

N° 115

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1993.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à modifier l'article 26 de la Constitution et tendant à réduire le champ d'application de l'immunité parlementaire,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre VALLON, Serge MATHIEU, Jean ARTHUIS, Jean-Pierre BLANC, Jean FAURE, Jacques GOLLIET, Claude HURIET, Pierre LAGOURGUE, Alain LAMBERT, Bernard LAURENT, Louis MERCIER et Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les membres du Parlement, députés et sénateurs, bénéficient d'une protection particulière appelée « immunité parlementaire ».

Cette immunité se traduit :

– Par une « irresponsabilité », qui soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

L'article 26 de la Constitution pose le principe selon lequel il est indispensable qu'un parlementaire, représentant la Nation, puisse agir suivant sa conscience sans avoir à redouter les conséquences autres qu'électorales de ses écrits, de ses paroles ou de ses actes.

– Par une « inviolabilité », qui vise les actes accomplis par les parlementaires en dehors de leurs fonctions, c'est-à-dire comme simple citoyen.

L'irresponsabilité présente un caractère absolu qui s'oppose à toute forme de poursuite, qu'elle soit pénale, civile ou disciplinaire. La levée de l'immunité parlementaire est impossible, ce qui n'est pas le cas de l'inviolabilité.

Le fait qu'un élu de la Nation ne puisse être, comme le dit l'article 26, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ne suscite aucune objection. Ce principe est tellement admis que l'on pourrait considérer qu'il est superflu de l'énoncer.

En revanche, le principe de l'inviolabilité est mal perçu dans l'opinion publique. Ce principe tend en effet à créer une catégorie de citoyens « protégés », rompant de ce fait l'égalité entre tous les citoyens.

Comment l'opinion publique peut-elle admettre que cette « inégalité » soit un fondement de la démocratie parlementaire et

doive être maintenue en même temps que la fonction parlementaire, elle-même rigoureusement protégée ?

Dans le cas de l'inviolabilité, l'arrestation et la poursuite sont différées ou n'auront lieu qu'après avoir été autorisées par l'Assemblée dont le parlementaire fait partie. Il ne faut donc voir dans l'inviolabilité un privilège personnel ou un régime d'exemption, mais simplement la garantie qu'aucune poursuite arbitraire ou infamante ne peut empêcher un représentant du peuple de siéger au Parlement.

Le fondement de cette protection explique pourquoi l'inviolabilité est rigoureuse selon que le Parlement se trouve ou non en session.

L'inviolabilité couvre en effet le parlementaire pendant toute la durée de son mandat. Elle est « totale » lorsque le Parlement est en session, soumettant la poursuite et l'arrestation à l'autorisation de l'Assemblée, sauf en cas de flagrant délit.

Hors session, c'est le Bureau de l'Assemblée qui est chargé de décider si un parlementaire peut être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

L'Assemblée doit se décider non en fonction de l'effet que son vote est susceptible de produire sur l'affaire judiciaire en cours mais pour des motifs de droit public tirés de la protection due à tout parlementaire. L'Assemblée nationale ou le Sénat sont donc là pour juger dans le sens de la défense d'un principe sans lequel, pour les constituants, il n'y a pas de représentation parlementaire possible.

Il est bon de rappeler que l'article 121 du code pénal punit de dégradation civique, comme coupables du crime de forfaiture, les magistrats ayant provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat d'arrêt, d'amener ou de dépôt contre une personne poursuivie ou arrêtée alors qu'elle était couverte par l'immunité parlementaire.

C'est à l'Assemblée dont le parlementaire fait partie de décider si la justice doit ou non être saisie.

Ce qui ne choquait pas l'opinion publique en 1958 ne peut plus être admis par elle en 1993. En effet, un tel principe risque de donner l'impression que l'immunité parlementaire est faite dans l'intérêt du parlementaire alors qu'à l'époque de la rédaction de la Constitution, elle ne l'était que dans l'intérêt du Parlement.

L'opinion publique ne peut comprendre qu'un parlementaire soit privilégié par rapport aux autres citoyens face à la justice, puisqu'il est élu du peuple dans une république.

Comment faire comprendre à l'opinion publique que ce privilège est indispensable au fonctionnement du Parlement ? Il ne peut au contraire que renforcer un anti-parlementarisme déjà bien ancré et très regrettable.

S'il appartient à l'Assemblée saisie de lever l'immunité pour que le parlementaire – poursuivi – puisse se défendre en justice comme tout autre citoyen, cette prérogative est mal perçue. En effet, on accuse souvent la majorité de l'Assemblée, qui a autorisé et donc voté la levée de l'immunité, d'avoir déjà « condamné politiquement l'accusé ».

Pour dissiper ce malentendu, et surtout pour revaloriser l'image du Parlement – et par voie de conséquence de la classe politique – auprès de l'opinion publique, les membres du parlement s'honoreraient à prendre l'initiative de modifier la Constitution pour supprimer les trois derniers alinéas de l'article 26.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle que je vous demande, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

L'article 26 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 26.* – Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »