

LE PROBLEME DE L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE

Etude sur l'article 17 de la Constitution turque ¹

par

Dr. Ali Fuat BAŞGİL

Professeur ordinaire de droit constitutionnel
à l'Université d'Istanbul

INTRODUCTION

1 — Historique et définition de l'immunité parlementaire; 2 — Ses deux formes et ses deux principes; 3 — Sa nature juridique.

1 — DEFINITION ET HISTORIQUE :

L'immunité parlementaire est un système légal de garantie accordé aux députés pour leur assurer une grande liberté de parole et de pensée et pour les protéger contre les poursuites pénales soit des particuliers soit du gouvernement.

Le système est né en Angleterre pour devenir, par la suite, une des bases fondamentales du parlementarisme britannique. Le " bill of rights " de 1688 disposait en faveur des membres du parlement qu "on ne pouvait porter atteinte à la liberté de parole et de discussion des membres du Parlement ; que les paroles émises au parlement ne pouvaient donner lieu à une discussion devant un tribunal ou autre organisme si ce n'est devant le parlement lui-même".

Le système a traversé la Manche pour s'installer en France au XVIII^{ème} siècle par le décret du 23 juin 1789. L'Assemblée Nationale lui a donné la forme suivante : " La personne de chacun des députés est inviolable et tout particulier, toute cor-

poration, tribunal, cour ou commission qui oserait pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui fait aux États-Généraux seraient infâmes et traîtres envers la nation et coupables de crime capital ". On voit qu'à l'encontre du système anglais qui ne tendait qu'à assurer la liberté de parole et de discussion au sein de l'assemblée, le décret bien qu'en prenant pour base la même liberté, rendait plus large l'application de la règle en l'étendant à la personne du député. Toutefois, ce premier décret n'a pas considéré l'immunité comme une base essentielle de l'activité parlementaire, mais a voulu protéger les membres du Tiers-Etat qui, en se séparant des deux autres ordres, s'étaient constitués en " Assemblée Nationale ".

Le texte qui, en France, a réglementé le système en l'érigant en principe constitutionnel est l'article 7 de la Constitution de 1791. Selon cet article : " Les représentants de la Nation sont inviolables, ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leur fonction de représentants." On trouve la même règle à quelques nuances près dans toutes les Constitutions françaises (2 et 3). Il en est de même dans la Constitution de 1946 qui, dans son article 21, précise qu' " aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, ni arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de sa fonction " . et l'article 22 ajoute " aucun membre du parlement ne peut pendant la durée de son mandat être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit " .

Le système de l'immunité parlementaire, qui, par le canal de la France, s'est propagé à travers toute l'Europe, a fait son entrée pour la première fois en Turquie par la Constitution de 1876. Selon l'article 47 de cette Constitution " *les membres de l'Assemblée sont libres dans leurs votes et paroles et ne peuvent être liés par au-*

aucune promesse ni instruction. Ils ne sont nullement responsables de leurs paroles ou idées émises pendant les débats de l'Assemblée à moins qu'ils n'aient enfreint au règlement intérieur de l'Assemblée, auquel cas il sera procédé selon les dispositions dudit règlement. " Suivant l'article 79 : " *Aucun membre du parlement ne peut être arrêté, ni jugé pendant la durée des sessions si l'Assemblée n'a pas décidé à la majorité qu'il y a une raison suffisante pour l'accusation ou s'il n'a été pris en flagrant délit.* "

Tandis que la Constitution de 1921 élaborée trop vite par la première Assemblée Nationale ne contient aucune disposition sur la question, la Constitution de 1924 actuellement en vigueur institue de nouveau l'immunité parlementaire en l'élargissant dans une grande mesure. D'après l'article 17 : " *Aucun député ne peut être rendu responsable de ses votes, de ses opinions ni de ses déclarations à l'intérieur de l'Assemblée non plus que de l'Assemblée non plus que de l'exposé en dehors de l'Assemblée de ces votes, opinions et déclarations.*

L'interrogatoire préliminaire, l'arrestation, la mise en jugement d'un député accusé d'un acte délictueux avant ou après son élection ne peuvent avoir lieu que sur la décision de l'Assemblée. Sont exceptés les cas de crime flagrant, mais en pareille circonstance l'Assemblée doit être immédiatement avertie par l'autorité intéressée.

L'exécution d'un jugement pénal prononcé contre un député avant ou après son élection est suspendue jusqu'à l'expiration de son mandat. Le délai de prescription ne court pas pendant ce temps. "

.....La lecture même superficielle de l'article nous révèle l'ampleur exceptionnelle donnée au système par notre Constitution actuelle, ampleur qui ne se trouve ni en France ni en Angleterre ni non plus dans la Constitution de 1876.

En résumé, l'immunité parlementaire, née à l'aube du parlementarisme en Angleterre, s'est étendue au XIX^{ème} siècle par le développement du régime parlementaire à toute l'Europe pour figurer, avec quelques nuances de détail, dans toutes les Constitutions du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècles.

2 — LES DEUX FORMES ET LES DEUX PRINCIPES DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE :

L'étude comparée des différentes constitutions nous montre l'immunité comme un système à deux principes :

Premier principe : Le député n'est pas responsable dans l'exercice de sa fonction.

Second principe : En dehors du Parlement il est responsable comme tout le monde. Mais on surseoit à cette responsabilité sous certaines conditions et réserves.

On appelle le premier principe " l'immunité absolue " dans le sens d'une irresponsabilité générale et permanente, tandis que le second s'intitule " l'immunité temporaire " du fait qu'elle implique la suspension de la responsabilité pour un certain temps.

Qu'elle soit absolue ou temporaire la nature juridique des immunités parlementaires est toujours la même. Mais la logique qui les inspire, le but auquel elles tendent, leurs étendues et les conséquences juridiques qui en découlent sont différentes. Nous verrons d'abord leurs points communs pour étudier ensuite leurs différences et leurs particularités.

3 — LA NATURE JURIDIQUE DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE :

Qu'elle soit absolue ou temporaire l'immunité ne signifie jamais un privilège pour le député. Sur ce point aucun doute n'existe chez les juristes. En effet le but de l'immunité est la protection du droit de légiférer des députés. Lorsque dans les différents pays les Assemblées représentatives commencèrent à se constituer on vit les gouvernements despotiques arrêter, emprisonner ou poursuivre les députés pour leur empêcher l'accomplissement de leur mission. C'est pour supprimer ces abus que l'immunité parlementaire a été instituée (4)".

Bien que " les immunités parlementaires aient l'apparence de véritables faveurs accordées aux membres du parlement, elles n'ont point en réalité ce caractère. Elles ont pour but d'assurer l'indépen-

dance et le libre fonctionnement de l'Assemblée ; elles sont établies dans l'intérêt public et non dans un intérêt particulier (5)".

Le but de la protection du député "n'est point de lui accorder un privilège personnel. Il s'agit d'empêcher les poursuites du fait de ses idées et de lui fournir la possibilité de défendre pleinement les droits de la Nation selon sa propre conscience (6)".

En résumé l'accord est unanime sur le point suivant : l'immunité n'est pas un privilège pour le député, mais elle est un droit. Nous ne faisons pas ici un jeu de mots, une grande différence existe entre le droit et le privilège : celui-ci constitue un intérêt et une situation exceptionnelle ne correspondant à aucune fonction, tandis que le droit ou la compétence n'est qu'une possibilité ou autorisation reconnue à son titulaire en vue de l'accomplissement d'une fonction. La limite de cette autorisation est déterminée par l'étendue et l'importance de la fonction. Par conséquent, une autorisation qui dépasse la limite normale et raisonnable de la fonction peut devenir un privilège.

L'immunité est un droit ou compétence pour le député, c'est-à-dire une possibilité ou autorisation indispensable pour la fonction de représentant. Elle n'est pas, comme on pourrait le croire, contraire à l'égalité démocratique. Car l'égalité démocratique signifie l'égalité devant la loi; elle ne renie nullement — mais plutôt elle implique — l'idée de droit ou d'autorisation découlant naturellement de l'importance et de l'étendue des fonctions ou des activités. Grande autorisation pour grande tâche est l'égalité même, tandis qu'une compétence trop restreinte pour une fonction importante serait l'inégalité. Il est faux et même dangereux de prendre l'égalité qui forme la clef de voûte de la démocratie dans le sens d'une égalité absolue et niveleuse.

Les deux sortes d'immunité qui s'unissent dans leur nature juridique ont encore un autre point commun. Elles sont toutes les deux des règles d'ordre public. Car toutes les deux, loin d'être des privilèges personnels sont bien, comme nous l'avons déjà dit, des compétences attachées à la fonction et établies dans l'intérêt de la représentation. Il n'est, par conséquent, pas possible pour le député de renoncer à son droit d'immunité instituée par la loi. Le règle-

ment intérieur précise : le consentement du député intéressé ne suffit pas pour la levée de l'immunité (7).

I — L'IMMUNITÉ ABSOLUE OU L'IRRESPONSABILITÉ

Principe : Le représentant n'est pas responsable dans l'exercice de sa fonction.

- I — Le but de ce principe et la base logique sur laquelle elle repose.
 II — L'étendue de l'irresponsabilité: 1) Les actes se rattachant à la fonction de représentant, 2) Les actes survenus à l'intérieur de l'Assemblée mais ne se rattachant pas à la fonction, 3) Les actes interdits qui se surajoutent aux votes ou aux paroles du député, 4) La responsabilité des journalistes, 5) Les écrits et les paroles du député en dehors de l'Assemblée, 6) Conséquence juridique de l'immunité absolue.

I — LE BUT DU PRINCIPE ET LA BASE LOGIQUE SUR LAQUELLE IL REPOSE

Le but de l'irresponsabilité est d'assurer au député la sécurité et l'indépendance nécessaire pour voter ou exposer ses idées et ses opinions. Pourquoi accorde-t-on une compétence particulière au député? L'art. 69 de la Constitution n'a-t-il pas reconnu déjà à tous les citoyens, et d'une façon égale, la liberté de parole et de pensée, l'art. 71 n'admettant que des limitations légales en vue de sauvegarder l'ordre public? Quelle peut être la raison pour laquelle on institue un système particulier et exceptionnel de protection pour le député et on lui reconnaît des immunités exorbitantes du droit commun? Le député jouit de la liberté de parole et de pensée, comme tous les citoyens. Pourquoi alors un traitement différent pour celui qui est présumé en profiter dans les limites fixées par les lois d'une façon uniforme pour tous les citoyens?

Au premier abord, il paraît difficile de répondre à cette question. En effet dans les régimes de dictature toute sorte d'immunité parlementaire est considérée comme un système de privilèges désuets et périmés. Dans ces régimes, " l'immunité a créé une agglomération de gens privilégiés, en dehors de la Constitution, de la loi et même de la morale courante " (8).

Pourtant, si l'on y fait attention, la question trouve facilement sa réponse. Celle-ci réside dans le but même de l'institution. L'immunité tant qu'elle est limitée à son but forme un élément indispen-

sable de la fonction de représentation. Elle est même la pierre de touche des régimes fondés sur la Souveraineté Nationale (9). C'est la raison pour laquelle les dictateurs, ennemis de la Souveraineté Nationale, sont aussi contre la liberté de parole et d'expression. Car, ces libertés dont l'irresponsabilité parlementaire est la forme la plus haute et la plus absolue, sont les adversaires les plus efficaces des régimes dictatoriaux. Ceux-ci trouvent la force et la possibilité de leur continuité dans la démagogie, c'est-à-dire, dans un système de mensonges rendus officiels par le gouvernement, dans la propagande qui sous le couvert de la sauvegarde du pays et de la nation poursuit des buts personnels. La liberté d'expression est une force qui fait briller le soleil de la vérité à travers les nuages de la démagogie.

L'irresponsabilité parlementaire est indiscutablement la base des régimes fondés sur la Souveraineté Nationale. Parce que, dans la logique de ces régimes l'Assemblée est le représentant immédiat de la Communauté Nationale. Dans les discussions de l'Assemblée la Nation est présumée parler par la bouche des députés. Il est vrai que chaque député exprimera ses idées et opinions selon sa conscience. Mais la source d'inspiration de ces idées sera la sécurité et le bonheur de la Nation.

Le député réfléchira, observera et parlera. Il parlera sans inquiétude, sans craindre d'être arrêté ou poursuivi, il parlera avec un grand courage en tant que citoyen honnête et vertueux. Tous les citoyens ont le droit d'exprimer librement leurs opinions pour le bien de la patrie et de lutter pour le bonheur commun. Mais le député est spécialement chargé de cette fonction. Il est là pour voir et pour parler. La liberté d'expression est un droit pour le citoyen, elle est pour le député l'accomplissement d'un devoir national. Le représentant qui à l'Assemblée expose ses convictions et opinions n'exerce pas seulement un droit mais s'acquitte d'un devoir hautement important qu'il a assumé pour le compte de la Nation.

C'est parce que la liberté d'expression du député est la conséquence logique de sa fonction et qu'elle est non seulement l'exercice d'un droit mais bien une condition *sine qua non* d'un devoir national, qu'elle prend pour le représentant la forme d'une irresponsabilité large et absolue pour devenir un système de protection en marge du droit commun.

II — L'ÉTENDUE DE L'IRRESPONSABILITÉ :

1) *Les actes se rattachant à la fonction* : pour ces actes le député est irresponsable de la façon la plus absolue. Quels sont ces actes ? Le critère nous est fourni par l'art. 17 de la Constitution : "Aucun député n'est responsable de son vote, de ses opinions ou de ses déclarations à l'intérieur de l'Assemblée". Par conséquent l'irresponsabilité trouve deux limites. D'une part il faut que l'acte soit intervenu à l'intérieur de l'Assemblée, d'autre part il faut qu'il s'agisse de votes, opinions ou déclarations.

Par le terme "à l'intérieur de l'Assemblée" on comprend les lieux affectés à la fonction législative comme la tribune, l'hémicycle, les salles de commissions, etc...

Les expressions "votes, opinions ou déclarations" couvrent tous les actes oraux ou écrits.

2) *Les actes ne se rattachant pas à la fonction* : compte tenu des limitations apportées par l'art. 17 le député est responsable :

a — de ses actes, paroles et écrits en dehors de l'Assemblée;

b — des actes survenus à l'intérieur de l'Assemblée mais qui ne se rattachent pas à la fonction.

Autrement dit, les actes qui ne se rattachent pas à la fonction, même s'ils sont faits à l'intérieur de l'Assemblée, n'échappent pas à la responsabilité. Par conséquent un député qui, à l'intérieur de l'Assemblée, par exemple dans le corridor, dans les salons, ou même dans l'hémicycle, injurie ou menace quelqu'un, tombe sous le coup de la responsabilité. Car un tel acte n'est pas de ceux qui se rattachent à la fonction, il est un délit ordinaire. L'irresponsabilité ne couvre que les votes et déclarations du député et ne s'étend pas aux agissements délictuels du représentant.

3) *Les actes interdits qui se surajoutent aux votes et déclarations du député* : le député n'est pas responsable de ses votes, des opinions émises ou des déclarations faites; mais les actes qui s'y surajoutent, comme la corruption, l'obtention de profits illicites, tombent sous le coup de la responsabilité. Supposons qu'un député a reçu une certaine somme d'argent pour émettre un vote favorable

au cours de la discussion d'un contrat de concession. Ou bien il a porté des accusations sévères, moyennant l'argent d'un rival, contre un journaliste. Dans tous ces cas le député sera responsable, non pas évidemment de ses votes et déclarations au parlement, mais de l'acte délictueux qui forme le mobile et le motif de son vote. Il est vrai que le Code pénal ne parle que de la corruption des fonctionnaires. On peut penser qu'en droit pénal l'interprétation stricte étant de rigueur, il est impossible d'étendre ces dispositions aux membres du parlement; mais l'on doit donner à ces articles une interprétation plus large et les appliquer à toutes les personnes chargées d'un service public. Le député n'est qu'une personne collaborant aux activités étatiques et assurant un service public (10).

4) *La responsabilité des journalistes* : le député n'est pas responsable de ses déclarations. En sera-t-il de même d'un journaliste qui publie ces déclarations ?

C'est l'intention du journaliste qui nous en donne le critère. S'il n'a eu que l'intention exclusive d'offrir à ses lecteurs les débats de l'Assemblée il n'en sera pas responsable. Au contraire, s'il a pensé se cacher derrière l'irresponsabilité du parlementaire pour exposer ses idées personnelles sous prétexte de diffuser les déclarations d'un député il est pleinement responsable. On le comprendra par la façon dont les déclarations du député sont présentées dans le journal.

Ajoutons encore que l'irresponsabilité d'un journaliste qui publie les comptes-rendus n'est pas seulement limitée par le but, mais encore par le temps. La publication des comptes-rendus se fait normalement le lendemain des débats. Un journaliste qui, après un délai relativement long, publie une déclaration comme si elle était fraîchement faite montre par là sa mauvaise foi et par conséquent peut être poursuivi.

5) *Les paroles et les écrits du député en dehors de l'Assemblée* : l'irresponsabilité du député pour ses actes qui ne sont que l'exercice de sa fonction à l'intérieur de l'Assemblée est un principe admis par tous les pays. Mais il est aussi admis dans toutes les Constitutions que le député est pleinement responsable en dehors de l'Assemblée, comme tout citoyen, de ses actes ne faisant pas partie de sa fonction.

Toutefois notre Constitution met sous l'empire de l'irresponsabilité les paroles et les écrits du député en dehors de l'Assemblée à condition que ceux-ci soient l'exposé pur et simple des déclarations faites à l'Assemblée. En effet l'art. 17 précise qu'il n'est pas responsable non plus de l'exposé en dehors de l'Assemblée de ses votes, déclarations ou opinions.

Une telle disposition ne se rencontre pas dans les Constitutions étrangères (11). Heureusement l'Assemblée Constituante n'a pas adopté la première forme de cet article préparé par la commission.

La première forme de l'article était rédigée comme suit : " Le député ne peut être tenu responsable de ses votes ni de ses déclarations à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Assemblée ". L'adoption de cet article aurait érigé les députés en une caste privilégiée échappant à toute responsabilité. La commission ne se rendait pas compte qu'elle se mettait en contradiction absolue avec l'esprit de la constitution basée sur l'égalité et préparée par elle-même.

Certains Constituants se sont opposés à la rédaction de cet article et en ont montré les conséquences (12).

D'après eux le député devait être absolument irresponsable à l'intérieur de l'Assemblée et pleinement responsable en dehors de celle-ci. Après des discussions prolongées on s'est mis d'accord sur une proposition de Hakkı Tarık Us. Celui-ci formulait sa proposition de la façon suivante : " Nous devons avoir le droit d'exposer à l'extérieur ce que nous avons exprimé ici, et ne pas en être responsable. Nous ne pouvons être tenus responsable qu'au cas où nous nous exprimerons d'une façon différente. "

Cette proposition qui conciliait les deux points de vue opposés a été approuvée par l'Assemblée et l'irresponsabilité du député est devenue en dehors de l'Assemblée une exception limitée à la répétition des opinions exprimées devant l'Assemblée.

Par conséquent, d'après le premier alinéa de l'art. 17, le député est non seulement irresponsable dans l'Assemblée, mais il en est encore de même de l'exposé à l'extérieur des opinions émises devant la Chambre.

L'exposé doit-il être la répétition pure et simple des déclarations ? La proposition de Hakkı Tank Us renfermait le terme " iden-

tique". Mais dans le projet celui-ci a disparu. Le projet a été adopté tel qu'il a été rédigé. Il s'en suit qu'une identité absolue n'est pas exigée. Mais si le député en écrivant dans un journal ce qu'il a dit devant l'Assemblée ou en l'exprimant oralement en modifie le but et la portée il en sera responsable. Car, une déclaration dont le but et la portée ont été changés n'est plus l'exposé de ses déclarations à l'Assemblée.

Encore la répétition en dehors de l'Assemblée d'une injure émise par le député intentionnellement à la tribune ne rentre-t-elle pas dans le cadre de l'irresponsabilité. Le député en est responsable, parce qu'une injure échappée de la bouche du député dans un discours passionné n'est pas en soi une déclaration ni une opinion ; elle est couverte par l'irresponsabilité exceptionnellement du fait qu'elle a été dite à la tribune. Les dispositions exceptionnelles doivent être réservées à leur but. Il n'est pas, par conséquent, logique d'étendre dans ce cas l'irresponsabilité à la répétition de l'injure.

6) *La conséquence juridique de l'immunité absolue* : la conséquence de cette immunité est une irresponsabilité générale et perpétuelle. C'est-à-dire que le député n'est pas responsable aussi bien pénalement que civilement de ses votes, opinions ou déclarations qui ne sont que l'exercice de sa fonction, ni pendant toute la durée de son mandat, ni après la perte de sa qualité de représentant. On ne peut, par exemple, le poursuivre pour injure ou diffamation, ni lui réclamer des dommages-intérêts. Le tribunal saisi doit se déclarer d'office incompétent. Donc, le député est irresponsable à la tribune, il parle et il pense comme il veut. Cette liberté ne trouve sa limite que dans l'éducation personnelle du député, son amour de la patrie et dans les dispositions disciplinaires du règlement intérieur.

Par contre, le député est responsable de ses actes, paroles ou écrits qui ne rentrent pas dans l'exercice de sa fonction, seulement on sursoit à cette responsabilité. Quels sont les actes pour lesquels le sursis lui est accordé, quelles en sont les conditions et la durée, c'est la question importante que nous allons aborder maintenant.

II — L'IMMUNITÉ TEMPORAIRE OU L'INVIOLABILITÉ

Principe : le député en dehors de l'Assemblée est respon-

sable comme tous les citoyens ; seulement sous certaines conditions cette responsabilité est suspendue.

I — Le sens et la logique du principe. II — La forme et la portée du principe dans le droit constitutionnel turc. III — La suspension de la poursuite pénale. IV — Analyse de l'alinéa 2 de l'art. 17 : 1) Quels sont les actes couverts par l'inviolabilité? 2) La levée d'office de l'inviolabilité parlementaire; 3) L'inviolabilité existe-t-elle pendant les intervalles des sessions? V — La procédure de la levée de l'inviolabilité : 1) La fonction de la Commission préparatoire, 2) La fonction de la Commission mixte, 3) La fonction de l'Assemblée : a — résolution d'accusation; b — la levée de l'inviolabilité n'est pas obligatoire; VI — Le sursis à l'exécution de la peine.

I — LE SENS ET LA LOGIQUE DU PRINCIPE

Les actes du député en dehors de sa fonction sont ou des actes juridiques ou des infractions pénales. Pour ses actes juridiques le député est soumis au droit commun de la responsabilité civile. Par conséquent, on peut toujours porter recours devant un tribunal civil ou de commerce du fait de non-accomplissement des obligations contractées par le représentant. Celui-ci sera condamné à des dommages-intérêts et la décision sera exécutée comme pour le simple citoyen. Car l'art. 17 de la Constitution dans l'alinéa précité ne parle que de l'interrogatoire, de l'arrestation et du jugement du député comme accusé. Or, la responsabilité civile n'implique ni arrestation, ni interrogatoire.

Quant aux infractions commises par le député, on ne peut en demander compte à celui-ci comme à tout le monde. Il ne peut être interrogé par le juge d'instruction, ni arrêté et traduit devant le tribunal. Pour ce faire il faut l'autorisation de la Grande Assemblée Nationale. Si l'Assemblée ne décide pas la levée de l'inviolabilité on surseoit aux poursuites. Par conséquent, en dehors de sa fonction le député n'est pas couvert par une immunité absolue, mais il a seulement une immunité relative et provisoire qui dépend de la non-autorisation des poursuites par l'Assemblée.

On voit que si le député n'est pas protégé en dehors de l'Assemblée par une immunité absolue, il se trouve cependant dans une situation plus favorable par rapport au droit commun. Pourquoi ?

Quel est le sens de cette disposition qui protège un député supposé avoir commis une infraction ? " On ne peut concevoir,

dans un régime qui ne reconnaît aucun privilège, qui respecte l'égalité des citoyens et qui considère comme essentielle l'indépendance des tribunaux, une anomalie comme celle de la protection du député (13)". On ne peut envisager l'éventualité d'une telle contradiction dans le droit démocratique. Par conséquent l'inviolabilité ne doit pas être, non plus que l'immunité absolue, un privilège accordé au représentant " D'ailleurs elle a la même base que l'immunité absolue. Son but est d'assurer au représentant la liberté et la sécurité indispensables pour l'accomplissement de la fonction. Le Pouvoir exécutif et les particuliers ne doivent pas, dans une dessein malveillant, déranger le représentant de la Nation, l'inquiéter ou le menacer (14)". L'immunité et la liberté de parole ne suffisent pas pour l'accomplissement total de la fonction représentative. Il faut également enlever les obstacles qui empêcheraient le député de participer aux débats, de monter à la tribune, de voter comme bon lui semble, de sorte que le député trouve le moyen d'exercer efficacement son contrôle législatif. En conséquence, ainsi que l'immunité absolue, l'immunité qui consiste dans le sursis à la responsabilité " existe dans l'intérêt de l'Assemblée et non dans celui du député." (15).

II — LA FORME ET LA PORTEE DU PRINCIPE DANS LE DROIT CONSTITUTIONNEL TURC :

L'article 17 de notre Constitution a donné au principe de l'inviolabilité une portée extrêmement large en ne limitant pas le sursis aux poursuites pénales mais en l'étendant à l'exécution de la peine.

Ainsi, dans le droit constitutionnel turc seulement l'immunité relative prend deux formes : le sursis à la poursuite pénale et le sursis à l'exécution de la peine.

III — LA SUSPENSION DE LA POURSUITE PENALE :

D'après l'alinéa 2 de l'art. 17 " l'interrogatoire, l'arrestation, la mise en jugement d'un député accusé d'avoir commis une infraction avant ou après son élection dépendent de la décision de l'Assemblée ". Sans cette disposition le gouvernement pourrait ar-

rêter, pour des délits imaginaires, un député qui critique et s'oppose à sa politique ou qui tout simplement ne lui paraît pas sympathique. Il pourrait au moment où une discussion s'engage à la Chambre sur la politique gouvernementale, créer de toutes pièces un délit inexistant en fait, et empêcher, en les faisant arrêter, les membres de l'opposition de participer aux débats. Ou bien encore, il pourrait traduire devant le tribunal pénal un député qui n'a pas ses faveurs pour le déshonorer devant l'opinion publique. Il est vrai qu'au bout d'un certain temps le député sera libéré du fait de son immunité, mais le mal sera déjà fait. Il faut encore penser que, dans une fonction comme celle de député qui soulève toutes les passions, le représentant peut encore, en dehors du gouvernement, être victime des poursuites et des accusations mal fondées des particuliers. Dans ces conditions il ne saurait exercer utilement sa fonction.

Il s'en suit que le but du sursis à la poursuite pénale est par son essence la protection du député contre les imputations et les accusations sans fondement. Mais, étant donné qu'il n'est pas possible de savoir avant l'instruction le mal fondé de l'accusation, il a semblé nécessaire d'englober dans l'inviolabilité tous les agissements du député impliquant interrogatoire, arrestation. Une seule exception est faite pour les cas de crime flagrant.

De cette généralisation on peut tirer deux conséquences : premièrement, l'inviolabilité est une exception à l'article 69 qui établit l'égalité des citoyens devant la loi. L'article doit être lu pour ainsi dire comme suit : " Sous réserves des dispositions de l'art. 17 les Turcs sont égaux devant la loi et sont tenus, sans exceptions, de la respecter ". Deuxième conséquence : du fait que l'inviolabilité parlementaire est une dérogation au droit commun, elle doit avoir une interprétation et une application strictes comme toute disposition exceptionnelle. Cela est indispensable pour que l'inviolabilité ne se transforme pas en un privilège en dépassant le but auquel elle est destinée. Si elle était appliquée et interprétée d'une façon large, elle aboutirait à un privilège personnel et serait contraire à la règle de l'égalité de l'article 69.

Partant de ce point de vue, il nous faut analyser maintenant le deuxième alinéa de l'article 17.

IV — L'ANALYSE DE L'ALINÉA 2 DE L'ARTICLE 17 :

1) *Quels sont les actes couverts par l'inviolabilité ?* : l'article ne parle pas d'une manière générale de la poursuite et de l'instruction. Il dit seulement, " qu'on ne peut procéder à l'interrogatoire, à l'arrestation ou à la mise en jugement du député. On comprend par là que dans les cas où l'interrogatoire, l'arrestation ou la mise en jugement ne sont pas nécessaires on n'a pas besoin de demander l'autorisation de l'Assemblée. Il en est ainsi pour les amendes de simple police. Le but de l'immunité étant d'empêcher l'éloignement du député de l'Assemblée, il ne peut être question de l'inviolabilité dans les infractions qui ne nécessitent pas la présence devant le juge. Ajoutons que ces infractions sont punies par des amendes insignifiantes et que la demande de la levée de l'inviolabilité obligerait l'Assemblée à s'occuper de petites choses. Ajoutons, encore, que si le Constituant avait voulu protéger le représentant contre toutes les poursuites pénales, il aurait écrit l'alinéa comme suit: " La poursuite pénale contre un député accusé d'avoir commis une infraction dépend de l'autorisation de l'Assemblée ". Tandis que l'article limite les cas d'autorisation à l'interrogatoire, à l'arrestation et à la mise en jugement.

Par conséquent rien ne s'oppose à la procédure d'instruction préparatoire, comme l'audition des témoins, l'expertise etc... Nous dirons même que cette instruction est obligatoire. Car le procureur qui demanderait la levée de l'inviolabilité à l'Assemblée, doit fournir à celle-ci les documents nécessaires pour juger du bien fondé de la demande. Evidemment l'Assemblée ne procédera comme un juge à la qualification des faits invoqués, mais un dossier bien préparé l'aidera à prendre une décision adéquate.

Il est donc acquis que le procureur peut procéder à l'instruction préparatoire : " Notre code actuel d'instruction criminelle accorde aux procureurs de la République des pouvoirs étendus dans le déclenchement de l'action publique. S'ils ne peuvent pas interroger d'office un député comme inculpé, ils peuvent procéder à la recherche des preuves " (16).

2) *La levée d'office de l'immunité* : une restriction est apportée à l'alinéa 2 en ce qui concerne le crime flagrant. Le dé-

puté qui, pour parler dans les termes de la Constitution de 1786, est pris " au moment de commettre un crime ou tout de suite après sa commission " est soumis à la procédure criminelle de droit commun. Il peut être interrogé, arrêté, à condition que l'Assemblée soit immédiatement avertie, par l'intermédiaire du Ministère de la Justice. On voit que le crime flagrant implique la levée d'office de l'inviolabilité parlementaire. Cette restriction de l'inviolabilité est normale; en effet, dans le cas de crime flagrant la probabilité d'une accusation mal fondée n'existe pas. La seule raison d'être de l'inviolabilité étant le doute sur le caractère sérieux de l'accusation, il n'y a pas lieu de parler d'une protection dans le cas où aucun doute n'existe sur la véracité de l'accusation. Ajoutons que la relaxe d'un député qui a commis un crime provoquerait un grand scandale et porterait atteinte à l'ordre et à la sécurité publique.

Il est difficile de trouver la raison pour laquelle cette disposition est limitée seulement au cas de crime flagrant. On ne trouve pas une telle limitation dans les constitutions étrangères. Elle ne figurait pas non plus dans la Constitution de 1876. Son article 79 l'admettait pour toutes infractions, seule solution logique et conforme au but de l'immunité relative.

3) *L'inviolabilité existe-t-elle pendant les intervalles des sessions ?* Si l'on prend comme point de départ le but de l'institution, la réponse négative paraît s'imposer. L'inviolabilité du député repose sur l'idée de protection de celui-ci contre les atteintes qui l'empêcheraient d'exercer sa fonction. Lorsque l'Assemblée ne siège pas, il ne peut s'agir d'empêcher le député d'y participer ni par conséquent de l'inviolabilité. Les Assemblées ont en général un certain nombre de sessions par an qui, par exemple chez nous est normalement de 6 mois. En dehors des sessions, on doit pouvoir poursuivre le député qui aurait commis un délit, sans attendre l'autorisation de l'Assemblée. Même si l'Assemblée a refusé, pendant la session, la levée de l'inviolabilité, on doit pouvoir procéder à des poursuites dès que l'Assemblée prend des vacances parlementaires.

En résumé, la logique exige que l'autorisation de l'Assemblée ne soit nécessaire que pendant la durée des sessions. En effet, il en est ainsi dans la plupart des pays, notamment en Belgique, en

Grèce, en Italie etc... et dans la Constitution de 1876 l'inviolabilité était limitée à la durée des sessions. Par conséquent la règle est que " l'inviolabilité commence par l'ouverture des Chambres et se termine par la clôture " (17), autrement dit, " les poursuites peuvent être faites librement dans les intervalles des sessions " (18).

Quant à notre Constitution actuelle, lisons encore une fois l'alinéa 2 de l'art. 17 : " l'interrogatoire, l'arrestation, la mise en jugement d'un député accusé d'avoir commis une infraction avant ou après son élection dépendent de la décision de l'Assemblée ". On voit que l'inviolabilité n'est pas limitée à la durée des sessions. La règle est absolue. Deux interprétations sont pourtant possibles.

a — La Constituante a considéré comme allant de soi la limitation de l'inviolabilité à la durée des sessions et n'a pas eu le besoin de le préciser. Si elle avait voulu étendre l'inviolabilité à toute la durée du mandat, elle l'aurait précisé du fait que cette extension est une entorse à la logique du système et par conséquent ne découle pas de celui-ci. En effet dans l'avant-dernier alinéa de l'article en question, il a bien été précisé que l'on devait surseoir à l'exécution de la peine jusqu'à la fin du mandat. On peut donc penser, non sans raison, que si les Constituants avaient voulu la suspension des poursuites jusqu'à la fin du mandat, ils l'auraient mis expressément dans l'article.

b — Par une autre interprétation, on peut prétendre que l'inviolabilité n'est pas limitée à la durée des sessions mais s'étend à toute la durée du mandat. Car, si les constituants avaient voulu restreindre l'inviolabilité aux sessions du parlement, ils auraient comme la plupart des Constitutions, ajouté une phrase pour bien montrer leur intention. Le manque d'une telle précision démontre que l'inviolabilité est prise dans son sens absolu et s'applique pendant toute la durée du mandat. Par conséquent, même dans les intervalles des sessions, il faudra attendre la réunion de l'Assemblée et demander son autorisation pour pouvoir procéder à la poursuite contre un député. D'autre part si l'Assemblée refuse la levée de l'inviolabilité il faudrait attendre la fin du mandat.

De ces deux interprétations, quelle est celle admise par la Constitution ?

Question dont la réponse est difficile à trouver, car il n'est

pas possible de découvrir l'intention des Constituants : tandis que le premier alinéa donnait lieu à une large discussion, le second alinéa a provoqué à l'Assemblée un débat extrêmement court (19). On serait tenté de dire que les membres de la II^{ème} Assemblée Nationale ont épuisé toute leur attention et leur capacité de réflexion pendant la discussion du premier alinéa quitte à ne plus rien dire sur le second, qui, pourtant, forme le point le plus important de la question et qu'ils ont voté telle quelle la proposition de la Commission.

La pratique actuelle admet, sans aucun doute, la deuxième interprétation. En effet selon l'article 18 du règlement intérieur portant le mode d'application de l'article 17, " si la Commission provisoire estime que l'infraction imputée aux députés ne nécessite pas la levée de l'inviolabilité parlementaire, elle propose la suspension de la poursuite jusqu'à la fin de la législature ". On voit que selon le règlement l'inviolabilité couvre toute la durée du mandat. Par conséquent, aujourd'hui en Turquie, " tant qu'un député garde sa qualité de représentant, son inviolabilité ne peut être levée si ce n'est à cause d'un délit qui fait perdre automatiquement cette qualité et l'on surseoit à la poursuite pénale jusqu'à la fin de la législature " (20).

Cet état des choses s'expliquerait d'après un juriste éminent par la permanence de l'Assemblée (21).

D'après cette explication, le système de la Constitution est la permanence de l'Assemblée et non pas celle des sessions (22). Car l'art. 13 de la Constitution précise que " L'Assemblée dont le mandat est expiré reste en fonction jusqu'à la réunion de celle qui la remplace ". Par conséquent, le député garde sa qualité de représentant tant que durent les pouvoirs de l'Assemblée, et partant il ne peut être poursuivi.

Cette explication paraît, au premier abord, séduisante. Mais elle se révèle insuffisante à la lumière d'un raisonnement attentif. En effet, dans ce cas l'inviolabilité risque de devenir un privilège attaché à la qualité de député, tandis que, nous l'avons vu, elle n'est qu'un droit lié à la fonction de représentation. En conséquence l'inviolabilité doit exister tant que le député exerce sa fonction et laisser sa place au droit commun en dehors de la durée des sessions. A notre avis le principe de la permanence n'implique nullement la perma-

nence de l'inviolabilité. La permanence maintient la qualité de député. Or, l'inviolabilité ne protège pas la qualité mais la fonction. En résumé, nous estimons que le principe de la permanence invoqué par Salah Yargı ne justifie, ni n'explique la suspension de la poursuite jusqu'à la fin de la législature. On peut admettre la permanence de l'Assemblée sans renoncer pour autant à la possibilité de poursuivre le député en dehors des sessions.

La suspension, soit de la poursuite, soit de l'exécution de la peine est une originalité malheureuse de notre système qui ne va pas sans entorse au régime démocratique. Celui-ci n'admet aucun privilège ne correspondant à aucune fonction. Lors des vacances le député n'est pas dans sa fonction de représentation. Il est vrai que, selon l'art. 14 invitant les membres de l'Assemblée " à faire des tournées dans le pays et exercer leur droit de contrôle et procéder à des enquêtes " pendant les vacances parlementaires, les députés ne chôment pas. Mais ce devoir de contrôle et d'enquête n'est pas une fonction législative. En réalité, cet aspect original de notre Constitution s'explique moins par la technique juridique que par la mentalité et la psychologie des Constituants, par l'atmosphère dans laquelle ils se trouvaient.

La Constitution actuelle, comme on le sait, a été élaborée par la II^{ème} Grande Assemblée Nationale qui a ratifié le traité de Lausanne à la suite de grands événements comme la guerre d'indépendance et la victoire contre les envahisseurs de la patrie après le premier conflit mondial, l'abolition du Califat et du Sultanat, la proclamation de la République, etc.

La constitution née sous l'influence de tous ces événements et de la réaction psychologique qu'ils ont provoquée, se trouve marquée par ceux-ci. Sous l'influence de deux ordres de réaction, l'une repoussant tous les principes de l'ancienne Monarchie et ses traditions, l'autre tendant à garantir la pérennité de la République, la Constitution fut une oeuvre de synthèse. Il ne faut jamais perdre de vue ces facteurs pour comprendre les grands principes qui dominent la Constitution actuelle. L'explication de l'alinéa 2 de l'art. 17 se trouve encore dans cette ambiance particulière de la II^{ème} Grande Assemblée Nationale. Ainsi l'irresponsabilité du Monarque fut transférée à la Grande Assemblée Nationale avec quelques modifi-

cations, mais restant la même quant à son esprit et son fondement (23).

V — LA PROCÉDURE DE LA LEVÉE DE L'INVIOLABILITE

Cette procédure est déterminée par les art. 178 à 182 du règlement intérieur de l'Assemblée. Suivant ces articles, le tribunal saisi d'une action pénale contre un député, sollicitera par l'intermédiaire du procureur, la levée de l'inviolabilité. Cette demande sera déposée, en passant par le ministère de la Justice, devant le Président de l'Assemblée par le Président du Conseil. Elle est ensuite transmise à une Commission mixte composée des membres des Commissions de la Justice et de la Constitution. Cette Commission mixte choisit parmi ses membres, une Commission préparatoire composée de cinq personnes. C'est cette dernière Commission qui, en premier lieu, étudie la question. Elle analyse le dossier, procède à l'audition des témoins et du député etc...

1) *Le rôle de la Commission préparatoire* : d'après l'article 180 du règlement intérieur la Commission est chargée de rechercher si l'infraction imputée au député est une de celles énumérées aux articles 12 et 27 de la Constitution. Ces infractions sont : Vol, faux et usage de faux, escroquerie, abus de confiance, faillite frauduleuse (art. 12), haute trahison et corruption (art. 27). Au cas où la Commission estime que l'acte incriminé est un de ceux précités et se trouve convaincue du bien fondé de la demande elle prépare un rapport en vue de la levée de l'inviolabilité. Si l'acte en question ne rentre pas dans ces catégories, elle demande dans son rapport la suspension de la poursuite pénale jusqu'à la fin de la législature. Ce rapport est soumis à la Commission mixte.

Un point important est à souligner ici : d'après l'art. 180, la Commission demandera la levée de l'inviolabilité, si elle estime que l'acte incriminé rentre dans les catégories citées aux articles 12 et 27.

Cette disposition n'est pas conforme au sens et à l'esprit de l'article 27. Cet article, composé de deux alinéas, se rapporte à deux catégories d'infractions complètement distinctes l'une de l'autre, et contient deux dispositions différentes pour ces deux catégories. En effet, le premier alinéa parle de l'accusation par l'Assemblée, tandis

que dans le second il est question d'une condamnation par un tribunal. Autrement dit, le député est déchu de son mandat dans deux cas :

a — s'il est accusé par l'Assemblée à la majorité de deux tiers des membres, de haute trahison et de corruption.

b — s'il est condamné par un tribunal pour vol, escroquerie, faux, etc... une fois que le jugement a acquis la force de la chose jugée.

On voit que la condamnation n'est pas exigée en cas d'accusation pour haute trahison ou corruption, pour la déchéance du mandat. Il suffit que l'Assemblée décide à la majorité de deux tiers de sa culpabilité. En somme il s'agit en quelque sorte d'un jugement des pairs.

Par cette décision même, le député est déchu de son mandat, il peut être évidemment traduit devant le tribunal compétent. Celui-ci n'est pas lié par la décision de culpabilité de l'Assemblée : Jugement fait, il peut condamner ou acquitter l'ancien député. L'article 27 ne s'occupe pas du jugement du tribunal, il envisage seulement la décision de l'Assemblée. On voit que la Constitution présente une particulière sévérité pour les cas de haute trahison et de corruption. Elle estime suffisant l'acte d'accusation de l'Assemblée, sans attendre le jugement du tribunal pour la déchéance du mandat. Faisant abstraction de la décision future de l'organe juridictionnel, l'Assemblée fait ce que lui échet dans cette circonstance : le député est le représentant de la Nation et doté de la confiance de ses électeurs. Un homme accusé de haute trahison ou de corruption par l'Assemblée ne peut plus avoir la qualité de représentant de la Nation. S'il est déclaré innocent par le tribunal, rien ne l'empêche de poser sa candidature pour les élections suivantes et de solliciter de nouveau la confiance de ses électeurs. La décision du tribunal n'enlève pas la déchéance du mandat mais rend possible une réélection.

On voit que le sens du premier alinéa de l'art. 27 est entièrement différent. Il n'est question ici, ni d'action publique, ni de jugement. Par contre, le second alinéa se rapporte à la condamnation : le député sera déchu de son mandat s'il est condamné pour les infractions visées par l'article 12.

En conséquence, la décision de levée de l'immunité parlementaire par la commission ne peut avoir de sens que dans les infractions prévues à l'art. 12. En effet dans le cas de corruption ou de haute trahison le député étant déchu de son mandat, on n'a pas besoin de procéder à la levée de l'inviolabilité.

En somme, l'art. 180 du règlement confond les dispositions des deux alinéas. Dans le premier alinéa il n'est pas question de poursuite judiciaire. La levée de l'inviolabilité ne se pose que pour le second qui se rapporte à la poursuite pénale.

A notre avis, la procédure à suivre d'après l'article 27 est la suivante : la Commission étudiera le dossier pour savoir de quelle infraction le député est accusé. S'il s'agit de la corruption ou de la haute trahison, elle décidera de l'innocence ou de la culpabilité du député et préparera son rapport dans ce sens. S'il est question d'une des infractions prévues à l'art. 12 elle demandera la levée de l'inviolabilité ou — dans le cas où il n'estimera pas sérieuse l'accusation — la suspension de la poursuite jusqu'à la fin de la législature.

L'article 48 de la Constitution de 1876 confirme ce point de vue : " Si le membre de l'une des Chambres est accusé de haute trahison, de corruption ou d'attentat contre la Constitution et si la Chambre à laquelle il appartient décide de sa culpabilité à la majorité de deux tiers, ou s'il est condamné par une peine de prison et de déportation il est déchu de son mandat. Ces infractions (c'est-à-dire trahison, attentat à la constitution, corruption), sont jugées et punies par le tribunal compétent ".

On comprend de la deuxième phrase de l'article qu'une fois déchu de son mandat, le député est jugé par le tribunal compétent. L'article 48 a donné naissance avec quelques retouches à l'article 27 de la Constitution actuelle. Mais ces retouches sont mal faites et la dernière phrase de l'article 48 étant supprimée, le texte a beaucoup perdu de sa clarté.

2 — *Le rôle de la Commission mixte* : la Commission préparatoire, comme son nom l'indique, est un organe de préparation et d'enquête. Le règlement intérieur lui donne pourtant une compétence plus importante que sa fonction en l'érigeant en un organe de décision. En effet, selon le troisième alinéa de l'article 180, " La Commission mixte prend une *seconde* décision ". On peut en déduire que

la commission préparatoire a déjà pris une décision. A notre sens, il n'est pas de bonne technique de doter des pouvoirs de décisions ces deux organes superposés. Il se peut qu'ils prennent des décisions contradictoires qui provoqueront l'hésitation et l'embarras de l'Assemblée. Par ailleurs, la Commission supérieure, si elle est théoriquement libre, subira dans la pratique l'influence morale de la décision prise par la Commission inférieure.

Par conséquent, on devrait limiter la compétence de la Commission préparatoire à l'analyse des documents et du dossier, et reconnaître le pouvoir de décision à la Commission mixte, ou même mieux, encore, en restant fidèle à l'art. 17, à l'Assemblée plénière. Sinon, celle-ci ne pourrait prendre une décision — au moins quelquefois — en toute liberté. Il est connu que dans les organes superposés l'organe supérieur fait sienne, par inertie intellectuelle, la décision de l'organe inférieur. On ne peut échapper à cet automatisme intellectuel que par une extraordinaire énergie.

En tout cas, d'après l'article 180, la Commission mixte prendra une nouvelle décision, sans être liée par celle de la Commission préparatoire à la suite de laquelle la question sera soumise à l'Assemblée avec le rapport de la Commission mixte.

3) *Le rôle de l'Assemblée* : la décision finale appartient à l'Assemblée. Celle-ci, sans être liée par les opinions et les décisions des deux commissions, étudiera, soupesera la question et prendra une décision (24).

L'Assemblée aura à prendre une des trois décisions suivantes :

a — *décision de culpabilité* : c'est la décision par laquelle l'Assemblée prononce la culpabilité du député pour haute trahison ou corruption. Le quorum exigé est la majorité de deux tiers. La décision aura pour conséquence la déchéance du mandat. Si la majorité n'est pas atteinte, le député sera considéré innocent.

b — *La levée obligatoire de l'inviolabilité* : dans le cas où le député est accusé d'une des infractions prévues à l'article 12, l'Assemblée doit décider, sans qu'aucune majorité particulière soit requise, la levée de l'inviolabilité. Car une telle infraction n'est pas compatible avec le mandat parlementaire. La personne qui a commis

une de ces infractions ne peut pas être élue député, ni garder sa qualité de représentant si elle est condamnée lors de son mandat. Par conséquent, l'Assemblée doit laisser le tribunal juger du bien fondé de l'accusation, afin de savoir si la personne en question pourrait garder son mandat.

c — *La levée facultative de l'inviolabilité* : L'accusation porte sur une autre infraction, l'Assemblée est libre —^{m^e} mais elle est libre seulement dans ce cas — de lever ou de ne pas lever l'inviolabilité. La majorité simple suffit pour cette décision.

Ajoutons que l'Assemblée ne fait pas acte de juridiction, mais considère seulement la gravité de l'infraction et l'importance de l'accusation.

Si la levée de l'inviolabilité est décidée, le député est soumis à la procédure normale déterminée par le Code d'instruction criminelle à la suite de laquelle il est ou acquitté ou condamné. S'il est acquitté le problème ne se pose plus. En cas de condamnation, deux éventualités sont à envisager : Si la condamnation porte sur une des infractions énumérées ci-dessus, le député est en même temps déchu de son mandat. Si elle porte sur une autre infraction, notre Constitution prévoit le sursis à l'exécution de la peine jusqu'à la fin de la législature. Étudions maintenant ce dernier point.

VI — LE SURSIS A L'EXECUTION DE LA PEINE

Le dernier alinéa de l'art. 17 précise que "l'exécution d'un jugement pénal prononcé contre un député avant ou après son élection est suspendue jusqu'à la fin de son mandat". Donc la qualité de représentant, outre qu'elle arrête la poursuite pénale, forme en même temps un obstacle à l'exécution de la peine. Par conséquent la peine prononcée contre un député condamné pour une infraction non prévue à l'art. 12, sera suspendue jusqu'à la fin de son mandat, sans qu'il y ait lieu à rechercher si la condamnation est survenue avant ou après son élection. S'il est, d'ailleurs, en train de purger sa peine, lors de son élection, il sera immédiatement libéré. Ajoutons que la condamnation pour crime flagrant n'a pas d'influence sur le sursis à l'exécution de la peine.

L'alinéa en question n'a pas été, non plus longuement discuté à l'Assemblée. Il n'est par conséquent pas facile de savoir le but et l'intention des constituants dans l'édiction de la règle. A notre sens la seule explication possible est encore l'ambiance dans laquelle se trouvait l'Assemblée. En effet, les opinions émises lors de la discussion de l'art. 17 nous montrent clairement l'état d'esprit des constituants : " autant les limites de l'immunité seront larges, autant le député pourra exercer sa fonction avec sécurité, confiance et grandeur et il aura une grande influence (25)". On voit qu'il s'agit d'augmenter l'influence et l'importance de la représentation.

Il faut avouer qu'en 1924 le député avait raison. Car, ainsi que nous l'avons dit, la Constitution était élaborée au lendemain des plus grands événements de l'histoire turque. Les constituants se trouvaient sous l'influence de ces événements. A la place de la Monarchie abolie, on voulait fonder une nouvelle légitimité qui trouvait son essence dans la souveraineté de l'Assemblée Nationale.

RESUME ET CONCLUSION

Tâchons de conclure en résumant notre analyse : Il faut assurer au représentant la liberté de parole à la tribune de l'Assemblée. Qu'on lui accorde également le droit d'exposer les opinions émises à la tribune, en dehors de l'Assemblée, on n'a rien à y objecter. Mais le véritable problème est l'inviolabilité qui couvre les activités étrangères à la fonction. C'est celle-là qui semble injuste à l'opinion publique.

A notre avis, le député pour la sauvegarde de la fonction doit être protégé également en dehors de l'Assemblée. Mais il faut limiter cette protection à sa juste mesure. Sinon, on risque d'en faire un privilège personnel qui, n'ayant plus aucune utilité pour la fonction, blesse profondément la conscience de la société. C'est la raison pour laquelle les immunités parlementaires sont souvent considérées comme la plaie de la Démocratie, comme un vestige des privilèges aristocratiques, qui continuent en la personne des bourgeois de la Démocratie.

Quoi que l'on dise, il est certain que les hommes de notre époque voient la justice dans l'égalité même, et détestent tout ce qui déroge à cette égalité. En particulier ils veulent que le législateur

soit soumis aux lois qu'il a édictées lui-même et ils ne peuvent supporter les privilèges et les dispenses que celui-ci s'accorde.

On doit avouer que, dans notre pays, l'immunité parlementaire telle qu'elle est déterminée par l'art. 17 s'est éloignée de son but et de son utilité. Elle répondait sans doute aux besoins d'une époque historique dont nous avons parlé plus haut. Mais il est grand temps de retourner au système normal et d'enlever à l'immunité son caractère de privilège. Il est clairement compris aujourd'hui que le système actuel a pour résultat l'impunité d'une partie des citoyens. Les Constituants de 1924 n'ont certes pas voulu ce résultat, mais leur système a abouti à cet état des choses. Pourtant quelques membres de la II^{ème} Assemblée Nationale l'avaient vu, et exprimé leur crainte à la tribune. L'un d'entre eux disait: " Le grand nombre des demandes en vue de la levée de l'inviolabilité auxquelles on n'a pas donné suite, pendant la législature précédente démontre que pour le citoyen lésé par un député aucun moyen ni voie n'existe pour obtenir gain de cause. Lors de la législature précédente, on avait décidé, à notre connaissance, à une seule levée de l'inviolabilité; par contre 30-35 dossiers n'ont pas eu de suite. Les organes judiciaires n'ont pu remplir leur fonction et les droits des citoyens ont été perdus (26)." On ne peut trouver de réponse à cette accusation sévère contre le législateur. Malheureusement cette accusation n'a rien perdu aujourd'hui de sa valeur. Les réponses données à une enquête du quotidien " Vatan " par nos juristes les plus connus montrent que la question garde toute son acuité. Voici les paroles d'un juriste : " La Constitution accorde un grand privilège aux députés. Tout citoyen est responsable et poursuivi par la loi, même pour ses infractions les plus vénielles. Mais on ne peut rien faire contre le député, parce qu'il est député. Ce privilège est devenu tellement extraordinaire qu'une partie des députés bien connus sont restés impunis malgré un nombre considérable de délits qu'ils ont commis ". Un autre juriste porte un jugement encore plus sévère : " L'article 17 est en contradiction flagrante avec l'article 69 qui supprime tous les privilèges de caste, de famille, de classe et établit l'égalité des citoyens. L'inviolabilité parlementaire n'est qu'un privilège de caste. Elle est l'enfant des temps révolutionnaires qui, se méfiant de la justice des tribunaux élevaient le député au-dessus de la loi et de la Nation".

Les faits et les accusations démontrent que le système de l'art. 17 est contraire à l'idée de justice de la conscience nationale. Cela dénote une faiblesse morale de la part du législateur. Dans un pays où la justice du législateur est mise en doute, la loi perd son autorité morale. Il est par conséquent urgent de réformer notre système. Deux procédés sont possibles pour cette réforme : 1) Une réforme provisoire, 2) Une réforme radicale. Dans ce dernier cas on peut choisir entre ces deux formes : a — la suppression de la suspension des poursuites, b — une modification profonde de l'article 17.

1) *Réforme provisoire* : c'est le procédé proposé par le regretté Kâzım Karabekir. D'après le Général, on doit procéder à une réforme au moins provisoire, si l'on ne veut pas modifier complètement le système. Il suffit, pour cela, de prendre l'expression "jusqu'à la fin du mandat" de l'art. 17 et "la fin de la législature" de l'art. 180 du règlement intérieur, dans le sens de "la fin de la dernière session de la législature". Dans ce cas, si la durée des pouvoirs de l'Assemblée est prolongée pour un an, on pourra poursuivre le député sans attendre la fin de cette année extraordinaire. On aura ainsi au moins la possibilité de liquider une fois tous les quatre les dossiers qui s'accumulent devant l'Assemblée" (27).

Ce procédé est le plus modéré et n'a rien de contraire à la législation en vigueur. Car rien n'empêche de comprendre l'expression "la fin de la législature" dans le sens de "la fin de la dernière session", ainsi que l'a souligné fort pertinemment Refik İnce (30). L'argument tiré par Salah Yargı du principe de la permanence ne nous paraît pas, comme nous l'avons déjà dit, très convaincant. On dirait que "l'Assemblée reste en fonction jusqu'à la réunion de celle qui la remplace". Mais il s'agit là d'une durée fictive. L'Assemblée a, en fait, terminé sa fonction. Et l'inviolabilité dans la logique de la démocratie est un droit reconnu à la fonction et visant à ne pas éloigner le député de sa mission.

Toutefois cette réforme ne peut être comme le soulignait le général, que provisoire. Elle n'est pas la solution définitive du problème.

2) A notre avis on ne peut remédier aux inconvénients du

2) *Réforme radicale* : à notre avis on ne peut remédier aux inconvénients du système par la voie d'interprétation. Une opération radicale s'impose. Pour ce faire on doit choisir entre deux moyens.

a — On peut penser à la suppression pure et simple de l'inviolabilité. Cette idée a été soutenue par le jeune juriste Reşat Atabek. Selon son avis " l'inviolabilité ne doit pas exister. On doit pouvoir poursuivre, le cas échéant, pénalement le député. Si celui-ci ne peut pas assister lui-même au procès, il pourrait se faire représenter par un avocat comme dans les procès civils ". Donc, le député pourra continuer à siéger à la Chambre, tout en pouvant se défendre devant le tribunal par le moyen d'un avocat.

Idée séduisante, mais ne répondant pas aux buts visés par l'inviolabilité parlementaire. Cette dernière est établie surtout pour empêcher le déclenchement des intrigues et des passions politiques. Or le Code d'instruction criminelle, toujours en danger d'être révisé, ne fournit pas autant de garantie que la loi constitutionnelle.

b — A notre avis on doit faire une refonte des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 17, en insistant surtout sur les points suivants :

1 — L'inviolabilité doit être limitée seulement aux réunions de l'Assemblée. Par conséquent, a — on doit pouvoir poursuivre le député pendant les intervalles des sessions. On ne peut soutenir sans tomber dans l'absurdité, la suspension des poursuites pendant les vacances. b — Même au cas où l'Assemblée refuse de lever l'inviolabilité on doit pouvoir procéder aux poursuites dès que l'Assemblée entre en vacances. Il suffit pour cela d'ajouter à l'alinéa 2 l'expression " tant que dure la réunion de l'Assemblée. "

2 — La levée d'office de l'inviolabilité ne doit pas se limiter seulement aux cas de crimes flagrants, mais à tous les flagrants délits. Il suffit de supprimer le mot " crime ".

3 — Le sursis à l'exécution du jugement pénal doit être supprimé. Il est insoutenable du point de vue de droit pénal. Une peine à laquelle on surseoit quatre ans perd toute son utilité sociale et devient un supplice pour le condamné. La loi doit être l'expression du droit, c'est-à-dire du sentiment de la justice de son époque et ne pas aller contre ce sentiment.

Traduit par :

Dr. Turan GÜNEŞ

Assistant de Droit Constitutionnel

(1) Les articles ont été imprimés dans l'ordre de leur remise à la Direction.

(2) Const. de l'an III art. 11 An VIII art. 69 ; Const. de 1848 art. 36 Const. du 16 Juillet 1875 art. 13 et 14.

(3) **Duguit**, Traité, t: IV pp. 206-207.

(4) **Ali Cenani**, député d'Antep, Recueil des débats de l'Assemblée Nationale II législature, 2^{ème} année, 13^{ème} séance 16/Mars/1924 p. 554.

(5) **Esmein**, Eléments, 8. éd. t. II p. 418; Voir sur la même idée: **Barthélemy-Duez**, Traité de Droit Cons. 1933 p. 564; **Tahir Taner**, Ceza Hukuku dersleri p. 192; **Mehmet Ali Aybar**, Teşriî mâsuniyet, Arkadaş Matbaası 1937.

(6) **Ahmet Emin Yalman**, le quotidien " Vatan " du 5 Janvier 1941.

(7) Art. 181.

(8) Maréchal Pilsudski, cité par Barthélemy-Duez, p. 564.

(9) Voir notre Cours de Droit Constitutionnel, Chapitre " démocratie classique ".

(10) **Duguit**, traité IV, 208.

(11) Cf. La France art. 21, Belgique art. 44-45, Grèce art. 56.

(12) Surtout le regretté **Seyit Bey** et **Abdullah Azmi Efendi** ont vivement critiqué le projet. Seyit bey a déclaré : " Dans la première phrase du premier alinéa il est dit qu'un député n'est pas responsable à l'intérieur où à l'extérieur de l'Assemblée de ses votes ni de ses déclarations. Une telle disposition ne figure dans aucune autre constitution, c'est une invention de la Commission... A l'intérieur de l'Assemblée, au cours des discussions le député a le droit de parler pour ou contre, comme il lui plaît... et il n'en est nullement responsable. Il peut même à l'intérieur de l'Assemblée, pour gagner la majorité à sa cause, exciter les sensibilités. Il veut faire admettre son point de vue et c'est son droit le plus naturel. Les idées, les votes émis par les députés pendant les débats ne causent nullement leur responsabilité.

Mais en dehors de l'Assemblée, lorsque le député prend sa plume pour exposer son opinion sur une certaine question, alors, de deux choses l'une : Ou bien il écrit un article scientifique ou littéraire dans le domaine de sa compétence, il est dans ce cas comme tous les citoyens; ou bien il écrit un article provoquant le public, injuriant quelqu'un. Comment pourrait-on le considérer comme irresponsable dans ces circonstances ? Il n'est pas responsable à l'intérieur de l'Assemblée parce qu'il y exerce sa fonction, la Nation lui accorde ce droit ; mais elle ne lui a jamais dit d'écrire tout ce qu'il veut dans un journal ".

Ajoutons à ces paroles excellentes les déclarations d'**Abdullah Azmi Efendi** : " L'article contient deux dispositions ; l'une concernant l'irresponsabilité, l'autre la suspension de la responsabilité. Le premier alinéa exprime l'irresponsabilité absolue du député de ses déclarations, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée ; l'autre se rapporte à la

suspension de la responsabilité, ou pour mieux dire elle met une limite à la durée de l'inviolabilité.

Le problème de l'irresponsabilité doit trouver une solution selon le but auquel est destinée l'institution. Pourquoi l'irresponsabilité ? Parce que si le député ne peut s'exprimer librement ici, il ne peut pas non plus exprimer la volonté de la Nation. Par conséquent, la liberté absolue de parole ne peut s'appliquer qu'à cette tribune. Les lois constitutionnelles n'admettent pas l'irresponsabilité du député pour ses déclarations en dehors de l'Assemblée. Les règles qu'on veut établir doivent être conformes à la raison et à la logique. Or, il est absolument illogique d'étendre l'irresponsabilité, établie pour la liberté des discussions à l'Assemblée, aux déclarations personnelles et privées du député en dehors de l'Assemblée. Une disposition de ce genre ne peut figurer dans aucune constitution. "

(Recueil des débats, IIème législature, 13 ème séance)

(13) **Refik Şevket İnce**, le quotidien " Cumhuriyet " du 12 Janvier 1941.

(14) **Esmein**, t. II, p. 420.

(15) **Duguit**, traité, IV, 213.

(16) **Salah Yargı**, Recueil des débats, IV ème législature, 2 ème année, 22 ème séance; le Prof. **Tahir Taner** est de même avis ; *Ceza Hukuku Dersleri* p. 196.

(17) **Barthélemy-Duez**, Traité, p. 570.

(18) **Duguit**, Traité, IV, 214.

(19) C'est là un des inconvénients de ne pas discuter et analyser minutieusement à l'Assemblée chaque phrase d'une disposition légale en ayant la patience d'écouter toutes les opinions. En effet plus tard dans l'application de la loi, lorsqu'on veut chercher le but du législateur on se trouve devant une lacune. Il y a trois voies pour chercher l'intention du législateur:

a — les expressions et les mots utilisés par le législateur, b — l'exposé des motifs du projet de loi, c — les opinions et les réserves formulées par les députés lors de la discussion. Ces dernières sont les plus précieuses. Les mots et les expressions vieillissent avec le temps et changent de sens. L'exposé des motifs peut ne pas englober tous les points de la réglementation. Mais les discussions peuvent éclairer aussi bien le texte que l'exposé des motifs. Il est particulièrement malheureux que sur un document comme la Constitution les débats aient été si courts.

(20) **Salah Yargı**, Recueil des Débats, VI ème législature, année 2, séance 22.

(21) Selon lui " Notre Assemblée est permanente. Le député garde sa qualité de représentant tant que les députés nouvellement élus ne sont pas réunis pour former la nouvelle législature. L'Assemblée ne peut pren-

dre que des vacances. Pendant les vacances l'Assemblée peut toujours être convoquée même si l'on procède à de nouvelles élections ; car, le principe, chez nous, est la permanence. Il n'y a pas comme sous l'empire de la Constitution ottomane une session ordinaire annuelle à durée fixe que l'on pouvait prolonger au besoin. L'Assemblée est permanente quitte à se donner des vacances ne dépassant pas 6 mois. ”

(22) Comme on le sait, la méthode de fixation des réunions se fait suivant l'un de ces deux systèmes :

a — le système des sessions : dans ce système qui est plutôt monarchique, c'est le gouvernement qui convoque les Assemblées pour une certaine période et c'est lui encore qui prononce leur clôture. En dehors de cette période la Chambre n'existe qu'en puissance : elle ne peut se réunir ni prendre des décisions qui soient juridiquement valables.

b — Le système de permanence : Dans ce système, républicain, l'Assemblée est considérée comme permanente pendant toute la période pour laquelle elle a été élue. De sorte que les députés gardent leur mandat et les pouvoirs qui en découlent jusqu'à ce qu'une nouvelle Assemblée se réunisse à la suite de nouvelles élections. C'est le système républicain. En effet dans le système républicain l'Assemblée contrôle non seulement le Cabinet mais encore le Chef de l'Etat qu'elle peut accuser et condamner pour trahison à la patrie. Par conséquent, le régime républicain implique la permanence de l'Assemblée.

En Turquie, le principe de la permanence a été admis à la Première Grande Assemblée Nationale, en 1920 par la loi sur “ le quorum de l'Assemblée ”. D'après l'art. 1 de cette loi, “ l'Assemblée se réunit en permanence jusqu'à la réalisation de son but ” Bien que les Constitutions de 1921 et de 1924 soient muettes sur la question, il est hors de doute qu'elles ont admis, le principe de la permanence. Par exemple, le régime des vacances parlementaires, la procédure de réunion de l'Assemblée, le principe que les députés gardent leur qualité de représentant jusqu'à la fin de la législature reposent sur l'idée de la permanence.

(23) Il est difficile de comprendre par une analyse juridique les Constitutions élaborées à la suite de grands événements historiques, des révolutions et des réformes sociales. Seule l'ambiance dont elles sont entourées peut nous aider à comprendre leur véritable portée. Dans la mesure où ces événements forment un passé lointain, et où le nouveau régime se stabilise et la vie normale revient, le désaccord grandit entre la constitution et les exigences de la vie. Il devient indispensable de réviser la Constitution pour l'adapter aux circonstances de la vie normale et aux impératifs de la conscience collective.

(24) Ce point est très bien mis en lumière par **Refik Şevket İnce** : “ Que veut dire “ l'Assemblée décide ” ? Cela ne veut nullement dire qu'elle adopte le rapport de la Commission. Cela signifie que l'Assemblée discute et décide de la question. Par exemple, le dossier de R. Ş. İnce accusé de coups et blessures vous est soumis. La commission comme

d'habitude a décidé, suivant le cliché habituel la suspension des poursuites jusqu'à la fin du mandat. Cette décision s'impose-t-elle à vous? Je ne le crois pas. Un député! a le droit de monter à la tribune et demander la levée de l'inviolabilité. Recueil des Débats, Leg. IV, année 2, volume 15, p. 197.

(25) **Ahmet Süreyya**, député de Gaziantep, Leg.: II, année 2, vol. 7/11 p. 557.

(26) **Ali Cenani**, député de Gaziantep. Rec. leg. II, année, 2 vol. 7/11, p. 557.

(27) Recueil, lég.: IV, année 2, Vol. 15, p. 196.
