

**ASSEMBLEE NATIONALE**

-----

*4<sup>ème</sup> Législature : 4<sup>ème</sup> République*

**BURKINA FASO**

-----

*Unité-Progrès-Justice*

# **L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE**

**Juin 2009**

## INTRODUCTION

L'immunité parlementaire peut se définir comme une prérogative qui met les parlementaires à l'abri des poursuites judiciaires, en vue d'assurer le libre exercice de leur mandat (lexique des termes juridiques, 12<sup>ème</sup> éd., Dalloz).

Pour Michel de Villiers, l'immunité parlementaire est une protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat. Le représentant n'est donc pas protégé à titre personnel mais à raison du mandat qu'il exerce.

Pour d'autres auteurs comme Michèle BERTHOD et Daniel HOCHEDÉZ, on qualifie d'immunité parlementaire, l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du Parlement un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur liberté et leur indépendance.

Au regard de toutes ces définitions, l'on peut affirmer sans ambages que la finalité de l'immunité parlementaire est d'assurer le libre exercice du mandat du député et par là même, de garantir le bon fonctionnement des institutions parlementaires.

Elle a également pour finalité de protéger les députés contre les poursuites judiciaires qui pourraient avoir pour but de l'intimider ou de l'empêcher de siéger.

Cette protection vaut pour les périodes de sessions que pour les périodes en dehors des sessions.

Au Burkina Faso, l'immunité parlementaire est régie par la Constitution en ses articles 95 et 96 et par le Règlement de l'Assemblée nationale en son article 79.

Selon la doctrine, il existe en général deux types d'immunités parlementaires à savoir l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Dans tous les cas, il peut arriver qu'une demande soit introduite à l'effet de lever l'immunité parlementaire. Laquelle levée pourra permettre de poursuivre le député en faute.

A la lecture du Règlement, plusieurs questions se posent à savoir :

- quel est l'organe chargé d'examiner les demandes de levée de l'immunité parlementaire ?
- qui à l'initiative de la demande de levée de l'immunité parlementaire ?
- quels sont les critères que doit revêtir une demande de levée de l'immunité parlementaire ?
- comment se fait l'adoption de la résolution sur la levée ou le rejet de l'immunité parlementaire ?
- que se passe-t-il après le rejet de la demande de levée de l'immunité parlementaire ?

Toutes ces questions ne trouvent pas des réponses suffisamment claires dans le Règlement.

A ce sujet, une commission ad hoc a été mise en place pour mener une réflexion sur la question en vue de la relecture du règlement. Elle a donc proposé des conclusions. Pour mener à bien l'étude sur la levée de l'immunité parlementaire, nous avons adopté le plan de travail suivant :

- 1) les conditions de recevabilité de la demande de levée de l'immunité parlementaire ;
- 2) la procédure d'examen de la demande de levée de l'immunité parlementaire ;
- 3) la portée et les conséquences de la levée de l'immunité parlementaire.

## **I – Les conditions de recevabilité de la demande de levée de l'immunité parlementaire**

La doctrine distingue deux catégories d'immunités à savoir l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat.

L'inviolabilité a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par des poursuites pénales visant des actes accomplis par les parlementaires. Elle tend à différer l'action pénale sans faire disparaître le caractère illicite des faits reprochés.

Dans tous les cas, le parlementaire fautif ne peut être poursuivi que lorsque son immunité est levée.

Mais, pour éviter que la demande de levée de l'immunité ne soit abusivement utilisée pour porter atteinte à l'honneur des parlementaires, elle doit être strictement encadrée.

D'entrée de jeu, qui peut déposer une demande de levée de l'immunité parlementaire et comment doit se présenter cette demande ?

#### A – L'initiative de la demande

Pour qu'il y ait poursuite d'un parlementaire en cours de mandat, il faut une autorisation préalable de l'Assemblée nationale ou de son bureau.

Dans ce sens, la Constitution en son article 96 affirme : « sauf cas de flagrant délit, aucun député ne peut être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle qu'avec l'autorisation d'au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale pendant les sessions ou du bureau de l'Assemblée en dehors des sessions ».

Cet article sous entend qu'en cas de flagrant délit, l'immunité est inopérante. Le parlementaire peut à tout moment, être arrêté et poursuivi dans les conditions de droit commun. Cependant, la question qui se pose est celle de la qualification du flagrant délit. En général, cette qualification relève de la compétence de l'autorité judiciaire. Incontestablement, il devra s'inclure dans les hypothèses prévues par le Code pénal c'est-à-dire dans les cas suivants :

- crime ou délit qui se commet actuellement ;
- crime ou délit qui vient de se commettre ;
- cas ou, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique ;
- cas où, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit.

Par ailleurs, pour qu'il y ait levée de l'immunité parlementaire, il faut qu'une demande soit introduite : qui peut introduire cette demande ? Le règlement burkinabè est muet sur la question. Il ne spécifie pas les personnes habilitées à formuler une demande en vue de la levée de l'immunité d'un parlementaire.

La commission ad hoc mise en place en vue de la relecture du Règlement de l'Assemblée nationale propose que pour qu'une demande soit recevable, qu'elle puisse provenir du procureur général et adressée

au Président de l'Assemblée nationale par le Ministre de la Justice, garde des Sceaux.

Au-delà du fait que la demande doit être introduite par une autorité compétente, elle doit remplir un certain nombre de critères pour être recevable.

### B – Les critères de la demande

Il s'agit ici des éléments qui déterminent le caractère sérieux de la demande de levée de l'immunité parlementaire.

Le règlement est également muet à ce sujet. Il n'est spécifié nulle part des critères que doit revêtir la demande pour être recevable.

La doctrine s'accorde à dire que la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur des faits constitutifs de crime ou de délit imputable au parlementaire. Elle doit également être sincère, c'est-à-dire non fondée sur des considérations politiques.

Dans ce sens, il faut préciser que l'Assemblée nationale n'intervient pas pour juger le parlementaire en faute, mais statue seulement sur le caractère sérieux de la demande, c'est-à-dire sur le caractère sincère des griefs portés à l'encontre du député.

Par ailleurs, la commission ad hoc chargée de la relecture du règlement propose qu'il est inopportun de codifier les éléments qui pourraient être pris en compte pour déterminer le caractère sérieux de la demande. Pour elle, il est préférable de laisser le soin à la commission mise en place en vue de l'examen de la demande de levée

de l'immunité parlementaire de décider selon son intime conviction et de se prononcer en toute objectivité, en tenant compte du caractère sérieux, loyal et sincère de la demande.

Somme toute, au Burkina Faso, selon l'article 79 al.5, les demandes de levée d'immunité parlementaire sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par le Gouvernement ou par l'Assemblée nationale sur proposition de la conférence des Présidents.

Ainsi, une fois saisie d'une demande de levée d'immunité parlementaire, l'Assemblée en restera jusqu'à ce qu'elle ait statué. Pour ce faire, l'examen de la demande suit une procédure bien déterminée.

## **II - La procédure d'examen de la demande de levée d'immunité parlementaire**

L'examen d'une demande de levée d'immunité parlementaire répond à une procédure assez particulière. En effet, la demande est d'abord examinée en commission, laquelle fait des conclusions formulées en une proposition de résolution qui sera par la suite examinée en séance publique.

Mais avant, il y a lieu de noter qu'en matière de levée d'immunité, il y a une interférence quant à la commission réellement compétente.

En réalité, il y a amalgame dans la mesure où il est précisé dans le règlement que la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains est compétente en matière d'immunité (article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale).



Il est également fait mention à l'article 79 alinéa 1 du même Règlement qu'il est constitué par chaque demande de levée de l'immunité parlementaire d'un député, une commission ad hoc de quinze (15) membres nommés à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires.

La commission ad hoc chargée de la relecture quant à elle, préconise la création d'une commission spécifique qui aurait pour attributions, l'examen des demandes de levée d'immunité parlementaires, des demandes de levée de suspension de poursuites engagées contre un député ainsi que des demandes de suspension de la détention d'un député.

En attendant, la compétence revient aux commissions ad hoc mises en place pour et uniquement pour ce sujet.

Les commissions ad hoc créées au cas par cas, une fois saisies du dossier, procèdent à son examen, et soumettent leurs conclusions qui seront discutées en séance plénière.

#### A- L'examen en commission

La commission ad hoc constituée à l'effet d'examiner la demande de levée de l'immunité parlementaire d'un député est composée de quinze (15) membres et fonctionne selon les règles de fonctionnement prévues pour les commissions spéciales (article 79 alinéa 2 du Règlement).

Cet article renvoie au chapitre VIII dudit Règlement, lequel régit les modes de fonctionnement et de votation au sein des commissions générales. Ces modes s'appliquent par conséquent aux commissions ad hoc.

Le Règlement en son article 79 alinéa 3 énonce que la commission ad hoc doit entendre le député intéressé, lequel peut se faire représenter ou assister par un de ses collègues.

La commission ad hoc a 15 jours pour examiner la demande et normalement, ses travaux doivent se conclure avec une proposition de résolution destinée à être soumise au vote de l'Assemblée (article 79 alinéas 7 et 8).

Dans tous les cas, lorsque la commission conclut positivement, la proposition de résolution doit se limiter aux seuls faits visés dans la demande afin d'éviter toute immixtion parlementaire en matière de compétence de juridiction ou de qualification pénale des faits.

#### B- L'examen de la demande en séance publique

Selon l'article 79 alinéa 5 du Règlement, l'inscription de la demande de levée d'immunité à l'ordre du jour de l'Assemblée peut se faire soit par le gouvernement, soit par l'Assemblée nationale, sur proposition de la Conférence des présidents.

L'Assemblée est appelée à statuer après un débat limité par le Règlement en son article 79 alinéa 9.

Dans ce cas, seuls peuvent prendre la parole le rapporteur de la commission ad hoc, le gouvernement, le député intéressé ou un député le représentant, un orateur POUR et un orateur CONTRE.

Sur la base de l'article 79 alinéa 8, les amendements recevables sont ceux qui portent sur les faits visés dans la demande.

L'alinéa 9 du même article précise que la seule motion de procédure qui puisse être déposée est la motion de renvoi en commission dont l'adoption suspend le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport.

Une telle motion est mise en discussion après l'audition du rapporteur. Seuls peuvent prendre la parole dans cette situation, l'auteur de la motion, le gouvernement, le rapporteur de la commission ad hoc, un orateur POUR et un orateur CONTRE.

En cas de rejet des conclusions de la commission ad hoc tendant à rejeter la demande, celle-ci est considérée comme adoptée.

Par ailleurs, il faut noter que l'Assemblée ne doit pas juger le député qui fait l'objet de la demande. Elle doit simplement décider si elle permet à la justice d'intervenir immédiatement en levant l'immunité, ou si, au contraire il y a lieu de différer les poursuites jusqu'à la fin du mandat du parlementaire.

Toujours est-il que la demande de levée d'immunité a des conséquences.

### **III - La portée et les conséquences de la décision de l'Assemblée**

Le Règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso est muet sur ce sujet. En effet, aucune disposition n'existe à cet égard.

Mais, il n'est pas superflu de préciser que la levée de l'immunité a pour effet d'autoriser l'engagement des poursuites et même l'arrestation en cours de mandat.

Le rejet de la demande de levée de l'immunité n'a pour conséquence que d'interdire l'engagement des poursuites.

Il faut préciser que l'autorisation d'engager les poursuites est limitative. Elle se limite aux seuls faits visés dans la résolution adoptée par l'Assemblée.

Cette autorisation ne porte pas sur la qualification pénale des faits.

Par ailleurs, quant aux effets de la levée d'immunité sur la situation du député en question, aucune disposition n'est également prévue.

La commission ad hoc chargée de la relecture du Règlement propose que si au cours de la procédure, le député fait l'objet d'une inculpation, son mandat soit suspendu. Dans ce cas, il est fait appel au suppléant.

Elle suggère également que si à la fin de la procédure pénale, aucune charge n'est retenue contre le député, cette suspension soit levée et que le député puisse reprendre son siège.

Dans cette hypothèse, deux situations se posent :

- si la relaxe a lieu en cours de session, l'Assemblée nationale constate par résolution la reprise du siège par le député à la fin de la session en cours ;
- si la relaxe a été prise en intersession, l'Assemblée nationale constate par résolution la reprise du siège par le député à la fin de la prochaine session.

Pour terminer, la commission suggère que lorsque le député fait l'objet d'une condamnation devenue définitive et que cette condamnation empêche d'une manière temporaire ou définitive son inscription sur les listes électorales, l'Assemblée nationale constate la déchéance de son mandat par une résolution.

Pour la commission, hormis ce cas de figure, le député peut reprendre son siège.

## **CONCLUSION**

L'immunité parlementaire mise en œuvre sous le contrôle du parlement, est un système dont la réelle complexité résulte de la volonté de trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger le mandat parlementaire et les exigences résultant des principes d'égalité des citoyens devant la loi.

En conséquence, la question des immunités mérite d'être bien cernée.

Au Burkina Faso, un vide juridique a été constaté lorsque l'Assemblée nationale a été saisie d'un cas de demande de levée de l'immunité parlementaire d'un député.

Une relecture du règlement avec à l'affiche la prise en compte des propositions de la commission ad hoc instituée à cet effet s'impose.

La commission ad hoc sur la relecture du Règlement a suggéré la mise en place d'une commission spécifique qui aurait pour compétence l'examen des demandes de levée d'immunité parlementaire, le règlement des litiges et l'interprétation du Règlement de l'Assemblée nationale.

Le parlement s'attelle à l'examen des conclusions de la commission ad hoc et à apporter des modifications à son Règlement pour combler le vide juridique constaté à l'occasion de l'examen de cette demande de levée de l'immunité parlementaire d'un député.