belge (I). Nous exposerons ensuite les raisons qui luttent, selon nous, pour une extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, tout en soulevant différentes possibilités pour aboutir à une telle extension, dont chacune présente des avantages et des inconvénients (II).

¹ Voy. aussi l'article 42 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*M.B.*, 15 août 1980), les articles 28 et 72 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989) et l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*M.B.*, 18 janvier 1984). Les développements qui suivent valent dès lors tant pour les parlementaires fédéraux que pour les parlementaires fédérés et nous ne mentionnerons plus systématiquement les dispositions relatives aux parlementaires fédérés et en particulier l'article 120 de la Constitution.

² Cour eur. D.H., 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*.

I. L'irresponsabilité parlementaire : aperçu du régime juridique *de lege lata*

4.- Selon l'article 58 de la Constitution, « [a]ucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Inchangé depuis 1831 et s'inspirant de l'exemple d'autres textes fondamentaux antérieurs à notre Royaume³, l'article 58 de la Constitution instaure une liberté d'expression étendue au profit des parlementaires, visant à protéger le libre exercice de la fonction parlementaire et la liberté du débat parlementaire⁴.

L'irresponsabilité parlementaire tend ainsi à protéger le bon fonctionnement du Parlement – et non la personne du parlementaire⁵ – contre tout type d'ingérence. Étant essentiellement née comme un rempart à l'encontre des dérives d'un monarque absolu⁶, la fonction de protection de l'irresponsabilité parlementaire s'est diversifiée. Elle protège l'autonomie du Parlement par rapport aux pouvoirs exécutif et judiciaire, mais aussi contre les particuliers⁷, tout en garantissant, à l'intérieur même de l'assemblée, la possible existence d'une opposition parlementaire⁸. À ce titre, elle peut être considérée comme un élément essentiel au bon fonctionnement de la démocratie représentative⁹.

5.- En ce qu'il interdit que les parlementaires soient « poursuivis ou recherchés » en raison des opinions et votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, l'article 58 de la Constitution consacre à leur profit une protection absolue¹⁰ et perpétuelle sur le plan pénal, civil et même disciplinaire¹¹, sans préjudice toutefois des dispositions disciplinaires internes à l'assemblée, destinées à assurer le bon déroulement des débats parlementaires¹². La protection s'oppose tant à des actions qui sont directement dirigées contre le parlementaire pour ses opinions ou votes, qu'à celles qui viseraient à l'atteindre

³ Voy. not. O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, Liège-Paris, H. Dessain-V. Giard & E. Brière, 1908, pp. 473 à 476 ; H. VUYE, « Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle : les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution », *C.D.P.K.*, 1997, pp. 4 et 5 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, t. II, Bruges, die Keure, 2019, p. 229.

⁴ J. VELAERS, *op. cit.*, p. 229.

⁵ Voy. par exemple H. VUYE, *op. cit.*, p. 3.

⁶ K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », in A. REZSÖHAZY et M. VAN DER HULST (dirs.), *Parlementair recht en grondrechten – Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Bruges, die Keure, 2010, p. 49.

⁷ R. HAYOIT DE TERMICOURT, « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, p. 613.

⁸ Cour eur. D.H., 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*, §§ 75 à 77 ; Cour eur. D.H., 17 mai 2016, *Karácsony et autres*, § 138.

⁹ Voy. not. Cour eur. D.H., 17 mai 2016, *Karácsony et autres c. Hongrie*, § 144. Voy. aussi le rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires de la commission de Venise, 2-22 mars 2014, CDL-AD(2014)011, p. 6.

¹⁰ Sans préjudice de l'article 27 du Statut de la Cour pénale internationale. Voy. J. VELAERS, *op. cit.*, p. 233.

¹¹ Voy. not. M. UYTTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles-Limal, Bruylant-Anthemis, 2014, p. 298. Le parlementaire qui est titulaire d'une profession libérale est ainsi protégé des poursuites disciplinaires qui seraient dirigées contre lui en raison d'une opinion ou d'un vote émis dans l'exercice de ses fonctions parlementaires.

¹² Sur le pouvoir disciplinaire des assemblées et les conditions suivant lesquelles il se concilie avec l'irresponsabilité parlementaire : K. MUYLLE, « Parlementaire onverantwoordelijkheid en parlementaire tucht : not so strange bedfellows » in *Liber Discipulorum André Alen*, Bruges, die Keure, 2015, p. 297 à 328.

indirectement en raison de ces mêmes opinions ou votes, par le biais de sanctions ou actions à l'égard de tiers auxquels il est lié¹³.

6.- Les « opinions et votes » visés par l'article 58 de la Constitution doivent être entendus dans un sens large¹⁴. Ainsi, les opinions protégées par cette disposition constitutionnelle peuvent être des opinions individuelles ou collectives¹⁵, exprimées de façon orale ou écrite¹⁶, voire même sous la forme de comportements symboliques¹⁷. La protection de l'article 58 de la Constitution s'applique indépendamment du contenu des « opinions et votes » et couvre dès lors même potentiellement des propos considérés comme attentatoires aux droits d'autrui¹⁸. Il a même été considéré que l'irresponsabilité parlementaire s'étend à des *actes* qui ne s'apparentent pas à un vote ou une opinion au sens strict¹⁹, sans évidemment recouvrir des voies de fait ou des actes de violence²⁰.

7.- Les opinions et votes ne sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire que lorsqu'ils sont émis dans « l'exercice des fonctions parlementaires ». Pour déterminer si une opinion ou un vote s'inscrit dans l'exercice des fonctions parlementaires, le règlement de l'assemblée est traditionnellement utilisé en tant que fil conducteur²¹, de sorte que l'exercice des fonctions parlementaires couvre sans aucun doute les opinions et votes exprimés dans les organes que ce règlement consacre et réglemente²². Il en va ainsi par exemple des travaux législatifs en séance plénière ou en commission, qu'il s'agisse des opinions émises dans une proposition de loi, lors des discussions d'une initiative

¹³ Voy. par exemple C.A., n° 10/2001, 10 février 2001, B.4.7.4 ; Gand, 21 avril 2004, *J.T.*, 2004, p. 590 ; Cass., 1^{er} juin 2006, C.05.0494.N.

¹⁴ Voy. le rapport établi au nom de la section centrale par M. TESCH, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1880-1881, n° 79, p. 6.

¹⁵ Voy. par exemple quant au rapport d'une commission d'enquête parlementaire Cass., 1^{er} juin 2006, C.05.0494.N.

¹⁶ H. VUYE, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 157 ; K. MUYLLE, « Parlementaire onverantwoordelijkheid en parlementaire tucht : not so strange bedfellows » *op. cit.*, pp. 323 et 324.

¹⁸ Voy. à ce sujet not. les développements dans R. HAYOIT DE TERMICOURT, *op. cit.*, pp. 613 et 614 ; H. VUYE, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹ Ainsi, il a été considéré que non seulement les *propos* tenus, mais aussi les *actes* posés par le membre d'une commission d'enquête parlementaire, comme par exemple la décision d'entendre une personne comme témoin, sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire (voy. le rapport établi au nom de la section centrale par M. TESCH, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1880-1881, n° 79, p. 7 et C.R.I., 2 et 3 juin, pp. 1227 à 1254).

²⁰ Voy. à titre d'illustration l'affaire concernant le député Célestin DEMBLON rapportée dans H. VUYE, *op. cit.*, pp. 16 à 18. Voy. aussi les différentes positions doctrinales rapportées dans K. MUYLLE, « Parlementaire onverantwoordelijkheid en parlementaire tucht : not so strange bedfellows » *op. cit.*, p. 324.

²¹ Voy. par exemple R. HAYOIT DE TERMICOURT, *op. cit.*, p. 614 ; H. VUYE, *op. cit.*, p. 16 ; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 230.

²² M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni, 2017, p. 498. Les auteurs ajoutent que la protection vaut *a fortiori* pour les organes créés par la loi ou la Constitution elle-même. Voy. aussi M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, « Le statut pénal des parlementaires », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 2019, n° 2436-2437, pp. 19 et 20. Ainsi, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus (Covid-19), plusieurs Parlements ont mis en place des modalités pour permettre un fonctionnement (partiellement) virtuel de différents organes parlementaires. Les opinions et votes exprimés suivant ces modalités peuvent être considérés comme rattachés à l'exercice des fonctions parlementaires et donc couvertes par l'irresponsabilité, à tout le moins lorsque lesdites modalités ont été inscrites dans le règlement de l'assemblée.

législative²³, dans le rapport des travaux parlementaires, ou du vote à proprement parler²⁴. L'exercice des fonctions au sens de l'article 58 de la Constitution couvre également les attributions des parlementaires qui sortent de cette fonction législative, comme par exemple la formulation d'une question parlementaire ou l'établissement d'un rapport d'une commission d'enquête parlementaire²⁵. On y ajoute encore les propos tenus dans d'autres organes prévus par le règlement de l'assemblée, comme par exemple lors d'une réunion d'un groupe politique au Parlement²⁶.

S'agissant de l'extériorisation du travail parlementaire et du débat politique concernant celui-ci, on peut relever que la publicité des travaux parlementaires réalisée conformément au règlement de l'assemblée est considérée comme couverte par l'article 58 de la Constitution : un membre de l'assemblée ne peut engager sa responsabilité pour des opinions ou votes reproduits dans les documents parlementaires établis sur ordre de l'assemblée, tels que par exemple le compte-rendu intégral²⁷. Semblent également couvertes les déclarations faites par un parlementaire en sa qualité de porte-parole du Parlement ou d'un organe parlementaire, tel qu'une commission d'enquête parlementaire²⁸, même en dehors du bâtiment de l'assemblée²⁹.

Beaucoup plus délicate est l'hypothèse de plus en plus fréquente³⁰ dans laquelle les parlementaires interviennent individuellement dans les médias ou les réseaux sociaux pour s'exprimer sur des sujets en lien avec l'activité parlementaire, sans agir en leur qualité de porte-parole du Parlement ou d'un organe parlementaire. Conformément à l'arrêt que la Cour de cassation a rendu en 1904 dans l'affaire *Crombez*³¹, de tels propos sont traditionnellement considérés comme ne relevant pas de l'exercice de la fonction parlementaire et donc comme exclus de l'irresponsabilité parlementaire, même s'ils constituent une répétition parfaite d'un discours tenu antérieurement dans une séance plénière ou en commission au Parlement³². Une nuance semble exister pour le cas dans

²³ Il est à cet égard indifférent, pour ce qui est de l'application de l'irresponsabilité parlementaire, que le parlementaire se soit vu attribuer la parole ou non, que les propos soient en lien avec le débat parlementaire en cours ou non (Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 158). Comp. à ce dernier sujet la position inverse relatée de façon critique dans J. VELAERS, *op. cit.*, p. 230.

²⁴ Voy. not. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, pp. 497 à 499; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 157 à 159; J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 230 et 231.

²⁵ H. VUYE, *op. cit.*, p. 13; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 301.

²⁶ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 301; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 159. Cette position n'a pas toujours été admise par la jurisprudence, ce qui est sans doute lié au fait que les groupes politiques ne sont pas, depuis toujours, prévus par les règlements des assemblées. Voy. not. Bruxelles, 2 février 1938, *Pas.*, 1938, II, p. 7 et H. VUYE, *op. cit.*, pp. 15 et 16.

²⁷ Voy. not. M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 301, note 39; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 230. Voy. aussi, sur l'application de l'article 58 de la Constitution à la presse en cas de reproduction fidèle des opinions exprimées dans l'assemblée: R. HAYOIT DE TERMICOURT, *op. cit.*, p. 614.

²⁸ M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Pour des parlementaires plus irresponsables », *J.T.*, 2017, p. 450; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 158 et 159.

²⁹ Voy. le rapport établi au nom de la section centrale par M. TESCH, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1880-1881, n° 79, pp. 6 et 7. Voy. aussi : J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1876, p. 157.

³⁰ Voy. *infra*, nos 8 et 9.

³¹ Cass., 11 avril 1904, *Pas.*, I, p. 199. Voy. plus récemment Civ. Bruges, (1^{ère} ch.), 17 décembre 2007, *A&M*, 2007, p. 151; Corr. Bruxelles (61^e ch.), 27 novembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 10.

³² Voy. la jurisprudence citée à la note de bas de page précédente, ainsi qu'en doctrine not. H. VUYE, *op. cit.*, p. 13 et les références citées à la note 120; K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire

lequel le parlementaire se borne à renvoyer à ce qu'il a dit lors des débats parlementaires – en faisant référence à un document parlementaire publié en vertu du règlement de l'assemblée –, sans toutefois répéter ou reproduire lui-même ses propos³³.

Enfin, lorsque l'intervention du député est sans lien avec sa fonction parlementaire, fut-elle réalisée à l'occasion d'un débat de type politique – que ce soit lors d'un meeting politique, d'une interview, voire d'une conférence de presse, même si celle-ci est organisée à l'intérieur du bâtiment de l'assemblée³⁴ – celle-ci ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 58 de la Constitution³⁵.

immuniteten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 71 et 72 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 155 ; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 231.

³³ H. VUYE, *op. cit.*, pp. 14 et 19, avec une référence à Liège, 6 janvier 1904, *B.J.*, p. 82 ; voy. aussi Service juridique de la Chambre des Représentants, *Précis de droit parlementaire : L'irresponsabilité parlementaire*, mai 2015, p. 14 (disponible sur : https://www.dekamer.be/kvcr/pdf_sections/jurid/responsaF.pdf; dernier accès : 8 juillet 2019).

³⁴ Voy. à titre d'illustration l'affaire du député Jean-Pierre VAN ROSSEM (*Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 781/1, p. 6).

³⁵ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 301 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 579 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 158 et 159.

II. La révision du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire : une tentative d'adaptation aux réalités politiques

A. Les motifs à la base de la réflexion relative à la révision du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire

8.- La proposition de révision de l'article 58 de la Constitution – qui affecterait aussi de façon implicite l'article 120 de la Constitution – part du constat que le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, dans son interprétation traditionnelle que nous venons d'exposer de façon synthétique³⁶, est inadapté aux réalités politiques et à la manière dont la communication politique contemporaine des parlementaires est conçue.

La situation peut, selon nous, être adéquatement résumée comme suit :

« 33. Les origines de la liberté d'expression accordée comme privilège aux parlementaires remontent aux règnes des Tudors et des Stuarts en Angleterre. [...] Ce privilège était à l'origine une disposition institutionnelle dont l'application avait une portée limitée puisque à l'époque, le discours politique se concentrait dans l'enceinte du Parlement. La puissance du Parlement était un contrepoids à celle du monarque qui voyait l'activité parlementaire comme une menace à son propre statut, avec pour conséquence, les tentatives de ce dernier d'intervenir dans les débats qui avaient lieu au Parlement et la réaction du Parlement qui a eu pour conséquence l'instauration du privilège en cause.

34. De nos jours, cependant, le discours politique et les débats sur des sujets d'intérêt public ont lieu dans un cadre qui s'est considérablement élargi. Il existe, désormais, une arène politique beaucoup plus large – incluant la presse écrite, les médias électroniques ainsi que l'internet – à l'intérieur de laquelle des individus interagissent et participent au dialogue public. *Le rôle des parlementaires comme vecteurs et instigateurs du débat politique dans cette large arène publique est aussi important que leur rôle dans les strictes limites du Parlement ; la démocratie moderne se caractérise par le fait que nous attendons des parlementaires qu'ils engagent un dialogue avec la société civile et présentent leurs idées non seulement au Parlement, mais également dans les différents forums fournis par la société civile. J'irai, en fait, jusqu'à affirmer qu'une partie très importante du discours politique contemporain a lieu entièrement en dehors du Parlement. Ceci est une réalité que nous ne pouvons ignorer, et c'est exactement ce que nous ferions si nous estimions que les privilèges attachés à la condition de parlementaire protègent uniquement les déclarations faites à l'intérieur du Parlement »³⁷.*

Alors que les moyens de communication politique se diversifient, permettant aux parlementaires de communiquer leurs idées plus directement aux citoyens et d'engager un dialogue avec ceux-ci, la protection spécifique accordée aux parlementaires ne s'étend pas à ces nouvelles possibilités de communication, sauf, *a priori*, si le parlementaire se borne à renvoyer à un document parlementaire qui relate ce qu'il a dit à la tribune. Il ne dispose

³⁶ Voy. *supra*, n° 7.

³⁷ Concl. de l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union européenne Poiras Maduro, 26 juin 2008, C-200/07 et C-201/07, *Alfonso Luigi Marra e.a.*, § 34 (nous soulignons). Voy. not. aussi pour une réflexion semblable : Opinion dissidente des juges Sajò et Karakas suivant l'arrêt Cour eur. D.H., 6 juillet 2009, *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie* ; K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteit : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 80 et 81 ; S. HARDT, « The case against the introduction of 'political immunity' in the Netherlands. Parlementaire immuniteit, meer of minder? », *Montesquieu Policy Paper n° 4*, 2014, pp. 8, 10, 15 et 16 ; M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 450 ; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 231 ; M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 32 à 36. Voy. aussi Civ. Namur, div. Namur (7^{ème} ch. A), 19 juin 2019, n° 17/1063/A, inédit, p. 23, où le tribunal souligne que l'extériorisation de l'activité parlementaire est particulièrement importante pour les membres de l'opposition.

donc pas d'une entière liberté pour relater, exposer ou expliquer ses prises de position au Parlement, ce qui le place dans une situation que Jan VELAERS a qualifiée de « schizophrénique »³⁸ : le parlementaire ne peut pas tenir le même discours à l'intérieur et à l'extérieur de l'hémicycle sans craindre l'introduction d'une action en justice, spécialement au civil³⁹, soumettant les opinions et votes à l'appréciation de pouvoirs extérieurs à l'assemblée, ce que l'irresponsabilité parlementaire est justement censée éviter⁴⁰.

Certes, la simple possibilité d'introduire une action en justice n'implique pas *ipso facto* que celle-ci aura du succès. Il n'en reste pas moins que l'absence d'application de l'irresponsabilité parlementaire (qui entraîne l'irrecevabilité de l'action) implique que le parlementaire doit se défendre de ses opinions et votes devant les cours et tribunaux, ce qui peut le conduire à s'autocensurer et à devenir plus hésitant quand il s'agit, dans le futur, à faire à nouveau état de l'un ou l'autre propos qu'il a tenu au Parlement⁴¹.

9.- Cette problématique est loin d'être purement théorique, car elle a trouvé deux illustrations au cours de la dernière législature, dans le cadre des affaires liées aux commissions d'enquête parlementaire « Kazakhgate » et « Nethys-Publifin ».

Dans ces affaires, certaines personnes impliquées ont considéré des propos tenus par les membres des commissions d'enquête parlementaire comme attentatoires à leurs droits, dont notamment leur présomption d'innocence⁴². Une partie de ces propos a été exprimée dans les médias, de sorte qu'au regard de l'interprétation traditionnelle de l'irresponsabilité parlementaire, les parlementaires ne bénéficient d'aucune protection particulière au civil, même lorsqu'ils se sont bornés à répéter des propos préalablement exprimés dans l'hémicycle. Cherchant une réparation de l'atteinte que ces propos auraient porté à leurs droits, certaines des personnes impliquées ont donc saisi cette occasion pour introduire des actions en responsabilité civile, notamment à l'encontre de membres des commissions d'enquête visés individuellement.

³⁸ J. VELAERS, *op. cit.*, p. 231.

³⁹ En matière pénale, le parlementaire continue à bénéficier de la technique de protection relative et limitée dans le temps qu'est l'inviolabilité parlementaire (articles 59 et 120 de la Constitution).

⁴⁰ Voy. *supra*, n° 4.

⁴¹ K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 79 et 80 et les références citées ; M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 450.

⁴² L'une des citations en justice lancées à l'initiative de Monsieur CHODIEV dans l'affaire du « Kazakhgate » est disponible en ligne au lien suivant : https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https%3A//ds1.static.rtbf.be/uploader/pdf/a/a/8/rtbfinf_o_a3ab2c64536804591c7da5d87767e195.pdf&embedded=true (dernier accès : 20 juin 2019). Un exposé détaillé des faits est disponible dans : Civ. Namur, div. Namur (7^{ème} ch. A), 19 juin 2019, n° 17/1063/A, inédit. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire contient également des informations utiles : *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 2017-2018, n° 2179/7, p. 28. Quant à l'affaire « Nethys-Publifin », le rapport de la commission d'enquête parlementaire relate la position de la S.A. Nethys (*Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2016-2017, n° 861/1, pp. 12 à 14). Voy. aussi M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, pp. 449 à 451 ; K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht », *T.B.P.*, 2018, pp. 254 à 260 ; J. CLARENNE, « La commission d'enquête Publifin: quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.*, 2018, pp. 59 et 60.

Si la S.A. Nethys s'est désistée de son action en justice⁴³, la procédure s'est poursuivie dans l'affaire du « Kazakhgate ». Elle a donné lieu à une décision du Tribunal de Première Instance de Namur, division Namur, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement⁴⁴.

B. La révision du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire

1. Le périmètre de l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire

10.- Pour les raisons que nous venons d'exposer, le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, tel qu'il est traditionnellement conçu, devrait selon nous être étendu, de manière à permettre aux parlementaires de rendre compte et de débattre de leurs activités parlementaires aussi en dehors de l'hémicycle parlementaire, par exemple dans les médias ou dans les réseaux sociaux, afin de tenir compte des réalités contemporaines du travail parlementaire et du débat politique et de diminuer le risque que les parlementaires se voient confrontés à des actions en justice telles que celles introduites dans les affaires « Nethys-Publifin » et « Kazakhgate » précitées.

11.- À notre sens, l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire devrait être limitée à cette hypothèse de l'extériorisation du travail parlementaire. Elle ne devrait en revanche pas faire de l'irresponsabilité parlementaire une technique de protection potentiellement tentaculaire, qui s'appliquerait à tous les propos tenus par les parlementaires, voire leurs propos « politiques »⁴⁵ ou d'« intérêt général »⁴⁶.

Le champ de protection induit par ce type de critère nous paraît potentiellement trop vaste : si la seule condition à laquelle une opinion est protégée était que celle-ci soit « politique » ou « d'intérêt général », la protection pourrait potentiellement couvrir des propos qui sont sans lien avec l'activité du Parlement, alors que, comme nous l'avons indiqué ci-dessus⁴⁷, la raison d'être de l'irresponsabilité parlementaire est justement de protéger le bon fonctionnement du *Parlement* et non de protéger tous les propos, même d'intérêt général, d'un *parlementaire*. En effet, il est difficile de fournir une définition de ce qui constitue un propos « politique » ou « d'intérêt général » et ce n'est pas parce qu'un parlementaire tient de tels propos que ceux-ci sont nécessairement en lien avec une activité parlementaire⁴⁸.

Plus fondamentalement, une telle extension de l'irresponsabilité à tous les propos politiques ou d'intérêt général du parlementaire semble difficilement conciliable avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « C.E.D.H. »), plus spécialement avec le droit d'accès à un juge garanti par l'article 6 de celle-ci, tel qu'interprété

⁴³ Voy. en ce sens <https://www.lecho.be/dossier/intercommunales/Nethys-n-ira-pas-en-justice-contre-les-deputes-de-la-Commission-Publifin/9931165>; dernier accès : 20 juin 2019).

⁴⁴ Voy. *infra*, n° 13.

⁴⁵ Voy. sur les discussions relatives à une « immunité politique » aux Pays-Bas, S. HARDT, *op. cit.*, pp. 5 et 15 à 17.

⁴⁶ Voy. pour une discussion relative à une irresponsabilité qui couvrirait la participation du parlementaire à un débat d'intérêt général, indépendamment du lieu où les propos sont prononcés, K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 93 et 94, ainsi que M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 451.

⁴⁷ Voy. *supra*, n° 4.

⁴⁸ Voy. aussi *infra*, n° 17.

actuellement par la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁹. Celle-ci considère, en effet, que la compatibilité de l'irresponsabilité parlementaire avec le droit d'accès à un juge est conditionnée par le fait que son champ d'application ne couvre que des actes ou opinions qui sont liées aux activités parlementaires au sens strict⁵⁰. Or, comme nous venons de l'indiquer, le simple fait que le parlementaire exprime une opinion politique ou une opinion relevant d'un débat d'intérêt général n'implique pas que celle-ci soit liée à une activité parlementaire au sens strict.

Cette même objection ne paraît pas s'appliquer à l'extension du champ d'application ici envisagée, dès lors que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme semble pouvoir être interprétée comme ne s'opposant pas à ce que des propos exprimés en dehors de l'enceinte parlementaire soient également couverts par l'irresponsabilité parlementaire, lorsque ceux-ci sont en lien avec l'activité proprement dite de l'assemblée. Il pourrait, par exemple, en aller ainsi d'une intervention dans les médias concernant un sujet dont le parlementaire s'est précédemment saisi dans le cadre d'un débat à la tribune, ou auquel il s'est intéressé par le biais d'une question parlementaire⁵¹.

2. Les modalités de l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire

12.- La première piste pour réaliser l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire est l'adaptation du libellé de l'article 58 de la Constitution⁵². L'actuel article 58 de la Constitution pourrait, par exemple, être remplacé par la disposition suivante :

« Les opinions, actes et votes des parlementaires qui s'inscrivent dans l'exercice de leur fonction, en ce compris leur diffusion et discussion en dehors de l'hémicycle, ne peuvent pas donner lieu à des recherches ou poursuites.

L'irresponsabilité consacrée à l'alinéa précédent s'applique sans préjudice du pouvoir disciplinaire du Parlement à l'égard de ses membres, ainsi que des obligations de confidentialité applicables à ces derniers ».

Cette formulation permettrait d'assurer que l'irresponsabilité parlementaire demeure bien limitée à la fonction parlementaire, tout en garantissant aux parlementaires la possibilité

⁴⁹ K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 88 et 89 ; S. HARDT, *op. cit.*, pp. 17 et 18.

⁵⁰ Cour eur. D.H., 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie n° 1*, §§ 62 et 63 ; Cour eur. D.H., 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie n° 2*, §§ 63 et 64 ; Cour eur. D.H., 3 juin 2004, *de Jorio c. Italie*, §§ 53 et 54 ; Cour eur. D.H., 24 février 2009, *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, §§ 72 à 74 ; Cour eur. D.H., 6 avril 2010, *C.G.I.L. et Cofferati n° 2 c. Italie*, §§ 46 à 48. Pour une critique de cette jurisprudence, voy. K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 78 à 82. Dans l'arrêt C.J.U.E., 6 septembre 2011, *Aldo Patriciello*, C-163/10, § 33, la Cour de justice de l'Union européenne semble aller dans le même sens que la Cour de Strasbourg.

⁵¹ Voy. à ce sujet K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 57 et 58, ainsi que les références citées ; K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht », *op. cit.*, pp. 257 et 258.

⁵² À supposer que l'on souhaite maintenir le parallélisme entre le régime applicable au Parlement fédéral et les Parlements des entités fédérées, il conviendrait également d'adapter en conséquence le libellé de l'article 42 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, auquel les autres lois institutionnelles renvoient.

de rendre compte et de discuter de leur activité parlementaire en dehors de l'hémicycle. En utilisant les termes « en ce compris », cette formulation reflète également l'idée que la diffusion et la discussion de l'activité parlementaire en dehors de l'hémicycle font désormais partie intégrante de la fonction parlementaire.

Le second alinéa préciserait les limites applicables à la liberté d'expression élargie des parlementaires. D'une part, serait constitutionnellement consacré le principe, déjà acquis⁵³, que l'irresponsabilité parlementaire ne fait pas obstacle à des mesures disciplinaires adoptées par le Parlement lui-même⁵⁴. D'autre part, il serait précisé que l'irresponsabilité parlementaire et la possibilité d'extériorisation de l'activité parlementaire n'enlèvent rien aux obligations de confidentialité qui sont imposées aux parlementaires par différentes dispositions⁵⁵.

Pour le surplus, certaines modifications essentiellement formelles sont apportées à la terminologie actuelle de l'article 58. L'utilisation du terme « parlementaire », plutôt que « membre de l'une ou de l'autre Chambre » a pour seul objectif de maintenir la formulation de l'article relativement synthétique. La mention des « actes » dans le champ de protection de l'irresponsabilité est destinée à refléter l'interprétation qui a été faite des termes « opinions et votes »⁵⁶. Enfin, la formulation de l'article est davantage axée sur les « opinions, actes et votes » – qui ne peuvent pas donner lieu à des « recherches ou poursuites », quelles qu'elles soient – plutôt que sur les parlementaires. Cette formulation est censée refléter le fait que sont prohibées non seulement des recherches ou poursuites dirigées directement contre le parlementaire, mais aussi celles qui, bien que dirigées contre des tiers, se fondent sur des opinions, actes et votes d'un parlementaire s'inscrivant dans l'exercice de ses fonctions⁵⁷.

13.- Au-delà des difficultés générales liées à l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, sur lesquelles nous reviendrons ci-après⁵⁸, cette première piste présente un inconvénient pratique majeur : l'article 58 de la Constitution n'est actuellement pas ouvert à révision⁵⁹.

Face à cette difficulté, une seconde piste pour réaliser l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire pourrait consister – à texte constitutionnel constant – en l'interprétation évolutive de « l'exercice des fonctions parlementaires », afin d'y faire rentrer certaines prises de position des parlementaires relatives à l'activité parlementaire dans les médias ou dans les réseaux sociaux. C'est dans cette seconde piste que le tribunal

⁵³ Voy. *supra*, n° 5.

⁵⁴ Voy. aussi *infra*, n° 16.

⁵⁵ Il convient, en effet, d'éviter que l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité ici discutée puisse être utilisée pour rendre impunément publics des éléments considérés comme confidentiels. Voy. sur ce point K. MUYLLE, « Parlementaire onverantwoordelijkheid en parlementaire tucht: not so strange bedfellows » *op. cit.*, pp. 306 à 311.

⁵⁶ Voy. *supra*, n° 6.

⁵⁷ Voy. *supra*, n° 5. À titre plus anecdotique, le terme « recherches » est placé avant le terme « poursuites », dès lors que les unes précèdent nécessairement les autres (voy. M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 23, note 73 et les références qui y sont citées).

⁵⁸ Voy. *infra*, nos 15 à 17.

⁵⁹ Voy. les déclarations de révision de la Constitution publiées au *Moniteur belge* du 23 mai 2019.

de première instance de Namur, Division Namur, s'est inscrit dans le cadre de l'une des actions auxquelles l'affaire du « Kazakhgate » évoquée ci-dessus a donné lieu⁶⁰.

Retenant une « interprétation 'finaliste et évolutive', correspondant au rôle exercé par un parlementaire en l'état actuel de la démocratie belge »⁶¹, le tribunal considère que la circonstance que les opinions des parlementaires aient été émises dans l'enceinte parlementaire ou non n'est qu'un critère parmi d'autres ; il estime que c'est avant tout la nature et le contenu de l'opinion qui permettent de la rattacher à la fonction parlementaire⁶². Sur cette base, le tribunal juge que les opinions émises dans l'exercice des fonctions au sens de l'article 58 de la Constitution sont les « opinions formulées par un parlementaire, sur des problèmes d'intérêt général ou politique, qu'elles soient émises dans l'enceinte du Parlement ou à l'extérieur de celui-ci, à l'exception des allégations de fait concernant une personne ou dans le cadre de contentieux privés sans rapport avec des questions de portée générale ou relevant du débat politique »⁶³.

Sur la base de cette conception, le tribunal procède à une analyse détaillée des opinions reprochées au député GILKINET, afin de déterminer si elles doivent être considérées comme relevant de l'irresponsabilité parlementaire ou non. Selon le tribunal, tel était majoritairement le cas⁶⁴, de sorte que l'action introduite par le demandeur Patokh CHODIEV est en grande partie considérée comme irrecevable.

Si nous adhérons à la vision selon laquelle ce n'est pas exclusivement le lieu où une opinion est exprimée, mais avant tout la nature et le contenu de celle-ci qui permettent de la rattacher à la fonction parlementaire, la définition des opinions émises dans l'exercice des fonctions comme des « opinions formulées par un parlementaire sur des problèmes d'intérêt général ou politique » nous semble trop générale, pour les raisons énoncées ci-dessus⁶⁵. Il n'en reste pas moins que, malgré cette définition très large, le tribunal semble s'être efforcé *in casu* de vérifier, pour chaque opinion litigieuse, le lien avec l'activité parlementaire au sens strict, de sorte qu'elles apparaissent, *in fine*, comme une diffusion voire une discussion de l'activité parlementaire au sens strict. À ce titre, l'application qui a été faite, en l'espèce, de l'irresponsabilité parlementaire semble donc pouvoir être

⁶⁰ Civ. Namur, div. Namur (7^{ème} ch. A), 19 juin 2019, n° 17/1063/A, inédit. L'action oppose Monsieur Patokh CHODIEV et le député Georges GILKINET, auquel le premier reproche une « attitude partisane ou partielle » en raison de divers comportements et propos (voy. les pages 17 à 21 du jugement).

⁶¹ *Ibidem*, p. 14. Le tribunal fait, à cette occasion, référence aux contributions précitées suivantes : K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteit : toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 79 à 81 ; M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 451.

⁶² Le tribunal s'inscrit ainsi notamment dans la lignée adoptée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt C.J.U.E., 6 septembre 2011, *Aldo Patriciello*, C-163/10, § 30.

⁶³ Civ. Namur, div. Namur (7^{ème} ch. A), 19 juin 2019, n° 17/1063/A, inédit, p. 14. Le tribunal fait ainsi sienne la position défendue dans les conclusions de l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union européenne Póiares Maduro, 26 juin 2008, C-200/07 et C-201/07, *Alfonso Luigi Marra e.a.*, dont nous avons reproduit un extrait ci-dessus (voy. *supra*, n° 8).

⁶⁴ La seule exception concerne le fait que le demandeur reproche au député GILKINET d'avoir publié en ligne la citation introductive de l'instance et de l'avoir qualifiée de tentative d'intimidation, ce que le tribunal estime comme non couvert par l'irresponsabilité parlementaire. Ces deux reproches ont toutefois été considérés comme infondés par le tribunal (voy. page 32 du jugement précité).

⁶⁵ Voy. *supra*, n° 11.

considérée comme conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

14.- Parmi ces deux pistes, celle de la révision constitutionnelle reçoit notre préférence, car elle fournirait sans doute – et dans la mesure du possible⁶⁶ – une sécurité juridique plus grande aux parlementaires, dès lors qu'ils dépendraient moins de l'interprétation individuelle que chaque juge ferait de « l'exercice des fonctions ». En d'autres mots, ils disposeraient d'une certaine sécurité *ex ante*, c'est-à-dire avant de diffuser les propos qu'ils ont tenus au Parlement, plutôt que d'être rassuré *ex post*, grâce à l'interprétation retenue par le juge saisi.

3. Les écueils liés à l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire et les pistes de réponse à ceux-ci

15.- Comme toute révision constitutionnelle, l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire ne présenterait pas seulement des avantages, mais s'exposerait également à un certain nombre d'écueils.

16.- La principale difficulté est sans doute liée au fait que l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire impliquerait non seulement que des débats de société menés dans l'enceinte parlementaire puissent être extériorisés et discutés, mais également que les parlementaires puissent faire état, en dehors de l'hémicycle, de propos attentatoires aux droits des tiers, sans pouvoir être arrêtés et recadrés, si nécessaire, par le président de l'assemblée⁶⁷, tout en étant couverts par l'irresponsabilité⁶⁸.

Nous partageons l'espoir des Professeurs EL BERHOUMI et ROMAINVILLE que les parlementaires feraient un usage mesuré d'une irresponsabilité parlementaire étendue⁶⁹. Cependant, compte tenu de la montée des populismes et des extrêmes, qui se manifeste aussi dans nos assemblées, il nous semble crucial d'inciter les parlementaires à concrétiser cet espoir, en commençant par un encadrement déontologique du comportement du parlementaire dans les médias et les réseaux sociaux. Bien plus, il devrait être envisagé de renforcer, dans les règlements des assemblées concernées, le régime disciplinaire applicable à l'exercice de la fonction parlementaire⁷⁰, tout en créant un certain parallélisme entre le régime applicable respectivement dans et en dehors de l'enceinte parlementaire. Concrètement, il pourrait notamment être prévu que la diffusion ou la discussion, par un parlementaire, d'une opinion ou d'un acte en dehors de l'assemblée peut donner lieu à une

⁶⁶ Voy. *infra*, n^{os} 17 et 18.

⁶⁷ S. HARDT, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁸ Voy. *supra*, n^o 6 et les références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à la note 51.

⁶⁹ M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 451.

⁷⁰ Il conviendra évidemment de veiller au respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'exercice du pouvoir disciplinaire du Parlement et sa conciliation avec la C.E.D.H. Voy. K. MUYLLE, « Parlementaire onverantwoordelijkheid en parlementaire tucht: not so strange bedfellows » *op. cit.*, pp. 313 à 327 ; F. Krenc et F. Tulkens, « Le droit disciplinaire au regard de la Convention européenne des droits de l'homme » in *Actualités du droit disciplinaire*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 11 à 46 et spécialement pp. 19 à 23.

sanction disciplinaire (supplémentaire), lorsque cette opinion ou cet acte a déjà donné lieu à une intervention disciplinaire au sein de l'assemblée⁷¹.

Une réaction plus radicale consisterait à exclure certains types de propos, tels que les propos injurieux, diffamatoires, incitant à la haine ou au racisme, du champ de protection de l'irresponsabilité parlementaire, voire à instaurer une possibilité de levée de l'irresponsabilité, à l'instar de ce qui existe pour l'inviolabilité parlementaire⁷². De cette manière, l'irresponsabilité ne pourrait pas être détournée, pour tenir et diffuser impunément des propos attentatoires aux droits des tiers, car les personnes lésées pourraient introduire une action en justice à l'encontre du parlementaire, le cas échéant après la levée de l'irresponsabilité.

De telles remises en question du caractère absolu de l'irresponsabilité parlementaire doivent toutefois être envisagées avec la plus haute prudence, en raison du « *chilling effect* » que celles-ci peuvent avoir sur les parlementaires, susceptible de porter atteinte à la qualité de l'activité parlementaire⁷³. En effet, ils devraient à chaque fois se poser la question de savoir si un propos est susceptible d'être considéré comme un propos exclus de l'irresponsabilité parlementaire, ce qui pourrait les rendre plus hésitants à s'exprimer librement, sachant que, dans certains cas, « on considère [trop facilement] une critique comme une calomnie et une opposition comme une injure »⁷⁴.

La détermination d'un équilibre entre ces deux considérations légitimes est particulièrement délicate. Pour les besoins de la présente contribution, nous pensons que l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire ici proposée ne justifie pas à elle seule de remettre en cause le caractère absolu de l'irresponsabilité parlementaire. D'abord parce que l'objectif recherché par cette extension est de procurer une plus grande sécurité juridique aux parlementaires dans le contexte des moyens de communication politique contemporains, de sorte qu'il conviendrait d'éviter que la sécurité ainsi gagnée soit paradoxalement perdue en raison d'une remise en cause d'un autre aspect de l'irresponsabilité parlementaire. Ensuite parce que cette extension s'inscrit *a priori* dans les conditions dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme considère une irresponsabilité parlementaire absolue comme admissible, en tout cas au regard du droit d'accès à un juge⁷⁵. Enfin, comme nous l'avons précisé ci-avant, le

⁷¹ L'échantillon des sanctions disciplinaires devrait être adapté dans les règlements des assemblées, afin de dépasser une logique avant tout liée au maintien de l'ordre de l'assemblée et pour s'adapter aux réalités induites par l'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire ici envisagée (voy. sur ce point M. VERDUSSEN, « Un parlementaire peut-il tout dire ? » in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme - Liber Amicorum Michel Melchior*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 1011).

⁷² Voy. le rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires de la commission de Venise, 2-22 mars 2014, CDL-AD(2014)011, pp. 13 et 14, où il est fait état de tels systèmes d'irresponsabilité parlementaire relative. Voy. pour une réflexion concernant le caractère absolu de l'irresponsabilité parlementaire et des possibles assouplissements, M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 1006 à 1012 et, plus récemment, M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 28 à 32.

⁷³ Voy. K. MUYLLE, « Rechten van de mens en parlementaire immuniteit: toont Luxemburg de weg aan Straatsburg ? », *op. cit.*, pp. 79 et 80 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 157 et 158.

⁷⁴ P. Wigny, *Droit constitutionnel*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 483.

⁷⁵ Voy. *supra*, n° 11.

Parlement pourra veiller à ce que des excès de certains parlementaires soient sanctionnés disciplinairement.

17.- Il se pose également la question de la détermination du régime juridique applicable aux « cas frontières », dans lesquels le parlementaire ferait, par exemple, dans un premier temps état de l'une de ses interventions au Parlement pour ensuite déborder sur d'autres sujets, qui y sont non directement liés. Selon nous, cette question est inévitable, car inhérente à toute application d'une norme quelle qu'elle soit ; indépendamment du critère retenu pour l'application de l'irresponsabilité parlementaire, il conviendra toujours de déterminer si ce critère est rencontré dans un cas d'espèce ou non.

L'extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire par une révision de l'article 58 de la Constitution proposée ci-dessus nous semble avoir le mérite de pouvoir donner lieu à des vérifications sur la base des documents parlementaires, publics et accessibles à tous. Ainsi, lorsqu'un parlementaire se prononce sur un sujet déterminé dans les médias, il pourra être vérifié, à l'aide de ces documents, si les opinions exprimées par le parlementaire sont en rapport avec les travaux parlementaires en cours. Un tel exercice nous paraît, dans une certaine mesure en tout cas, plus facilement réalisable que la mise en œuvre que les critères du propos participant à un débat politique ou d'intérêt général⁷⁶, dès lors que, dans ces cas, il convient non seulement de se poser la question du *lien* entre le propos et le débat politique ou d'intérêt général, mais aussi celle – très complexe – de ce qui *est* un débat politique ou d'intérêt général.

Conclusions

18.- En 1831, le constituant belge a entendu fournir aux parlementaires une liberté d'expression étendue, en les mettant à l'abri de toute poursuite ou recherche pour les opinions et votes exprimés dans l'exercice des fonctions. Tel que traditionnellement interprété, l'article 58 de la Constitution exclut de cette protection les propos tenus par les parlementaires dans les médias ou les réseaux sociaux, aussi lorsque ceux-ci sont en rapport avec l'activité parlementaire au sens strict ou en constituent même la parfaite répétition ou reproduction. Cette interprétation traditionnelle contraste avec la diversification des moyens de communication politique, ce qui a donné lieu à différentes actions en justice introduites au cours de la dernière législature.

Face à cette difficulté, nous proposons d'étendre le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire à la diffusion et la discussion des opinions, actes et votes qui s'inscrivent dans l'exercice de la fonction parlementaire. Même si l'article 58 de la Constitution n'est actuellement pas ouvert à révision, la piste à privilégier pour réaliser cette extension dans le futur nous semble être la révision du libellé de cette disposition constitutionnelle, afin de fournir aux parlementaires un plus grand degré de sécurité juridique.

⁷⁶ Voy. *supra*, n^{os} 11 et 13.

Une telle révision constitutionnelle ne manquera pas de soulever un certain nombre de questions. Une extension du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire conduira ainsi potentiellement à une plus large diffusion de propos attentatoires aux droits de tiers, sans que ces derniers disposent de la possibilité de s'adresser à un juge pour obtenir une réparation de l'éventuel dommage qui leur a été causé. De même, les cas frontières liés à l'application de l'irresponsabilité parlementaire ne disparaîtront pas : l'extension du champ d'application déplacera ces frontières, mais ne les supprimera pas. Sans être insurmontables, ces écueils sont bien réels et particulièrement délicats, spécialement quand il s'agit de trouver un équilibre entre la protection du bon fonctionnement de l'assemblée et la protection des droits (fondamentaux) des tiers.

Tout comme la société se trouve en constante évolution, les représentants des membres de cette société adaptent la manière d'exercer leur fonction. Ces évolutions s'accompagnent de questions juridiques qui sont presque toujours susceptibles de recevoir plus d'une seule réponse. Il en va aussi ainsi dans le cas présent : les propositions de solution que nous n'avons formulées dans la présente contribution ont avant tout pour objectif de stimuler la discussion et d'autres solutions pourraient sans doute être envisagées. Le débat relatif aux questions ici traitées est donc loin d'être épuisé et le futur nous montrera dans quelle direction le constituant, les assemblées et les juges de notre pays vont se diriger.