

N° 431

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à l'immunité parlementaire,

Par M. Guy ALLOUCHE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Cicolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Jean Benard-Mousseaux, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mussion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 610, 735 et T.A. 121.

Sénat : 392 (1988-1989).

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	
I. LE CONTEXTE JURIDIQUE DE CETTE PROPOSITION DE LOI	7
1. Le rapport Vivien et ses conséquences judiciaires	7
• <i>Rappel succinct des faits</i>	7
• <i>Les conclusions de la commission "ad hoc" de l'assemblée nationale</i>	8
• <i>Les réserves exprimées sur les conclusions de la commission "ad hoc"</i>	9
2. La jurisprudence a contredit les conclusions de la commission "ad hoc"	10
II. OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE LOI	12
1. Problématique constitutionnelle : les éléments à prendre en compte	12
• <i>Une objection constitutionnelle : la "mission" n'entrerait pas dans le cadre de l'article 26 de la constitution</i>	13
• <i>La nature juridique et politique des immunités parlementaires</i>	13

	<u>Pages</u>
2. L'analyse de votre commission : la "mission" entre bien dans le cadre de l'article 26 de la constitution, dans la limite toutefois des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral	14
• <i>Une position de principe conforme à celle de l'Assemblée nationale</i>	14
• <i>L'immunité est une garantie essentielle pour les rapporteurs d'une mission</i>	15
• <i>L'exégèse des textes plaide en faveur de l'interprétation de votre commission</i>	16
• <i>Une réserve fondamentale émise par votre commission : le respect du cadre organique</i>	17
III. L'UTILITÉ D'UNE LOI : UNE SOLUTION JURIDIQUE DE FOND	18
1. Une interprétation prétorienne contestable	18
2. Une jurisprudence politiquement dangereuse	20
IV. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ..	21
TABLEAU COMPARATIF	23
ANNEXE	25

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi présentée par M. Louis Mermaz et les députés du groupe socialiste de l'Assemblée nationale (AN 1988-1989 n° 610) soumise à votre examen a pour objet d'étendre aux rapports des parlementaires en mission l'immunité parlementaire visée à l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de presse.

En son état actuel, l'article 41 de la loi susvisée, résultant de l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dispose que :

"Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées.

"Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux."

Conformément aux conclusions de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale, lors de sa séance publique du 15 juin dernier, a adopté ladite proposition, qui aurait donc pour effet d'étendre l'irresponsabilité constitutionnelle de l'article 26 alinéa premier de la Constitution aux rapports présentés par les parlementaires à l'issue des missions qui leur sont confiées par le Premier ministre, par le Gouvernement ou un de ses membres.

Il est utile à ce propos de rappeler qu'il existe en fait deux types de missions susceptibles d'être confiées à un parlementaire :

- les missions visées à l'article L.O. 144 du code électoral, donnant lieu à décret publié au Journal officiel. Dans cette situation, le parlementaire peut cumuler sa mission et son mandat parlementaire durant au maximum 6 mois, au-delà desquels cet article L.O. 144 lui fait obligation de renoncer à son mandat.

- des missions plus informelles, confiées par exemple par un ministre, et qui bien sûr ne tombent pas en droit sous le coup d'une incompatibilité, n'étant pas formellement prévues par le code électoral.

En son état actuel, la proposition votée par l'Assemblée nationale s'appliquerait indistinctement à l'ensemble des rapports des parlementaires en mission, que celle-ci leur ait été confiée dans le cadre de l'article L.O. 144 du code électoral, ou en vertu d'une simple lettre ministérielle de mission hors le cadre dudit article.

*

* *

Avant d'examiner plus en détail cette proposition de loi, il importe semble-t-il d'insister sur l'étendue réelle de la protection spécifique qu'elle se propose d'instituer.

Le texte soumis à votre examen vise en effet les rapports, et aucunement les actes des parlementaires en mission.

Il s'agit donc d'une disposition parfaitement circonscrite quant à son objet, qui ne modifie pas substantiellement le régime actuel des immunités parlementaires.

Cette observation liminaire doit attentivement être conservée à l'esprit, et constitue une des lignes directrices du présent rapport.

I. LE CONTEXTE JURIDIQUE DE CETTE PROPOSITION DE LOI

On peut s'interroger sur l'opportunité d'examiner aujourd'hui une telle proposition, dont l'urgence ne peut guère se comprendre sans le rappel préalable d'une situation de fait à laquelle se trouve actuellement confronté M. Alain Vivien, député de la Seine-et-Marne.

1. Le rapport Vivien et ses conséquences judiciaires

• *Rappel succinct des faits*

On sait que dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du Code électoral, M. Alain Vivien s'était vu confier par le Premier ministre une mission d' "étude sur les problèmes posés par le développement des sectes religieuses et pseudo-religieuses" (lettre de mission du 1er septembre 1982).

Au terme de cette mission, l'intéressé avait remis au Premier ministre son rapport, intitulé "*les Sectes en France, Expression de la liberté morale ou facteurs de manipulation*", publié en février 1983 dans la collection des rapports officiels.

Dans cet ouvrage, M. Alain Vivien faisait état de constatations et de considérations dont certaines furent estimées diffamatoires par les responsables de l'Eglise de Scientologie, qui, par voie de citation directe, engagèrent donc une action pénale contre l'auteur du rapport.

Si l'examen exhaustif des procédures ultérieures dans cette affaire ne paraît guère utile, en revanche, on rappellera que le 14 juin 1985, le Procureur de la République refusa de donner à la partie civile une date d'audience, en application de l'article 26, alinéa 2 de la Constitution, qui dispose qu'aucun membre du Parlement ne peut durant les sessions être poursuivi ou arrêté qu'avec l'autorisation de son assemblée.

• *Les conclusions de la commission "ad hoc" de l'assemblée nationale*

Les requérants furent donc conduit à formuler à l'encontre de M. Vivien une demande de levée d'immunité parlementaire, examinée par une commission "ad hoc" de l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues par l'article 80 de son Règlement.

La commission "ad hoc", dans son rapport (AN, 1984-1985 n° 2930 du 25 juillet 1985), s'est livrée à une analyse circonstanciée du cas particulier qui lui était soumis.

Il s'avérait en effet qu'aucune action en diffamation n'avait jusqu'à présent été intentée contre un parlementaire à la suite d'un rapport de mission au Premier ministre. Les commissaires estimèrent donc indispensable de préciser aussi exactement que possible leur position, qui consituerait un précédent en la matière.

S'interrogeant sur l'étendue des immunités parlementaires dont était susceptible de bénéficier un parlementaire en mission, la **commission parvint aux conclusions suivantes :**

"- la question a donc été soulevée de savoir dans quelle mesure un parlementaire auquel le Gouvernement confie, à titre temporaire, dans le cadre de l'article L.O. 144 du Code électoral, la mission d'étudier les problèmes posés dans un domaine particulier se trouve protégé, non pas seulement par les immunités personnelles prévues aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 26 de la Constitution, mais plus fondamentalement par l'immunité concernant l'exercice même du mandat, prévue en son alinéa premier, selon lequel : "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.

- un consensus s'est dégagé au sein de la commission "ad hoc" : conformément aux conclusions du rapport ... il a été considéré que les missions d'études, d'information et de réflexion, confiées à titre temporaire par le Gouvernement à un parlementaire, s'inscrivaient dans le prolongement des "fonctions" mentionnées à l'article 26, alinéa premier, et qu'en conséquence les opinions émises par le parlementaire dans le cadre d'une telle mission n'étaient pas des actes détachables du mandat parlementaire.

Ainsi qu'en témoignent les termes de "parlementaire en mission", c'est bien en effet la qualité de parlementaire qui justifie le choix du Gouvernement de confier une étude à un membre des Assemblées, plutôt qu'à un fonctionnaire ou à toute autre personnalité. Pendant la durée de la mission, le parlementaire continue d'exercer la plénitude des prérogatives attachées à son mandat."

Appelée à se prononcer sur la demande d'immunité parlementaire qui lui était ainsi présentée, la commission "ad hoc" fut donc conduite à définir une position de principe sur la recevabilité même de ce type d'actions. Sa position de principe, qui a vocation à s'appliquer à tous les cas de cette espèce, est résumée très clairement dans le rapport susvisé :

"En définitive, la commission a conclu que les dispositions de l'article 26, alinéa premier, de la Constitution, qui protègent les parlementaires pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions doivent s'étendre aux travaux réalisés par les parlementaires en mission. Elle souligne que le fait de répondre négativement aux demandes de levée de l'immunité parlementaire ne saurait en aucun cas préjuger de la recevabilité des plaintes au regard de l'article 26, alinéa premier, de la Constitution."

• *Les réserves exprimées sur les conclusions de la commission "ad hoc"*

L'opinion de la commission "ad hoc" rejoignait largement celle que le Gouvernement avait émise en juillet 1984 en réponse à une question écrite posée à ce sujet par M. Pierre-Bernard Cousté, député (question écrite n° 51630). (1)

Le Gouvernement avait toutefois estimé qu'en l'absence de disposition expresse, ce serait finalement à la jurisprudence qu'il appartiendrait de trancher ce point de droit.

(1) Le texte in extenso de cette question et de la réponse du Premier ministre figure en annexe du présent rapport.

Cette position prudente fut du reste partagée en 1985 par un des membres de la commission "ad hoc", puisque M. Jean Foyer estima que les immunités parlementaires ne sauraient s'interpréter de façon extensive, et *"qu'en tout état de cause, cette question ne pouvait être tranchée que par une juridiction"*.

2. La jurisprudence a contredit les conclusions de la commission "ad hoc"

Or, c'est en définitive une interprétation contraire à celle de la commission "ad hoc" que la jurisprudence a adoptée.

La chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris a en effet admis, le 6 mars 1986, que les plaintes en diffamations contre M. Alain Vivien étaient recevables, tant au regard des dispositions de l'article 26 alinéa 1 de la Constitution que de celles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse.

Le jugement du tribunal de grande instance est fondé sur une lecture restrictive des dispositions susvisées, dans la mesure où le tribunal n'a pas admis que le rapport de M. Alain Vivien répondait à la définition des actes couverts par l'immunité telle qu'elle résulte de la Constitution (*"opinion ou vote émis dans l'exercice des fonctions"*) ou de la loi sur la presse (*"rapports ou toute pièce imprimée par ordre d'une des deux assemblées"*) :

... 'Contrairement à ce que soutient Monsieur Alain Vivien, l'irresponsabilité prévue par ce texte [l'article 26 alinéa premier de la Constitution] en faveur des membres du Parlement ne saurait recevoir application en l'espèce. En effet, l'élaboration et la rédaction du rapport litigieux ne peuvent être assimilées à un vote, un discours ou une opinion émise par M. Vivien dans l'exercice de ses fonctions de député...

'Enfin, il n'est pas inutile d'observer que l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, modifié par l'ordonnance du 17 novembre 1958, postérieure à la Constitution du 4 octobre 1958, n'exclut du champ d'application de la loi sur la liberté de la presse que les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées.

"Monsieur Alain Vivien ne peut donc invoquer ni les dispositions de l'article 26 alinéa premier de la Constitution, ni celles de l'article 41, alinéa premier, de la loi du 29 juillet 1881".

Le jugement d'appel a confirmé l'analyse des juges du premier degré, en précisant mieux les considérations logiques qui justifiaient cette interprétation restrictive.

Dans son arrêt du 11 mars 1987, la Cour d'appel de Paris a en effet considéré que les parlementaires en mission étaient choisis non pour leur qualité de parlementaire, mais pour leurs compétences personnelles dans le domaine faisant l'objet de la mission.

Ce faisant, la cour a jugé que rien ne distinguait un député ou un sénateur en mission de toute autre personnalité désignée intuitu personae par le Gouvernement (fonctionnaire, élu local, etc...).

"Considérant que M. Vivien fait plaider le moyen tiré de l'irresponsabilité parlementaire de l'article 26 de la Constitution qui protège les opinions et les votes émis par le parlementaire dans l'exercice de ses fonctions.

"Considérant que ce moyen n'est pas fondé :

"qu'en effet ce n'est pas en sa qualité de membre du parlement que le prévenu a été choisi par le Premier ministre pour effectuer une mission temporaire de six mois, mais en sa qualité de spécialiste du problème des sectes religieuses et pseudo-religieuses.

"qu'il est loisible au Gouvernement de confier toute mission d'étude qu'il juge utile à toute personne en raison de sa compétence et que, dans ce domaine, aucune différence n'est faite entre la mission confiée à un fonctionnaire public, à un membre du Parlement, à un élu local, ou à un simple particulier.

"qu'en ce qui concerne un membre du Parlement, il n'en serait autrement, et le bénéfice de l'irresponsabilité lui serait accordé, que s'il s'agissait d'une mission à lui confiée par l'Assemblée à laquelle il appartient, son rapport étant d'ailleurs dans ce cas remis à l'Assemblée et non au pouvoir exécutif".

*

* *

II. OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi soumise à notre examen est donc inspirée par deux soucis :

- **d'abord de régler une situation immédiate**, puisqu'il s'agit d'interpréter légalement un texte dans un domaine où traditionnellement le Parlement exerce un contrôle étendu : les immunités parlementaires ressortissent en effet au statut-même des membres du Parlement, auquel le législateur est bien sûr tenu d'accorder une vigilance toute particulière ;

- **mais au-delà du cas personnel de M. Alain Vivien, le second souci qui inspire ce texte est d'offrir une protection égale à tous les parlementaires en mission**, puisque tous, députés ou sénateurs, peuvent un jour ou l'autre être appelés à effectuer ce type de mission, et à en supporter les conséquences judiciaires dans des conditions particulièrement préjudiciables à leur mandat.

1. Problématique constitutionnelle : les éléments à prendre en compte

La proposition soumise à votre examen soulève néanmoins un délicat problème de constitutionnalité, sur lequel votre commission croit indispensable de s'attarder, avant même d'examiner le dispositif de son article unique.

Les arguments essentiels de ce débat ont d'ailleurs été largement exposés devant l'Assemblée nationale, puisque M. Pierre Mazeaud y a soutenu une exception d'irrecevabilité précisément fondée sur la prétendue inconstitutionnalité de ce texte.

• *Une objection constitutionnelle : la "mission" n'entrerait pas dans le cadre de l'article 26 de la constitution*

Sans contester sur le fond l'utilité éventuelle d'une telle proposition, les auteurs de l'exception d'irrecevabilité ont en effet estimé que la réforme proposée devrait faire l'objet d'une révision constitutionnelle et non d'une simple mesure législative.

M. Mazeaud a en effet tenté de démontrer qu'un rapport de parlementaire en mission n'est pas un acte entrant dans l'exercice de ses fonctions, telles qu'elles seraient visées à l'article 26 de la Constitution.

Pour lui, la proposition soumise à votre examen aurait ainsi pour effet d'étendre le champ originel d'application de cet article 26, et imposerait donc de recourir à une révision constitutionnelle en bonne et due forme (procédure de l'article 89 de la Constitution).

• *La nature juridique et politique des immunités parlementaires*

Le problème soulevé par cette exception d'irrecevabilité a certes retenu toute l'attention vigilante de votre commission, dans la mesure où le législateur ne saurait, en ce domaine particulièrement, méconnaître aucune des dispositions fondamentales qui définissent les modalités d'exercice du mandat parlementaire et des garanties y attachées.

Toute immunité constitue en effet une exception au droit commun, justifiée par des considérations d'ordre public qui l'emportent de façon absolue sur les textes où les procédures auxquelles elle déroge.

Il y va en fait de la démocratie, et la protection spéciale accordée aux parlementaires doit s'analyser, non pas comme un privilège personnel, mais véritablement comme une mesure de sauvegarde de la démocratie elle-même.

2. L'analyse de votre commission : la "mission" entre bien dans le cadre de l'article 26 de la constitution, dans la limite toutefois des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral

• Une position de principe conforme à celle de l'Assemblée nationale

Dans le cas présent, la proposition de loi soumise à votre examen pose un problème d'interprétation de la Constitution, puisqu'elle tend effectivement à préciser le champ d'application de l'irresponsabilité prévue à l'article 26, alinéa premier, de la Constitution.

Mais dès lors qu'il s'agit d'une interprétation, il convient de se référer à l'ensemble des normes qui définissent le cadre juridique des immunités parlementaires, de façon à vérifier si la présente proposition est conforme aux règles constitutionnelles et organiques qui les instituent et en déterminent le champ d'application.

Or il semble qu'en l'espèce, une lecture exagérément limitative de l'article 26, alinéa premier, de la Constitution, risque d'en restreindre indûment l'applicabilité, en contradiction totale avec l'objet même du texte qu'elle se proposerait de préserver.

Il convient en effet de s'interroger sur l'incidence réelle d'une action pénale dirigée contre un parlementaire à raison d'opinions émises par lui dans un rapport de mission. En fait, cette action sera préjudiciable au mandat parlementaire du rapporteur, et non pas aux fonctions essentiellement temporaires qu'il aura assumées dans le cadre de sa mission.

Dans le cas de M. Alain Vivien, par exemple, ce n'est pas tant le rapporteur sur les sectes qui est visé, mais bien le député lui-même, que les actions pénales intentées par l'Eglise de Scientologie tentent de discréditer aux yeux de l'opinion publique.

A supposer que ces actions aboutissent à une condamnation pénale, ce ne serait pas l'auteur du rapport contesté, mais bien le député de la Nation qui supporterait les conséquences préjudiciables des opinions qu'il a émises dans le cadre de l'exercice normal de ses fonctions.

• *L'immunité est une garantie essentielle pour les rapporteurs d'une mission*

Au demeurant, c'est le Gouvernement qui décide de publier ou de ne pas publier les rapports qui lui sont remis par les parlementaires à l'issue de leur mission. Si l'auteur du rapport s'autorise à établir aussi exactement que possible les faits sur lesquels il est invité à réfléchir et à se prononcer, c'est précisément parce qu'en sa qualité de parlementaire, il conserve toute l'indépendance et toute l'impartialité attachée à son mandat.

L'initiative ultérieure de publier ou non son rapport lui échappe. Mais à l'instant où il rédige ses conclusions, le rapporteur doit faire abstraction des conséquences éventuellement dommageables que ses propos risqueraient d'entraîner pour lui et s'attacher à préciser sa position dans les mêmes conditions d'indépendance que s'il les exposait à la tribune de l'Assemblée dont il est membre : faute de quoi la désignation d'un parlementaire en mission n'aurait guère de sens.

C'est précisément parce qu'il est parlementaire que le député ou le sénateur en mission peut exprimer des propos que tout autre auteur hésiterait à livrer, et qu'il peut s'engager pleinement dans le rapport déposé à l'issue de sa mission.

A ce titre, il n'y a pas de différence substantielle entre le rapport d'un parlementaire imprimé par ordre de son assemblée (art. 41 de la loi de 1881) ou par ordre du Gouvernement : dans les deux cas, il s'agit du rapport établi par un parlementaire à l'intention des pouvoirs publics constitutionnels, dans le cadre normal de ses fonctions, telles qu'elles sont entendues à l'article 26 de la Constitution.

Juridiquement, il faut donc considérer que le rapport de mission est l'accessoire du mandat et que conformément aux principes généraux de notre droit, le régime juridique de l'accessoire suit le régime du principal.

• *L'exégèse des textes plaide en faveur de l'interprétation de votre commission*

L'exégèse des dispositions constitutionnelles et organiques plaide du reste pour cette interprétation.

L'article L.O. 144 du code électoral (partie organique) présente en effet une singularité rédactionnelle unique, puisqu'en matière d'incompatibilité il est le seul article dudit code rédigé au mode affirmatif.

Tous les autres cas d'incompatibilité sont en effet établis par des dispositions prohibitives ("*il est interdit de...*") ou rédigés au mode négatif ("*les membres du Parlement ne peuvent cumuler...*").

Toutes ces dispositions attestent clairement que nul ne peut simultanément acquérir ou conserver son mandat parlementaire et exercer les fonctions incompatibles qu'elles déterminent.

En revanche, l'article L.O. 144 autorise expressément ce cumul spécifique (pour une durée n'excédant pas six mois), ce qui prouve que durant sa mission, le rapporteur reste avant tout parlementaire et conserve dans leur intégralité toutes les prérogatives attachées à son mandat. On peut même soutenir que les charges spécifiques qui pèsent sur lui à raison de sa mission constituent non pas le prolongement proprement dit du mandat, mais plutôt une modalité particulière de son exercice.

Il serait donc inexact d'entendre les termes "*fonctions*" visés à l'article 26, alinéa premier, de la Constitution, de façon limitative, dans la mesure où la loi organique autorise l'exercice de fonctions supplémentaires (celles de la mission) durant six mois.

L'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est une disposition législative ordinaire, qui tend à assurer le respect des dispositions au demeurant très générales de l'article 26 de la Constitution.

Dès lors que la constitutionnalité de cet article 41 ne fait aucun doute, il est donc possible, par voie législative également, d'en préciser le champ exact d'application, sans modifier pour autant le texte constitutionnel dont il garantit la mise en oeuvre.

• *Une réserve fondamentale émise par votre commission : le respect du cadre organique*

Encore convient-il d'observer que cette analyse ne saurait s'appliquer qu'aux situations de fait strictement conformes aux textes qui régissent l'activité parlementaire.

Dans le cas présent, l'interprétation déduite des articles 26, alinéa premier de la Constitution et L.O. 144 du code électoral (partie organique dudit code) ne se trouve fondée qu'à l'égard des missions effectuées dans leur cadre organique normal, et ne concerne donc pas les autres missions informelles susceptibles d'être confiées à un parlementaire.

L'extension de l'immunité aux rapports établis à l'issue de telles missions informelles contreviendrait en effet à l'esprit même des textes qui justifient la position de principe définie ci-dessus.

En tout état de cause, votre commission, soucieuse de prévenir toute dérive estime que le champ d'application de la présente proposition de loi devrait être strictement limité aux rapports déposés au terme des seules missions confiées à un parlementaire en application de l'article L.O. 144 du code électoral.

*

* *

R

III. L'UTILITÉ D'UNE LOI : UNE SOLUTION JURIDIQUE DE FOND

Au-delà même des difficultés constitutionnelles que la présente proposition de loi pouvait sembler soulever, votre commission s'est interrogée sur l'utilité de l'intervention du législateur, puisqu'en tout état de cause, la jurisprudence a déjà donné une réponse en droit au problème qui nous est soumis.

A cet égard, cette réponse ne paraît nullement satisfaisante. En premier lieu, on l'a vu, elle contredit fondamentalement la position qu'avait adoptée sur ce point la commission "ad hoc" de l'Assemblée nationale, dans un domaine où traditionnellement les organes compétents des assemblées parlementaires sont investis d'un large pouvoir d'appréciation du droit applicable. Mais surtout, l'actuelle jurisprudence des tribunaux semble frappée de deux vices auxquels le législateur est tenu de remédier :

- elle est juridiquement contestable ;
- elle est politiquement dangereuse.

1. Une interprétation prétorienne contestable

Il apparaît en effet en premier lieu que les jugements examinés ci-avant méconnaissent fondamentalement la distinction logique entre la mission confiée à un parlementaire et une mission confiée à toute autre personne n'appartenant pas au pouvoir législatif.

Dans le cas d'une mission confiée à un parlementaire, il convient en effet de souligner que la compétence personnelle n'est qu'un élément subsidiaire qui guide le choix du Gouvernement.

Au demeurant, le pouvoir exécutif dispose de nombreux services dotés de fonctionnaires de très haute qualité (inspections générales, par exemple), qui pourraient techniquement accomplir les mêmes travaux d'étude que ceux auxquels se livrent les parlementaires en mission.

Dans le même ordre d'idée, le Premier ministre peut consulter le Conseil économique et social "sur tout problème économique ou social" intéressant la République (article 2 alinéa 5 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au Conseil Economique et Social).

Les services compétents sont d'ailleurs la plupart du temps mis à la disposition du parlementaire en mission, ce qui atteste le caractère irremplaçable de leur contribution technique.

En revanche, le parlementaire, élu de la Nation et à l'abri de toute pression du pouvoir exécutif, protégé de surcroît contre d'éventuelles actions judiciaires par son immunité constitutionnelle, apporte à sa mission les garanties de sérénité, d'indépendance et d'impartialité que des fonctionnaires, si compétents soient-ils, ne pourront jamais offrir.

A ce titre, il faut incontestablement admettre que c'est avant tout la qualité de parlementaire qui détermine le choix du Gouvernement, et qui distingue fondamentalement ce type de mission de tout autre travail analogue effectué par un non-parlementaire.

Il apparaît que les juges ont méconnu cette différence de nature, ce qui a bien sûr faussé leur appréciation des éléments de fait et de droit auxquels ils étaient confrontés.

Dans un tel cas de figure, le législateur est fondé à adopter une loi qui finalement n'étend pas le régime actuel de l'immunité, mais en précise le contenu et s'analyse donc comme une loi interprétative.

L'utilité d'une telle loi est d'autant plus manifeste que les deux jugements rendus dans l'affaire Vivien laissent planer à l'avenir une menace grave sur notre mandat parlementaire, puisque tous, à un moment ou à un autre, nous pouvons être appelés à effectuer une mission au terme de laquelle nous serions virtuellement exposés à des actions judiciaires plus que contestables. Le risque n'est plus seulement juridique, il devient surtout politique.

2. Une jurisprudence politiquement dangereuse

Exclure l'activité des parlementaires en mission du champ d'application de l'immunité parlementaire est en effet très dangereux politiquement.

On sait, en effet, que beaucoup, si ce n'est la plupart des actions en diffamation dirigées contre un parlementaire sont intentées avec des arrières-pensées politiques : il s'agit en fait de lui causer un préjudice grave devant l'opinion publique et devant ses électeurs, beaucoup plus qu'obtenir une réparation d'un dommage réel. L'utilisation abusive de procédures pénales peut entraîner de lourdes conséquences pour l'élu, et c'est précisément pour le mettre à l'abri de telles pressions que l'article 26 de la Constitution et la loi de 1881 sur la liberté de presse ont institué un mécanisme protecteur dérogoire du droit commun.

Cette protection spécifique ne vise pas le parlementaire lui-même, mais le mandat dont il est détenteur, et qui doit pouvoir être exercé nonobstant toute pression extérieure ou toute intention de nuire. Il s'agit d'une protection d'ordre public qui garantit la libre expression des opinions, et en fin de compte, la démocratie elle-même. A meilleure preuve, on rappellera qu'un parlementaire n'est pas à même de disposer à son gré de la protection juridique attachée à son mandat : il ne peut y renoncer, quel que soit par ailleurs son désir d'aller en justice pour répondre et se justifier des faits qui lui sont reprochés.

Il est dès lors indispensable que la protection du mandat s'étende dans sa plénitude à tous les actes indétachables de celui-ci, dont notamment les rapports de mission.

Faute de quoi, il y aurait tout lieu de craindre que le parlementaire, spécialement exposé lorsqu'il effectue une mission sur un sujet sensible (comme il en était des sectes), se retrouve dans une situation qui lui interdise de poursuivre ses travaux en toute indépendance et en toute impartialité.

*

* *

IV. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Rétablir une exacte interprétation du droit positif, et supprimer le risque politique latent qui menace tout rapporteur de mission : tels sont donc finalement les deux objets essentiels de la proposition de loi soumise à votre examen.

Il ne faut ni en cacher la difficulté constitutionnelle, ni en exagérer la portée réelle, et conserver surtout à l'esprit qu'en l'adoptant, le législateur ne créerait pas un privilège, mais une garantie supplémentaire de l'exercice normal du mandat parlementaire.

Sur le premier point (difficulté constitutionnelle), votre commission observe que les termes mêmes de l'article 26 alinéa premier de la Constitution ont été rédigés de façon très large ("exercice des fonctions") : une procédure de révision constitutionnelle n'aboutirait en fait qu'à restreindre, ou plus exactement à particulariser une situation spéciale, en totale contradiction avec l'interprétation qu'en ont toujours donnée les deux assemblées.

Toutefois, pour prévenir toute dérive, et conformément à la position de principe qu'elle a détaillée ci-avant, votre commission a adopté sur ce texte un amendement qui tend à limiter son champ d'application aux seuls cas visés à l'article L.O. 144 du code électoral.

Sur le second point, qui prolonge en quelque sorte le premier, votre commission considère que les garanties fondamentales attachées au mandat parlementaire sont aussi indivisibles que le mandat lui-même. Puisque la formule de la mission confiée à un parlementaire existe dans nos institutions, il convient donc d'en garantir l'exercice dans les mêmes conditions que les autres actes inhérents à notre mandat.

Pour toutes ces raisons, votre commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi amendée.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n°610 (AN)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p>Art. 41. — Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées.</p>	<p>Dans l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, il est inséré après le deuxième alinéa, l'alinéa suivant :</p>	<p>Dans le premier alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, après les mots : "les rapports", sont insérés les mots : ", y compris ceux établis pour rendre compte d'une mission temporaire confiée à un parlementaire par le Gouvernement,".</p>	<p>Dans l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, il est inséré après le deuxième alinéa, l'alinéa suivant :</p>
<p>Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux.</p>	<p>"Ne donnera lieu à aucune action le rapport d'un parlementaire établi pour rendre compte d'une mission qui lui a été confiée par le Premier ministre."</p>		<p>"Ne donnera...</p>
			<p>...confiée par le Gouvernement en application de l'article L.O.144 du code électoral.</p>

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n°610 (AN)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu du fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux.</p>			
<p>Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts.</p>			
<p>Pourront toutefois les faits diffamatoires étrangers à la cause donner ouverture, soit à l'action publique, soit à l'action civile des parties, lorsque ces actions leur auront été réservées par les tribunaux, et, dans tous les cas, à l'action civile des tiers.</p>			
<p>Code électoral</p>			
<p>Art. L.O. 144. Les personnes chargées par le Gouvernement d'une mission temporaire peuvent cumuler l'exercice de cette mission avec leur mandat de député pendant une durée n'excédant pas six mois.</p>			

A N N E X E

Parlement (parlementaires).

51630. — 11 juin 1984. — **M. Pierre-Bernard Cousté** rappelle à **M. le Premier ministre** que les textes ne précisent pas la situation des parlementaires « chargés par le gouvernement d'une mission temporaire (article 13 de l'ordonnance du 13 octobre 1958) au regard des immunités parlementaires. Pour certains auteurs, qui tirent argument de la nature administrative des fonctions remplies par les parlementaires en mission, les immunités ne sauraient être maintenues pendant l'exercice de ces fonctions administratives. D'autres estiment que l'inviolabilité continue de s'appliquer, comme dans le cadre de la fonction parlementaire normale, tandis que l'irresponsabilité ne s'applique plus, puisque l'on n'est plus dans un cas d'exercice de la fonction parlementaire. Peut-il faire connaître sa position sur ce point ?

Réponse. — La question posée par l'honorable parlementaire appelle de la part du Premier ministre les observations suivantes : 1° l'article LO 144 du code électoral (codifiant l'article 13 de l'ordonnance du 24 octobre 1958) prévoit que « les personnes chargées par le gouvernement d'une mission temporaire peuvent cumuler l'exercice de cette mission avec leur mandat parlementaire pendant une durée n'excédant pas six mois ». Il n'est donc pas douteux que, placé dans cette situation, un parlementaire conserve toutes les prérogatives attachées à son mandat (comme en particulier l'exercice du droit de vote, qu'il peut alors déléguer : article premier de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ; 2° l'article 26 de la constitution pose le principe de la double immunité de juridiction, irresponsabilité et inviolabilité, qui vaut pour tout membre du parlement. La constitution fixe, en ce qui concerne l'inviolabilité, des règles extrêmement précises qui s'appliquent normalement à un parlementaire chargé d'une mission temporaire, celui-ci restant en effet membre du parlement à part entière. L'irresponsabilité d'un parlementaire est limitée par la constitution aux « opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». La notion de « fonctions parlementaires » a fait l'objet de nombreux commentaires de la part de la doctrine : ceux-ci lui donnent une signification traditionnellement large, incluant notamment les « missions parlementaires à l'étranger ». Néanmoins la distinction faite par l'auteur de la question entre les « fonctions administratives » et la « fonction parlementaire normale » ne saurait être outre mesure commentée en l'absence de toute jurisprudence sur cette question depuis l'entrée en vigueur de la constitution. C'est pourquoi l'interprétation des dispositions de l'article 26 de la constitution relatives à l'irresponsabilité d'un parlementaire en mission doit être finalement réservée à l'appréciation souveraine du juge, le jour où il aurait à en connaître. Aussi, le Premier ministre ne saurait anticiper la réponse à apporter sur ce sujet.

QUATRIÈME PARTIE

INDONÉSIE

UN GRAND PAYS INDUSTRIEL

AVANT L'AN 2000