

N° 43

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979 - 1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission prévue par l'article 105 du Règlement du Sénat (1) chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Marcel CHAMPEIX, tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. Bernard PARMANTIER, sénateur de Paris,

Par M. Henri CAILLAVET

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Louis Virapoullé, *Président* ; Jean Béranger, *Vice-Président* ; Marcel Rudloff, *Secrétaire* ; Henri Caillavet, *Rapporteur* ; Jean Bénard Mousseaux, Charles Bosson, Louis Boyer, Jacques Braconnier, Marcel Champeix, Jean Chérioux, Félix Ciccolini, Michel Darras, Gilbert Devèze, François Giacobbi, Beaudouin de Hauteclocque, Maurice Janetti, Pierre Jourdan, Robert Laucournet, Paul Malassagne, Pierre Marilhac, James Marson, Dominique Pado, Hubert Peyou, Paul Pillet, Guy Schmaus, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Tournan, Pierre Vallon, Frédéric Wirth.

Voir le numéro
SÉNAT: 9 (1979-1980)

Immunités parlementaires — Radio-télévision

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I — Les règles relatives aux immunités parlementaires	3
II — Les propositions de la commission tendent à la suspension des poursuites jusqu'à la fin du mandat de M. PARMANTIER	5

Mesdames, Messieurs,

Le 2 octobre dernier, M. Marcel CHAMPEIX a déposé une proposition de résolution tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. Bernard PARMANTIER, sénateur de Paris. Notre collègue est en effet poursuivi, depuis le 9 août 1979, sur la base de l'article 33 bis de la loi n° 74-696 du 7 août 1974, article qui réprime la diffusion d'une émission de radio-diffusion ou de télévision en violation du monopole (1).

Avant de vous proposer de prendre une décision sur la proposition de résolution qui vous est soumise, il convient de rappeler brièvement les règles relatives aux immunités parlementaires.

I — LES REGLES RELATIVES AUX IMMUNITES PARLEMENTAIRES

Ces règles sont fixées par l'article 26 de la Constitution de 1958, qui distingue entre l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

L'irresponsabilité concerne les actes accomplis par les députés et sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions (opinions, discours, votes, etc.); elle assure aux parlementaires une protection absolue qui s'oppose à toute poursuite, pénale, civile ou disciplinaire, aussi bien pendant la durée du mandat qu'après l'expiration de celui-ci.

(1) Cet article a été inséré par l'art. 1^{er} de la loi n° 78-787 du 28 juillet 1978.

L'inviolabilité, qui concerne les actes accomplis en dehors de l'exercice du mandat parlementaire, n'assure au contraire qu'une protection relative. C'est pourquoi des règles plus nuancées distinguent entre l'autorisation de poursuites, l'arrestation et la suspension des poursuites.

Pendant la durée des sessions, les poursuites ne peuvent, sauf cas de flagrant délit, être engagées qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont le parlementaire fait partie; cette règle s'explique par le souci fort légitime d'éviter qu'une procédure intempestive ne vienne troubler le déroulement normal des travaux du Parlement. En dehors des sessions, les poursuites peuvent être engagées à tout moment; c'est ce qui s'est passé dans l'affaire qui nous préoccupe, avec un réquisitoire introductif d'instance en date du 9 août 1979.

L'arrestation obéit, en période de session, aux mêmes règles d'autorisation que les poursuites. En dehors des sessions, l'arrestation doit être autorisée par le bureau de l'assemblée dont le parlementaire fait partie, à moins qu'il n'y ait :

- flagrant délit, comme en période de session,
- poursuites déjà autorisées, ce qui est la suite logique de décisions précédemment prises,
- ou condamnation définitive car il est normal que, comme tout citoyen, le parlementaire condamné exécute sa peine.

Enfin, la suspension des poursuites ou de la détention est ordonnée lorsque l'assemblée dont le parlementaire fait partie le requiert. Le texte ne distinguant pas, au contraire des alinéas qui le précèdent, entre les périodes de session et les autres, on peut penser que cette disposition a une portée générale. C'est d'ailleurs ce qu'avait estimé le Sénat lorsque, le 29 juin 1977, il avait requis la suspension des poursuites engagées contre M. Georges DARDEL jusqu'à la fin du mandat de celui-ci.

Les décisions des assemblées sont immédiatement exécutoires sauf, pour ceux qui ne s'y conformeraient pas, à tomber sous le coup de l'article 121 du Code pénal.

II — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Chacun sait que M. Bernard PARMANTIER est poursuivi pour avoir, le 28 juin dernier, participé à la diffusion d'une émission de radio-diffusion due à l'initiative du parti socialiste. Au regard de ces faits et de cette poursuite, quelle doit être l'attitude à suivre ?

Il convient ici de citer les propos d'Eugène PIERRE, déjà rappelés dans l'excellent rapport que M. de CUTTOLI avait rédigé au sujet de la demande de suspension des poursuites engagées contre M. DARDEL :

« La délibération, en pareille matière, doit être d'autant plus courte que la question posée est extrêmement simple, la personnalité du membre à l'égard duquel il s'agit de requérir n'est pas mise en cause, la Chambre n'examine pas les faits particuliers qui peuvent être relevés contre le député détenu ou poursuivi ; elle ne statue pas sur le fond de l'affaire, mais exclusivement sur le maintien de l'immunité législative dont les assemblées politiques ne sauraient se montrer trop jalouses ». (Traité de droit politique, électoral et parlementaire, deuxième édition, paragraphe 1079, page 1228).

Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les faits reprochés à M. PARMANTIER. Mais chacun s'accorde à reconnaître qu'ils ne présentent pas une gravité telle que la suspension des poursuites troublerait en quoi que ce soit l'ordre public ; au surplus, ainsi que le signale fort justement M. CHAMPEIX dans sa proposition de résolution, un certain nombre d'études et de réflexions sont actuellement menées à ce sujet et la législation devra un jour ou l'autre faire l'objet d'une révision. Dans ces conditions, il n'est pas douteux que les poursuites engagées par M. PARMANTIER doivent être suspendues, afin d'empêcher que notre collègue soit gêné dans la plénitude de l'exercice de ses fonctions. C'est ce qu'a décidé la commission dans un premier vote.

Elle s'est ensuite prononcée sur la durée de cette suspension. Certains peuvent penser qu'elle ne devrait avoir effet que pendant la durée de la session. Telle était effectivement la règle sous la Troisième République. Cependant, sous la Quatrième République, de 1946 à 1954 tout au moins, la suspension des poursuites durait pendant tout le mandat du parlementaire intéressé. Quant à notre actuelle Constitution, elle est apparemment muette sur le sujet.

Suspendre les poursuites pendant la durée de la présente session n'aurait guère d'utilité. Il faudrait, en toute logique, si les poursuites persistent à ce moment-là, prendre une nouvelle décision de suspension lors de la prochaine session. Cette considération d'opportunité — importante mais non déterminante — mise à part, il faut surtout examiner les principes.

Le mandat parlementaire est une globalité : que le Parlement siège ou non, l'activité du député ou du sénateur doit se poursuivre normalement jusqu'au terme de son mandat. Ceci ne signifie pas que le parlementaire soit un citoyen au-dessus des lois ; il peut, sans aucune autorisation, faire l'objet de poursuites en dehors des sessions ; par ailleurs, c'est à l'assemblée dont il fait partie, s'il y a une demande en ce sens, d'apprécier s'il est opportun ou non de suspendre les poursuites.

Certes, les 2^e et 3^e alinéas de l'article 26 de notre Constitution distinguent entre les sessions et les inter-sessions ; mais ces textes sont de nature procédurale et donc sans influence sur la question de fond qui nous préoccupe. Bien plus, l'absence de distinction au 4^e alinéa incline à penser que les constituants se sont refusés à l'opérer.

Les travaux du Comité consultatif constitutionnel viennent à l'appui de cette réflexion. Alors que ce qui est devenu le 3^e alinéa de l'article 26 n'avait pas encore été inséré, le Commissaire du gouvernement déclarait : « La Chambre peut toujours faire libérer l'intéressé lorsqu'il n'est pas couvert par l'immunité », c'est-à-dire en dehors des périodes de session mentionnées au 2^e alinéa. Implicitement, cette observation reconnaissait que le dernier alinéa de l'article 26 pouvait recevoir application en dehors des périodes de session, même s'il est par ailleurs difficilement concevable qu'une Chambre puisse décider quelque chose lorsqu'elle ne siège pas.

Allant dans le même sens, la Cour de Cassation a décidé, par deux arrêts en date du 5 mai 1964, que l'immunité était liée au mandat parlementaire :

« Attendu que tel est l'état du droit en cette matière, la jouissance de l'immunité que vise l'alinéa 2 de l'article 6 de la même loi (1) étant en effet attachée au mandat parlementaire lui-même et indépendante du régime des sessions. »

(1) La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Par ailleurs, pour conforter cette thèse, il existe un précédent particulièrement explicite au niveau du Parlement lui-même : la décision prise par le Sénat de suspendre jusqu'à la fin de son mandat les poursuites engagées contre M. Georges DARDEL.

A l'unanimité, votre commission a décidé de vous demander de vous prononcer en ce sens afin, d'une part d'explicitier les règles constitutionnelles, d'autre part surtout, comme l'écrivait M. de CUTTOLI dans son rapport, « de donner à l'inviolabilité parlementaire son plein effet d'institution destinée à garantir l'indépendance du pouvoir législatif en face de tous les autres pouvoirs ».

En agissant ainsi, ce n'est pas l'homme qu'elle entend protéger, mais bien la fonction pour laquelle les électeurs nous ont désignés.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Mesdames, Messieurs, votre commission vous prie de vouloir bien adopter la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 26, 4^e alinéa de la Constitution,

Vu la proposition de résolution annexée au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1979, présentée par M. Marcel CHAMPEIX,

requiert la suspension, jusqu'à la fin de son mandat, des poursuites engagées contre M. Bernard PARMANTIER.