



HAL
open science

Les limites à l'irresponsabilité des parlementaires pour propos tenus hors assemblée

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Les limites à l'irresponsabilité des parlementaires pour propos tenus hors assemblée. *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2019, Égalité, Genre et Constitution, 34. hal-02376574

HAL Id: hal-02376574

<https://hal.science/hal-02376574v1>

Submitted on 27 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Michaël Bardin, Tatiana Disperati, Fanny Jacquelot, Julien Giudicelli, Anna-Maria Lecis Cocco Ortu, Céline Maillafet, Anne-Marie Romani, Karine Roudier, Sylvie Schmitt, Catherine Tzutziano, Julien Vachey

Citer ce document / Cite this document :

Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Bardin Michaël, Disperati Tatiana, Jacquelot Fanny, Giudicelli Julien, Lecis Cocco Ortu Anna-Maria, Maillafet Céline, Romani Anne-Marie, Roudier Karine, Schmitt Sylvie, Tzutziano Catherine, Vachey Julien. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 34-2018, 2019. Égalité, genre et constitution - Populisme et démocratie. pp. 979-1018;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2019.2735>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2019_num_34_2018_2735

Fichier pdf généré le 16/07/2020

III.- DROIT CONSTITUTIONNEL DES INSTITUTIONS

**A.- Les limites à l'irresponsabilité des parlementaires pour propos
tenus hors assemblée : à propos de l'arrêt n° 59 de 2018¹⁹
et du champ de l'immunité de l'article 68 de la Constitution (dans le
cadre de déclarations racistes du sénateur léguiste Calderoli)**

Vice-président depuis mars 2013, à peine réélu pour la XVII^e législature du Sénat, Roberto Calderoli déclara lors d'un meeting tenu le 13 juillet de la même année dans l'un des fiefs de la Ligue, à Treviglio, que Cécile Kashetu Kyenge « serait un très bon ministre au Congo et non en Italie, car s'il y a bien besoin d'un ministre de l'égalité des chances pour l'intégration, ce serait au Congo, quand ses habitants voient un blanc y passer, ils le tuent » ; il ajouta en outre « quand je vois les photos de "la Kyenge" [*sic*] je ne peux pas ne pas penser qu'elle ressemble à un orang-outan ». Cette dernière, d'origine congolaise mais naturalisée Italienne, était alors ministre de l'Intégration depuis la constitution du gouvernement Letta (Parti Démocrate) le 28 avril 2013. C'était, il faut le souligner vu le caractère raciste de tels propos, la première fois dans l'histoire de la République italienne qu'une personne noire était nommée ministre.

Roberto Calderoli fit l'objet de poursuites pénales devant le tribunal de Bergame pour diffamation publique aggravée de discrimination raciale. Le tribunal rejeta les exceptions soulevées par le défendeur, estimant que « la preuve du lien fonctionnel entre les déclarations de l'accusé et son activité politique » n'était pas apportée. Il ordonna en conséquence la transmission des documents au Sénat, afin de vérifier si l'hypothèse d'expressions couvertes par l'irresponsabilité de l'article 68, alinéa 1^{er} C. était applicable aux faits.

Le Sénat déclara, dans sa résolution du 16 septembre 2015, que « les faits [...] pour lesquels une procédure pénale est pendante devant le tribunal requérant, relativement aux déclarations faites par le sénateur R. Calderoli à l'égard de C. Kyenge, alors ministre de l'Intégration, concernent des opinions exprimées par un membre du Parlement dans l'exercice de ses fonctions, ne pouvant, en tant que telles, être poursuivies, au titre de l'article 68, alinéa 1^{er} C. »²⁰.

Le tribunal souleva alors, par une ordonnance de renvoi déposée le 29 janvier 2016, un conflit de compétences entre pouvoirs de l'État.

Le recours du juge *a quo* (le tribunal de Bergame) était constitué de deux moyens. Le tribunal avançait tout d'abord que la mission des chambres, conformément à l'article 68, alinéa 1^{er}, se limite à apprécier s'il existe un lien entre les opinions exprimées par le député et l'exercice de ses fonctions, alors que la « qualification juridique du fait » est une des missions attribuées à la juridiction. De sorte que le Sénat aurait ainsi empiété sur un « domaine réservé de compétence » : ainsi, affirme le juge requérant, le Sénat « a apprécié non un fait, qui est naturellement unitaire, mais sa qualification juridique », avec pour conséquence que le tribunal peut être amené à juger un fait qualifié de manière différente que celui visé par le parquet.

19 Cour. const., *sent.* n° 59 du 23 mars 2018, *Giur. cost.*, 2018, p. 612-613 ; www.giurcost.org.

20 Le Conseil des élections et immunités parlementaires du Sénat s'opposa à une large majorité (douze voix contre quatre) à la levée de l'immunité parlementaire de Calderoli. Tous les sénateurs Forza Italia, la Ligue, un sénateur de Mouvement Cinq étoiles et (étonnamment) quelques sénateurs du Parti Démocrate.

En deuxième lieu, le tribunal de Bergame considéra que les déclarations du sénateur Calderoli ne relevaient pas de la protection accordée par l'article 68, alinéa 1^{er}, puisque n'étant pas substantiellement identiques dans leur contenu aux opinions exprimées dans les actes de contrôle visés par le Conseil des élections et immunités parlementaires du Sénat.

Le Sénat contesta en défense l'identité du contenu entre les déclarations objet du litige et les opinions exprimées dans des actes types de la fonction parlementaire, afin de faire déclarer le caractère irrecevable du conflit. La Haute Assemblée fit en effet observer que le tribunal ne s'était pas contenté de reproduire intégralement les déclarations attaquées, de sorte qu'en aurait résulté une situation dans laquelle le tribunal n'aurait pu se prononcer sur le fait que les opinions exprimées en dehors de l'enceinte parlementaire reproduisaient ou non celles qui ont été formulées dans les actes parlementaires types, visés dans la décision du Sénat faisant l'objet de la procédure. La chambre souligna que les parlementaires, en raison de leur fonction de représentant de la Nation qu'ils exercent en vertu de l'article 67 C., doivent nécessairement avoir une « relation directe » avec l'électorat, ce qui aboutirait à des actes non couverts par le droit parlementaire mais qui néanmoins devraient également être couverts par l'irresponsabilité en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 68.

Dans son quatrième considérant, la Cour souligne précisément que dans de telles circonstances, elle se doit d'examiner si « en raison de son contenu, l'opinion exprimée pourrait être "raisonnablement" liée à la fonction représentative du parlementaire. D'où, en l'espèce, la nécessité – sous peine d'irrecevabilité – d'indiquer spécifiquement l'objet de l'intervention publique du sénateur Calderoli au cours de laquelle les déclarations pour lesquelles la procédure pénale est en cours ont été prononcées : ce n'est que de cette manière, en effet, que cette Cour pourrait vérifier l'imputabilité aux fonctions parlementaires de "la position globale prise dans le cas de la personne concernée dans un contexte de dialogue direct avec les électeurs" ».

La Cour constitutionnelle déclara non fondée l'exception d'irrecevabilité en rappelant une jurisprudence constante selon laquelle les opinions émises hors les murs du Parlement bénéficient de l'irresponsabilité parlementaire dès lors qu'elles n'ont pour seule fin que de reproduire une activité du parlementaire. Pour la Cour, ne suffisent ni une correspondance seulement thématique ou partielle de contenu, ni un prétendu « contexte politique » auquel les déclarations hors enceinte parlementaire pourraient se rattacher, ni même la seule référence à l'activité parlementaire, quoique débattue dans l'assemblée. Une interprétation différente « étendrait exagérément le périmètre constitutionnellement prévu, engendrant une immunité non plus seulement fonctionnelle mais, de fait, substantiellement personnelle à l'avantage des parlementaires ».

Par ailleurs, la *Consulta* rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a traité de la problématique de l'irresponsabilité des opinions exprimées par les parlementaires et de leur garantie hors l'enceinte parlementaire ; la juridiction de Strasbourg a établi une distinction claire entre les déclarations faites dans l'exercice de leurs fonctions et celles prononcées en dehors du siège de leur assemblée. En conséquence, en l'absence d'un lien clair avec l'activité parlementaire, la Cour européenne a affirmé à plusieurs reprises qu'il convenait d'interpréter strictement l'exigence de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but poursuivi, à laquelle restent soumises les limitations du droit d'accès à un juge, consacrées à l'article 6, 1^{er} alinéa de la Convention EDH.

En conséquence, la Cour constitutionnelle conclut dans son cinquième considérant que « l'immunité accordée aux parlementaires, dans le cadre de

l'irresponsabilité visée par l'article 68 al. 1^{er} C. ne peut être étendue aux insultes – dont la qualification d'opinion est en tout état de cause contestable en tant qu'elles sont liées aux « batailles » menées par les représentants parlementaires » conformément aux précédents jugés dans les décisions n° 137 de 2001 et n° 257 de 2002. La Cour constitutionnelle considéra le recours fondé et annula la décision du Sénat du 16 septembre 2015, avalisant le vote de la Commission des élections et des immunités parlementaires qui se tint le 6 février de la même année.

Le procès pouvant dès lors reprendre, R. Calderoli fut condamné en première instance le 14 janvier 2019 à une peine de dix-huit mois de détention. L'ex-ministre ne se porta pas partie civile. Devenue eurodéputée, elle se réjouit néanmoins sur son compte Facebook que « la décision du tribunal de Bergame est une peine encourageante pour tous ceux qui se battent contre le racisme. C'est pourquoi j'estime ma satisfaction non seulement pour des raisons personnelles mais aussi parce que la décision du tribunal de Bergame confirme que le racisme peut et doit être combattu par les voies légales et non exclusivement politiques²¹ ».

La décision commentée est conforme à la jurisprudence constitutionnelle relative à l'irresponsabilité parlementaire hors les murs des assemblées (1) tout en semblant néanmoins annoncer une nouvelle extension du contrôle, dans le cadre des opinions émises dans l'enceinte parlementaire (2).

1. Depuis la décision n° 1150 de 1988, par laquelle les juges constitutionnels avaient admis la possibilité de contrôler les modalités d'exercice du pouvoir des Chambres quant à une déclaration d'irresponsabilité d'un parlementaire, la Cour a élargi le champ des limites de l'article 68 en contrôlant non seulement (jurisprudence dite « Sgarbi ») la « vérification des moyens d'illégalité externe » de la résolution des assemblées déclarant l'irresponsabilité du parlementaire, mais aussi l'existence au fond de l'irresponsabilité en soi.

La *Consulta* souligne en effet que le Sénat est intervenu sans conteste aucun sur la qualification juridique des opinions exprimées par le sénateur Calderoli. La Haute Assemblée a de ce fait empiété sur un domaine constitutionnellement réservé au pouvoir judiciaire en s'autorisant le contrôle de l'existence ou l'absence des circonstances aggravantes de diffamation raciale, alors qu'elle aurait dû seulement évaluer le lien entre les opinions exprimées et l'exercice de la fonction parlementaire.

Par ailleurs, la Cour juge que les opinions exprimées par le sénateur Calderoli ne présentent aucun lien fonctionnel avec l'exercice de l'activité parlementaire, étant donné qu'une déclaration faite lors d'un meeting politique ne peut être liée à l'exercice du mandat parlementaire qu'à la seule condition de reproduire fidèlement le contenu de propos tenus dans l'enceinte des assemblées.

Plus précisément, la première des questions parlementaires mentionnées dans le rapport du Conseil des élections et immunités du Sénat (n° 4-00166 du 14 mai 2013) critiquait certaines déclarations de C. Kyenge, qui avait défini la « clandestinité comme n'étant pas une infraction » et avait par ailleurs demandé au ministre de l'Intérieur quelles mesures entendait-il prendre pour mettre en œuvre une politique de lutte contre l'immigration irrégulière. La seconde question (n° 4-00324 du 6 juin 2013) mettait en corrélation certaines déclarations de Madame Kyenge (relatives à l'abrogation du crime d'immigration illégale et à l'introduction du *jus soli*) avec l'augmentation des débarquements sur la côte italienne et les réponses que le Gouvernement comptait prendre pour lutter contre l'immigration irrégulière relative notamment aux mineurs et femmes enceintes.

21 <https://www.facebook.com/CecileKyengeKashetu/posts/1471630726312763>

Il est, selon la Cour, évident que les déclarations de R. Calderoli ne peuvent être considérées comme une reproduction du contenu des questions susmentionnées : la correspondance entre les opinions exprimées hors l'enceinte du Sénat et le débat interne en son sein ne peut concerner qu'un moment du meeting de Treviglio où R. Calderoli critiqua la politique du gouvernement de lutte contre l'immigration clandestine. Dit autrement, il n'y a aucun lien entre l'activité parlementaire interne du sénateur et son activité politique externe.

2. On peut en outre, à la lecture de la décision n° 59 de 2018, avancer l'hypothèse d'une annonce encore discrète, mais probable, d'un contrôle des limites de la liberté d'expression des parlementaires, au sein même de l'enceinte parlementaire

Si la Cour, ainsi qu'il a été dit, confirme en effet en tout point sa jurisprudence antérieure, c'est-à-dire le contrôle de l'absence ou de la présence de lien fonctionnel entre activités internes et externes des parlementaires, elle souligne également que l'emploi d'expressions « inappropriées » ne saurait être considéré comme un exercice de la fonction parlementaire, puisque l'immunité de l'article 68, alinéa 1^{er} ne peut être étendue « aux insultes – dont la qualification d'opinion est contestable – même dans le cadre des joutes entre parlementaires. Ce faisant, la Cour semble se diriger vers un contrôle des limites de l'immunité relatives aux propos tenus par les parlementaires, dans le cadre même de l'enceinte de leur assemblée d'appartenance, afin de protéger les droits fondamentaux des personnes faisant l'objet de telles déclarations.

Cette orientation suivrait alors les préconisations d'une partie influente de la doctrine constitutionnaliste italienne²². La Cour a en effet souligné, dans la décision commentée, qu'en aucun cas les insultes, injures et grossièretés ne peuvent être couvertes par l'article 68, alinéa 1^{er} puisque ces expressions ne peuvent être considérées comme des opinions et moins encore comme des fonctions parlementaires.

Un contrôle juridictionnel de la Cour sur les déclarations tenues dans l'enceinte des assemblées serait donc possible, d'autant que la liberté d'expression parlementaire est déjà limitée par les règlements parlementaires.

J.G.

B.- L'interdiction pour les magistrats d'adhérer à un parti politique jugée constitutionnelle dans l'arrêt n° 170 de 2018 (l'affaire « Emiliano »)

L'arrêt n° 170 de 2018²³ marque le tournant décisif de la retentissante affaire « Emiliano ». Michele Emiliano est un membre de la magistrature, placé en disponibilité pour motifs électoraux depuis 2004, année depuis laquelle il a été candidat à la mairie de Bari. Après deux mandats à la tête de la ville de Bari, en 2015, M. Emiliano est devenu président de la Région des Pouilles. Parallèlement, il est devenu secrétaire régional puis président régional du Parti démocratique de la

22 Voir notamment A. PACE, « Davvero insindacabili ex article 68 Cost. le espressioni diffamatorie per i "modi usati"? », *Giur. cost.*, 2002/2, p. 757-760.

23 Cour const., *sent.* n° 170 du 20 juillet 2018, *Giur. cost.*, 2018, p.1784-1798, obs. C. GABRIELLI, « Un'eccezione suggestivamente argomentata, un'affermazione di infondatezza condivisibile, un assetto normativo comunque da rimeditare », p. 1798-1806 ; L. GORI, « Sull'iscrizione e partecipazione sistematica e continuativa dei magistrati a parti politici, ovvero sui rapporti perennemente irrisolti fra magistratura e politica », p. 1806-1818.