

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission prévue par l'article 105 du Règlement,
sur la proposition de résolution tendant à requérir la **suspension de poursuites engagées** contre M. Georges DARDEL,
Sénateur des Hauts-de-Seine,*

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

Cette commission est composée de : MM. Louis Virapoullé, président ; Yves Estève, vice-président ; Robert Parenty, secrétaire ; Charles de Cuttoli, rapporteur ; Mme Janine Alexandre-Debray, MM. Jean Auburtin, Noël Berrier, Pierre Bouneau, Henri Caillavet, Paul Caron, Jean Cauchon, Bernard Chochoy, Raymond Courrières, Jacques Descours Desacres, Gilbert Devèze, Jacques Eberhard, Jean Fonteneau, Edouard Grangier, Paul Guillard, Maxime Javelly, Georges Lamousse, Louis Le Montagner, Kléber Malécot, James Marson, Marcel Mathy, Michel Maurice-Bokanowski, Jacques Ménard, André Mignot, Auguste Pinton, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 252 (1976-1977).

Immunités parlementaires.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Considérations générales sur l'inviolabilité parlementaire	3
II. — Les poursuites engagées contre M. Dardel	6
III. — Les travaux de la commission	8
Proposition de résolution	12

Mesdames, Messieurs,

Par une proposition de résolution, annexée au procès-verbal de la séance du 19 avril 1977, M. Georges Dardel, Sénateur des Hauts-de-Seine, demande, en application de l'article 26, quatrième alinéa, de la Constitution, la suspension de deux poursuites engagées contre lui.

La première de ces poursuites a pour origine une plainte, avec constitution de partie civile, pour délit d'ingérence formulée par la Ville de Puteaux ; la seconde, une plainte pour tentative d'escroquerie à assurances formulée par la compagnie « La Prévoyance ».

Il est très rare que le Sénat ait à connaître d'une question d'immunité parlementaire concernant l'un de ses membres.

Bien plus, si notre Assemblée eut, au cours de son histoire, à discuter de demandes de levée d'immunité, c'est la première fois, à notre connaissance, qu'elle est saisie d'une proposition de suspension de poursuites.

Ces deux considérations justifient que nous commencions ce rapport par un rappel des principes généraux applicables en la matière avant d'examiner le cas particulier qui nous est soumis et de présenter les conclusions de nos travaux.

I. — Considérations générales sur l'inviolabilité parlementaire.

La Constitution de 1958 reprend, dans son article 26, les dispositions traditionnelles en matière d'immunité. Le premier alinéa de cet article est relatif à l'irresponsabilité, les trois autres à l'inviolabilité.

La différence entre ces deux formes de l'immunité parlementaire s'apprécie au niveau des faits en cause. L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction (opinions, votes). Il s'agit d'une protection absolue, qui s'oppose à toute poursuite tant pénale que civile ou disciplinaire et qui protège le parlementaire pendant son mandat et après l'expiration de celui-ci.

Au contraire, l'inviolabilité vise les actes accomplis en-dehors de la fonction parlementaire, c'est-à-dire les actes accomplis en tant que citoyen, qui tombent naturellement sous le coup de la loi.

La protection que confère cette inviolabilité n'est pas absolue mais seulement relative. Les raisons tiennent à deux objets contradictoires : le premier vise à sauvegarder l'indépendance des parlementaires en évitant qu'ils ne soient victimes de poursuites inconsidérées, arbitraires ou vexatoires, qui nuiraient au bon exercice de leur mandat ; le second vise, en sens inverse, à maintenir l'égalité de tous les citoyens devant la loi, en limitant au strict nécessaire la prérogative que constitue l'inviolabilité.

C'est pourquoi la Constitution de 1958 a repris les dispositions traditionnelles relatives à l'inviolabilité des parlementaires. Une protection supplémentaire leur est accordée hors session : en effet, ils ne peuvent alors être arrêtés qu'avec l'autorisation préalable du Bureau de l'assemblée dont ils font partie. Toutefois, cette autorisation n'est pas exigée en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Dans ce système d'inviolabilité, le quatrième alinéa de l'article 26 de la Constitution de 1958 prévoit que « la détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert ».

On en voit bien les raisons : il s'agit toujours d'assurer l'indépendance des parlementaires et de maintenir l'intégrité de la représentation nationale. C'est pourquoi, non seulement la poursuite ou l'arrestation doivent être préalablement autorisées par l'assemblée concernée, mais celle-ci peut également ordonner la suspension de la détention ou des poursuites régulièrement commencées.

Le droit de suspendre la détention ou la poursuite d'un parlementaire est une institution relativement récente, alors que le principe de l'autorisation des poursuites est classique et ancien. Inconnu dans bien des constitutions, ce droit n'a été introduit dans le droit français que par la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Il représente un complément logique de l'autorisation de poursuites. C'est aussi un moyen d'assurer la plénitude de la souveraineté d'une assemblée pour apprécier quel sort il convient de réserver à ceux de ses membres qui sont réclamés par la justice. Comme l'écrivait notre ancien collègue, M. Prélot : « les assemblées sont en droit d'estimer que cette présence (du parle-

mentaire) est moralement plus importante que l'exécution de la condamnation ou les poursuites, que le rôle parlementaire l'emporte sur les obligations de justiciable ». Plus généralement, ce droit de suspension permet aux assemblées de rétablir ou de maintenir l'intégrité de la représentation nationale chaque fois qu'elles le jugent nécessaire. Il s'agit donc d'une compétence discrétionnaire.

Toutefois, ce pouvoir considérable n'a été que rarement utilisé, puisque, depuis le début de la Troisième République, d'après les informations disponibles, on ne compte que vingt-quatre propositions de suspension de poursuites. Toutes furent présentées à la Chambre des Députés ou à l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Conseil de la République n'ayant jamais été saisis d'une telle demande. L'usage fait de ce droit est donc demeuré très modéré. Les assemblées furent très libérales en la matière puisqu'on ne compte qu'un seul cas de refus de suspendre les poursuites. Toutefois, quelques propositions ne firent pas l'objet d'une décision ou furent retirées.

L'ampleur de l'examen auquel procède l'assemblée est restreinte par le fait qu'une procédure judiciaire de caractère pénal est engagée. Il n'y a donc pas lieu de procéder à un examen au fond de l'affaire en cause. Aucune analyse des faits n'a à être effectuée, alors que pour apprécier le caractère sérieux et loyal d'une demande de levée d'immunité, il est indispensable de procéder à une étude sommaire de ces faits. En pratique, le seul moyen d'information dont dispose la commission et son rapporteur est de procéder à des auditions de personnes.

Les dispositions de l'article 105 du Règlement du Sénat sont extrêmement succinctes : elles prévoient seulement la nomination d'une commission *ad hoc* de trente membres et fixent la composition de son bureau (1). Pour décrire les conditions dans lesquelles le Sénat doit débattre du rapport de cette commission, on doit plutôt citer Eugène Pierre qui écrivait : « 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

(1) Le Sénat a, dans sa séance du 17 mai 1977, désigné les membres de cette Commission. Celle-ci a ensuite nommé son bureau et tenu plusieurs réunions. Le présent rapport a été adopté le 15 juin 1977.

législative dont les assemblées politiques ne sauraient se montrer trop jalouses ». (Traité de droit politique, électoral et parlementaire, deuxième édition, paragraphe 1079, page 1228.)

Enfin, il n'est pas inutile de souligner qu'une résolution requérant la suspension de poursuites peut s'analyser comme un ordre adressé au Gouvernement ou plus exactement au Garde des Sceaux, qui est tenu d'exécuter sans délai la décision votée par l'assemblée.

Ce rappel des règles applicables en la matière permet de mieux situer les conditions dans lesquelles se déroule la procédure correspondante. Il permet de comprendre pourquoi le présent rapport sera extrêmement bref dans sa présentation des deux affaires de poursuites visées dans la proposition de résolution de M. Dardel et de préciser l'esprit dans lequel le Sénat doit délibérer au sujet de la proposition de suspension de poursuites qui lui est soumise pour la première fois de son histoire.

II. — Les poursuites engagées contre M. Dardel.

Dans la proposition de résolution qu'il a déposée, M. Georges Dardel demande au Sénat de requérir la suspension des poursuites engagées contre lui dans deux affaires distinctes. Ceci trace exactement les limites de la compétence de votre commission *ad hoc* et de la portée du vote que le Sénat pourra émettre : il s'agit uniquement de savoir s'il y a lieu de suspendre les poursuites engagées contre M. Georges Dardel au titre de ces deux affaires.

Sans entrer dans une analyse de fond qui, nous l'avons dit, nous est interdite, il convient cependant d'éclairer le Sénat sur les grandes lignes des deux procédures en question, avant de lui présenter les conclusions des travaux de la commission.

Nous nous bornerons donc à rappeler brièvement la nature et les principales étapes des procédures de poursuites actuellement en cours.

A. — Les poursuites pour délit d'ingérence.

La proposition de résolution déposée par M. Dardel indique qu'il est poursuivi pour délit d'ingérence en rapport avec des faits de sa gestion de maire de Puteaux, avant sa démission de cette fonction survenue le 31 janvier 1969. Une plainte, avec constitution de partie civile, formulée par M. Eugène Petitot, adjoint au maire de Puteaux, le 30 décembre 1971, est à l'origine de cette poursuite.

Il ne nous appartient pas d'analyser ici les griefs allégués à l'appui de cette plainte, car nous entrerions ainsi dans l'examen des faits. D'ailleurs, la liste exacte de ces griefs, telle qu'elle a pu être établie par la juridiction d'instruction n'avait pas à nous être communiquée et elle ne l'a pas été.

En ce qui concerne l'évolution de la procédure, nous observons que celle-ci, à la suite de la plainte du 30 décembre 1971, a été marquée, comme dernier acte connu de nous, par un arrêt de soit communiqué de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris, siégeant en tant que juridiction d'instruction, le 11 octobre 1976. Cet arrêt, « considérant que l'information est complète, ordonne, par application de l'article 682 du Code de procédure pénale, la communication du dossier à M. le Procureur général pour être par lui requis ce qu'il appartiendra ».

B. — *Les poursuites pour tentative d'escroquerie à assurances.*

La seconde affaire visée par la proposition de M. Dardel est une poursuite pour tentative d'escroquerie à assurances.

Dans la nuit du 27 octobre 1967, M. Dardel, au volant d'une automobile de la Ville de Puteaux, dont il était alors le maire, fut victime d'un très grave accident de la circulation.

La Ville était assurée auprès de la compagnie « La Prévoyance » par une police dont les conditions particulières couvraient le préjudice d'accidents que pouvait subir le maire dans l'exercice de ses fonctions.

La compagnie, estimant que M. Dardel n'était pas, au moment de l'accident, dans l'exercice de ses fonctions, refusa de verser les indemnités prévues par la police d'assurances. M. Dardel actionna alors la compagnie devant le Tribunal de grande instance de Paris, le 11 janvier 1971, en paiement de ces indemnités. L'assignation demandait également que la Ville de Puteaux, souscripteur de la police d'assurances, fut appelée à l'instance.

Le 29 août 1972, la compagnie « La Prévoyance » déposait une plainte avec constitution de partie civile contre M. Dardel pour tentative d'escroquerie à assurances, sur la base de l'article 405 du Code pénal. En 1974, la Ville de Puteaux s'est également constituée partie civile.

Depuis lors, l'affaire est toujours en cours d'instruction.

Telles sont, résumées aussi complètement que l'état des informations qu'a pu recueillir la commission l'a permis, les principales étapes des deux procédures de poursuites dont M. Dardel demande la suspension.

III. — Les travaux de la commission.

Dans le cadre de sa mission, le rapporteur de la commission *ad hoc* a recueilli les explications de M. Georges Dardel. Il lui est, d'autre part, apparu équitable d'entendre également l'actuel maire de Puteaux, M. Charles Ceccaldi Raynaud, dont la Ville s'est constituée partie civile pour les poursuites en cours.

D'autre part, la commission a procédé à l'audition de M. Georges Dardel, qui a élevé une énergique protestation contre les imputations dont il est l'objet. Il les attribue à une manœuvre dont il serait l'objet de la part de ses adversaires politiques pour l'éliminer de la vie politique.

Il s'élève également contre les lenteurs de l'instruction et affirme qu'elles résultent de moyens dilatoires utilisés par ces mêmes adversaires, en vue de le discréditer en le présentant comme inculpé au cours des campagnes électorales qu'il a engagées ces dernières années.

M. Ceccaldi Raynaud, de son côté, proteste contre ces allégations. Il conteste que la Ville de Puteaux ait utilisé des moyens dilatoires et assure que son Conseil municipal et lui-même regrettent ces lenteurs de procédure, qui retardent la réparation du préjudice subi par la Commune. Il produit une délibération du Conseil municipal de Puteaux en date du 8 juin 1976 exprimant le vœu : « 1° que la procédure suive un cours et un rythme assurant l'égalité des citoyens devant la loi ; 2° que les faits reçoivent une qualification plus complète ; 3° que de nouvelles garanties de solvabilité soient recherchées en direction des complices ».

Répondant à une question du rapporteur, M. Ceccaldi Raynaud évalue à environ 150.000 F le préjudice subi par la Commune de Puteaux du fait des délits d'ingérence qu'il reproche à M. Dardel.

*

* *

La commission n'ayant pas eu — et ne pouvant avoir — la communication des dossiers, il ne lui a pas été possible de vérifier les allégations des parties relatives aux manœuvres dilatoires qu'elles s'imputent réciproquement. Toutefois, un certain nombre de commissaires s'est étonné des lenteurs inhabituelles dans le déroulement de ces informations. Ils ont été particulièrement sensibles au fait qu'un représentant de la Nation demeure inculpé pendant près de six années, sans qu'il soit statué sur les poursuites, et puisse subir ainsi un préjudice certain dans sa vie politique.

C'est à la lumière des considérations générales sur l'inviolabilité parlementaire, d'une part, de la connaissance très sommaire des deux affaires et de l'état des procédures afférentes exposées précédemment, d'autre part, que votre commission a examiné la suite à donner à la proposition de résolution tendant à requérir la suspension de poursuites engagées contre M. Dardel.

Comme nous l'avons dit plus haut, la décision que nous devons prendre doit être essentiellement fondée sur des considérations de droit constitutionnel et parlementaire au niveau le plus général. Nous n'avons aucunement à nous déterminer en fonction des faits, sauf à tenir compte, le cas échéant, de présomptions selon lesquelles ces faits seraient d'une exceptionnelle gravité, ce qui ne semble pas être le cas.

L'objet fondamental de notre décision est donc principalement et presque exclusivement une question de principe. Il s'agit d'assurer l'indépendance et le bon fonctionnement d'une assemblée parlementaire en évitant qu'aucun de ses membres ne soit gêné dans l'exercice de sa fonction par des préoccupations extérieures. En la circonstance, compte tenu de la nature des poursuites, l'intérêt de maintenir l'intégrité de la représentation nationale paraît devoir primer toute autre considération.

Par un premier vote à bulletins secrets, la commission a adopté la proposition de résolution tendant à suspendre les poursuites judiciaires intentées contre M. Dardel du chef d'ingérence dans les affaires municipales de la Ville de Puteaux et de tentative d'escroquerie à l'assurance.

La commission a ensuite examiné les effets de cette suspension, notamment en ce qui concerne sa durée.

Elle a constaté que le temps qui s'écoulerait après le vote à intervenir du Sénat, s'il adopte la proposition de résolution, ne peut entrer en compte dans le calcul des délais de prescription.

Elle a longuement examiné le point de savoir si la suspension des poursuites prenait fin avec la session en cours ou pourrait se prolonger jusqu'à l'expiration du mandat.

Cette question aurait été claire sous la Constitution de la III^e République qui disposait que la suspension n'avait d'effet que pendant la durée de la session (article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875). Elle aurait été également claire sous la Constitution de 1946 qui disposait, au contraire, que la suspension durait pendant tout l'exercice du mandat (article 22 de la Constitution de 1946 dans sa rédaction initiale). Toutefois, une réforme était intervenue en 1954, modifiant seulement le début de l'article 22 et disposant toujours simplement que « la détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert ».

Cette dernière disposition a été textuellement reprise dans le dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution de 1958.

La commission ne se trouvait en présence que d'un seul précédent de demande de suspension de poursuites depuis le début de la V^e République (1). Il concernait M. Raymond Schmittlein, député de Belfort, poursuivi devant le tribunal correctionnel pour délit de presse. Le rapporteur de la proposition de résolution, M. Capitant, émit l'opinion que la suspension des poursuites ne pourrait se prolonger au-delà de la session en cours. Toutefois, l'Assemblée Nationale vota la suspension de poursuites sans assigner un terme à sa durée. On doit indiquer que, dans une affaire analogue, la décision judiciaire condamnant M. Schmittlein fut cassée par la Cour de cassation, qui jugea que l'immunité accordée à un parlementaire en matière de délits de presse était attachée au mandat parlementaire lui-même et indépendante du régime des sessions (2). Il est vrai qu'il existe une législation spéciale en l'espèce.

La commission a estimé que le dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution devait s'interpréter comme une garantie permettant au parlementaire de pouvoir exercer sa fonction, fût-ce

(1) Il y a eu quatre demandes de suspension de détention, qui ne firent pas l'objet d'une décision ou furent rejetées par l'Assemblée Nationale.

(2) Cour de cassation, Chambre criminelle. — Arrêts n^{os} 91-206/63 et 91-207/63 du 5 mai 1964.

entre les sessions, jusqu'à l'expiration de son mandat. Elle a, par un second vote à bulletins secrets, marqué sa volonté en ce sens, en proposant au Sénat la suspension des poursuites intentées contre M. Dardel jusqu'à la fin de son mandat (1).

Sur le plan de l'utilité, on observera que, d'ici à la fin de son mandat, il n'est pas exclu que M. Dardel ait à répondre à des convocations devant les instances chargées d'instruire l'une ou l'autre des deux affaires ou devant des juridictions de jugement. La décision de suspension lui permettrait donc de n'avoir pas à subir ce genre d'entrave à l'exercice de son mandat.

Sur le plan de l'opportunité, en semblable matière, 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.

En définitive, ce qui vous est demandé, c'est d'exercer un pouvoir qui ne peut être que discrétionnaire, si l'on veut 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.

Cette considération de principe peut, en outre, s'apprécier à la lumière de trois éléments particuliers qui vont également dans le même sens :

— toutes les décisions précédentes prises en la matière, sauf une sous la III^e République, sont favorables à la suspension immédiate des poursuites ;

— les faits reprochés à notre collègue ne paraissent pas présenter un caractère de gravité suffisant pour empêcher la suspension des poursuites ;

— les poursuites visées durent depuis plusieurs années.

Ces lenteurs nous paraissent anormales, d'abord d'un point de vue général, mais aussi d'un point de vue particulier. On ne voit pas en quoi une suspension de brève durée pourrait nuire au bon déroulement de procédures aussi lentes.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de voter la suspension des poursuites et, en conséquence, d'adopter une proposition de résolution ainsi rédigée :

(1) Le Département des Hauts-de-Seine étant rattaché à la série C, le mandat de M. Dardel expire le 2 octobre 1977.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 26, quatrième alinéa, de la Constitution ;

Vu la proposition de résolution annexée au procès-verbal de la séance du 19 avril 1977, présentée par M. Georges Dardel, Sénateur des Hauts-de-Seine,

Requiert la suspension, jusqu'à la fin de son mandat, des poursuites engagées contre M. Georges Dardel du chef de délit d'ingérence, sur plainte de la Ville de Puteaux, et du chef de tentative d'escroquerie à assurances, sur plainte de la société « La Prévoyance ».