

N° 188

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 avril 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission (1) prévue par l'article 105 du Règlement, sur la proposition de résolution de M. André Méric et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. Raymond Courrière, sénateur de l'Aude.

Par M. Marcel RUDLOFF,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Etienne Dailly, *président* ; Paul Masson, Germain Authie, *vice présidents* ; Philippe de Bourgoing, *secrétaire* ; Marcel Rudloff, *rapporteur* ; MM. José Balareilo, Gilbert Bauret, Stéphane Bondvel, Jean Colin, Henri Colette, Charles de Cuttoli, Michel Darras, André Delelis, Michel Dreyfus-Schmidt, Jules Faigt, Jean Faure, André Fosset, Paul Girod, Paul Graziani, Hubert Haenel, René-Georges Laurin, Marcel Lucotte, Guy Malé, André Rabineau, Michel Rufin, Pierre Schièle, Jean-Pierre Tizon, Marcel Videt, Robert Vizet, Albert Volquin.

Voir le numéro :

Sénat : 150 (1986-1987).

Immunités parlementaires.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
A. - <i>Rappel de la situation</i>	3
B. - <i>Le régime de l'inviolabilité parlementaire</i>	5
C. - <i>La mise en oeuvre pratique et le problème juridique de la durée de la protection</i>	6
D. - <i>Examen par la commission de la proposition de résolution</i>	11
Résolution	12

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'une proposition de résolution tendant à obtenir la suspension des poursuites pénales dont M. Raymond Courrière est l'objet pour des faits estimés diffamatoires.

Cette demande est présentée par M. André Méric et les membres du groupe socialiste.

Elle se fonde sur l'article 26, alinéa 4, de la Constitution, qui dispose : " La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert ".

Conformément à une tradition bien établie, votre commission vous exposera de façon brève les faits et le droit applicable, examinera le problème juridique de la durée de l'inviolabilité parlementaire et présentera ses conclusions.

A. __ RAPPEL DE LA SITUATION

. Faits.

__ 24 juillet 1986, dépôt d'une plainte du ministre de l'intérieur contre M. Raymond Courrière pour diffamation envers des fonctionnaires publics (à la suite de propos sur le fonctionnement de l'Office national de l'action sociale, éducative et culturelle).

__ 23 septembre 1986, M. Courrière est élu sénateur de l'Aude. La session parlementaire commence le 2 octobre. L'examen des poursuites est subordonné à la levée de l'immunité parlementaire de l'intéressé.

__ 24 novembre 1986, M. le garde des sceaux, ministre de la justice, demande l'autorisation de poursuites, conformément à l'article 26, alinéa 2, de la Constitution.

. Examen par le Sénat d'une demande d'autorisation de poursuites contre M. Courrière.

— 10-11 décembre 1986, une commission chargée d'examiner cette demande est constituée, conformément à l'article 105 du Règlement du Sénat.

— 18 décembre 1986, sur le rapport de M. Rudloff, rapporteur de la commission (Sénat 1986-1987 no 127), et conformément à une solide tradition des assemblées, le Sénat n'autorise par le levée de l'immunité parlementaire de M. Courrière (Débats Sénat 18 décembre 1986).

. Poursuite de l'instruction.

L'article 26, alinéa 2, de la Constitution, sur lequel se fondait la requête de M. le Garde des Sceaux, ministre de la justice, définit le régime de l'inviolabilité parlementaire pendant les périodes de session.

Dès lors, l'instruction s'est normalement poursuivie après la fin de la première session, clôturée le 20 décembre 1986. Le procureur de la République de Paris a requis, le 9 janvier 1987, l'ouverture d'une information contre M. Raymond Courrière pour diffamation publique envers des fonctionnaires publics.

Le 11 février 1987, le juge d'instruction saisi de cette affaire a inculpé M. Raymond Courrière.

Par courrier du 2 avril 1987, M. le Garde des Sceaux a fait connaître à M. le Président du Sénat le développement de cette procédure.

. Demande de suspension de poursuites.

Dans ces conditions, " considérant que le Sénat avait déjà statué par un refus de lever l'immunité parlementaire du sénateur Courrière ", une proposition de résolution a été déposée, le 20 février 1987, " tendant à obtenir la suspension de poursuites jusqu'au terme de son mandat ".

Le 15 avril 1987, conformément à l'article 105 du règlement du Sénat, une commission a été constituée et a examiné cette proposition;

B. _ LE REGIME DE L'INVOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

Dans son article 26, la Constitution définit le régime des immunités parlementaires. Le premier alinéa porte sur l'irresponsabilité des parlementaires pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions ; les trois derniers alinéas concernent l'inviolabilité parlementaire.

Le régime de l'inviolabilité parlementaire permet de suspendre ou d'interrompre momentanément l'action de la justice à l'égard des membres des assemblées. Dans la Constitution de 1958, l'inviolabilité protège les parlementaires contre l'arrestation et les poursuites en matière criminelle et correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit.

Cette protection repose sur deux principes :

_ la protection est plus ou moins étendue selon que le Parlement est ou n'est pas en session :

Pendant la durée des sessions, les parlementaires ne peuvent être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont ils font partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive (deuxième alinéa de l'article 26).

Hors session, les parlementaires ne peuvent être arrêtés qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée à laquelle ils appartiennent, sauf cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive (troisième alinéa de l'article 26).

_ la décision des assemblées est discrétionnaire :

Les règlements des deux assemblées (article 80 du Règlement de l'Assemblée nationale, article 105 du Règlement du Sénat) déterminent la procédure applicable en matière d'immunité parlementaire.

La mise en oeuvre de l'article 26 (demandes d'autorisation de poursuites ou demandes de suspension de poursuites) montre que :

. chaque assemblée est souveraine ; c'est l'assemblée, en séance __ et par conséquent en session __ qui intervient pour autoriser (al. 2), ou suspendre (al. 4) les poursuites et pour autoriser les arrestations (al. 2). C'est le bureau de l'assemblée, hors session, qui intervient pour autoriser (al. 3) les arrestations.

. l'assemblée saisie ne juge pas le fond, mais se prononce uniquement, d'une part sur le sérieux de la demande, d'autre part sur l'urgence éventuelle d'une intervention de la justice, et par conséquent sur la levée de l'immunité ou sur la suspension des poursuites.

C. __ LA MISE EN OEUVRE PRATIQUE ET LE PROBLEME JURIDIQUE DE LA DUREE DE LA PROTECTION

La suspension des poursuites peut-elle couvrir l'ensemble de la durée du mandat du parlementaire ?

Une telle interprétation pouvait soulever deux difficultés :

. Une difficulté juridique en premier lieu car l'article 26 de la Constitution de 1958 distingue clairement la portée de l'inviolabilité selon que le Parlement se trouve ou non en session. En outre, le deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution prévoit que les poursuites peuvent être suspendues mais ne précise pas la durée de cette suspension.

. Une difficulté " éthique " en second lieu, car certains parlementaires indiquaient que cette règle de l'immunité était mal comprise par l'opinion et préféraient éviter tout glissement vers une irresponsabilité absolue.

Le Parlement, en particulier la Haute Assemblée, a été amené à lever cette double ambiguïté.

1° Les précédents.

. Depuis le début de la Ve République, le recours à la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire et à celle de suspension des poursuites n'est pas rare : 45 cas au total.

	Demandes d'autorisations de poursuites	Demandes de suspension de poursuites
Assemblée nationale.....	21	16
Sénat	5	3

. S'agissant des demandes en suspension de poursuites :

__ 16 concernent les députés ; parmi elles, 4 n'ont pas été discutées, 10 ont été acceptées, 2 ont été rejetées.

__ 3 concernent les sénateurs. Toutes trois ont été acceptées. Dans ces trois derniers cas, la Haute Assemblée s'est clairement prononcée sur la durée de la suspension. Les poursuites ont été suspendues jusqu'à la fin du mandat des intéressés.

. Ces différents précédents permettent de suivre l'évolution de la position du Sénat, toujours plus nette.

- Le premier cas, en juin 1977, est celui de M. Georges Dardel, sénateur des Hauts-de-Seine (poursuites pour délit d'ingérence et d'escroquerie aux assurances). La commission ad hoc requérait la suspension des poursuites " *jusqu'à la fin du mandat* ". Le Sénat, par scrutin public, n'a pas adopté un amendement visant à supprimer cette précision (Sénat, séance du 29 juin 1977. *J.O. Débats Sénat*, p. 1940).

__ Le second cas, en novembre 1979, est celui de M. Bernard Parmantier, sénateur de Paris (poursuites pour participation à une émission de radiodiffusion en violation du monopole). A la suite d'une présentation brève, le Sénat a adopté l'article présenté par la commission : " *Le Sénat requiert la suspension, jusqu'à la fin de son mandat, des poursuites engagées*

contre M. Bernard Parmantier " (Sénat, séance du 20 novembre 1979, *J.O. Débats Sénat*, p. 4125).

__ Le troisième cas, en juin 1985, est celui de M. François Abadie, sénateur des Hautes-Pyrénées (poursuites pour diffamation). La position du Sénat est alors encore plus explicite "*Considérant qu'il ne peut admettre, sans aller à l'encontre d'une jurisprudence constante, que des poursuites puissent intervenir contre M. François Abadie pendant les intersessions alors qu'il a décidé qu'elles ne devaient pas intervenir contre lui en cours de session, requiert la suspension, jusqu'à la fin de son mandat, des poursuites engagées contre M. François Abadie* " (Sénat, séance du 19 juin 1985, *J.O. Sénat Débats*, p. 1424).

Ainsi la position du Sénat apparaît sans ambiguïté : les poursuites peuvent être suspendues non seulement jusqu'à la fin de la session, mais jusqu'à la fin du mandat.

2° Les fondements.

Deux types d'arguments peuvent être évoqués pour justifier cette position.

a) Des arguments juridiques.

1. Comme l'indiquait votre rapporteur en 1984 (1), "*le double mécanisme de l'article 26 est de nature strictement formelle ; il résulte du souci d'instituer une procédure conforme au régime des sessions sous la Ve République.*

(1) Sénat __ Rapport au nom de la commission prévue par l'article 105 du Règlement du Sénat chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat, n° 152, 1984-1986.

La disposition du quatrième alinéa a pour but de permettre aux assemblées en session d'intervenir sans que leur décision ne subisse d'autre limitation dans le temps que la durée du mandat parlementaire concerné. Admettre le contraire risquerait d'encourager un détournement de la procédure constitutionnelle...".

En effet, que se passerait-il dans cette hypothèse ? Dans un premier temps - en session - les poursuites ne seraient pas autorisées. Dans un second temps, les poursuites reprendraient jusqu'au début de la session suivante. Troisième temps, il pourrait être demandé une suspension de poursuites jusqu'à la fin de la session en cours. Les poursuites reprendraient alors...

A l'évidence, les constituants n'ont pas voulu instaurer une "immunité à éclipses", débouchant sur une "procédure saute-moutons" répétitive et dérisoire, qui porterait atteinte à la dignité du Parlement et de la justice.

2. Par ailleurs, l'immunité constitue une garantie qui permet au parlementaire d'exercer sans entrave sans mandat.

Ainsi que le confirme un arrêt de la Cour de cassation du 5 novembre 1984, l'immunité parlementaire est attachée au mandat et non à une période particulière d'exercice.

3. Enfin, comme le rappelait notre collègue Caillavet en 1979, cette règle est aussi l'expression d'une séparation, d'une indépendance des pouvoirs: "elle a pour seul objet de garantir l'indépendance absolue du pouvoir législatif, c'est-à-dire celui des citoyens souverains qui nous ont mandatés pour remplir notre mission, face à tous les pouvoirs, du pouvoir législatif, sans lequel il ne saurait y avoir de démocratie véritable".

Une fois constatée par l'assemblée compétente, l'immunité doit donc s'exercer dans la durée et ne peut être restreinte à une seule période du mandat parlementaire.

b) D'autres considérations confirment cette analyse juridique.

1. Il convient, en premier lieu, de rappeler *la portée de l'immunité.*

L'immunité, même appliquée " pendant la durée du mandat ", n'est ni totale ni permanente. En effet, les poursuites à l'encontre d'un parlementaire peuvent toujours avoir lieu, elles peuvent toujours être autorisées par l'assemblée à laquelle il appartient.

Par ailleurs, l'immunité est limitée aux seules poursuites pour crimes et délits ; les contraventions et poursuites civiles n'entrent pas dans le champ d'application de ces dispositions prévues en matière d'inviolabilité.

2. En second lieu, la distinction session-hors session est inopérante sur le plan pratique.

La période des sessions ne constitue qu'un temps fort de l'activité du parlementaire. Son travail, sa mission se poursuivent naturellement hors session.

. C'est le cas du *contrôle* du Gouvernement par la procédure des questions et par l'utilisation des pouvoirs des rapporteurs spéciaux.

. C'est le cas de *missions* d'information qui peuvent naturellement avoir lieu hors session. C'est ainsi que - simple exemple pris parmi les plus récents - les travaux de la mission d'information sur l'avenir des télécommunications en France et en Europe se sont poursuivis au cours du premier trimestre 1987.

. C'est aussi, évidemment, le cas des *travaux* des commissions, commissions permanentes, *commissions d'enquête ou de contrôle*. " Les missions de ces dernières prennent fin par le dépôt d'un rapport à l'expiration d'un délai de six mois à compter de leur création " précise l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. C'est ainsi - autre exemple récent - que le Sénat a constitué une commission d'enquête " chargée de recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la présentation des événements de novembre et de décembre 1986 ". Cette commission a naturellement poursuivi ses travaux au cours du premier trimestre 1987.

Il est clair que le cadre des sessions pour définir la portée des immunités est pratiquement et juridiquement inopérant.

3. En outre, un parlementaire européen jouit d'une immunité pendant toute la durée de son mandat. Il est vrai que le problème n'est pas tout à fait le même car le Parlement européen est en session permanente ; mais quelle serait la situation d'un sénateur qui serait aussi parlementaire européen ?

Tous ces arguments ont été longuement développés au cours des années précédentes. Pour des raisons d'unité et d'équité, les assemblées saisies ont décidé le refus de toutes poursuites pendant la durée du mandat. C'est la seule jurisprudence qui corresponde à la réalité pratique.

D. - Examen de la présente demande.

Au cours d'une première procédure engagée contre M. Courrière, le Sénat, le 18 décembre 1986, a refusé d'autoriser les poursuites.

La proposition de résolution déposée par M. Méric a certes un objet différent, puisqu'il s'agit de requérir la suspension jusqu'au terme de son mandat des poursuites engagées contre M. Courrière, mais elle concerne les mêmes poursuites et les mêmes faits.

Sur le fond, votre commission observe qu'aucun fait nouveau n'est intervenu depuis la décision prise, le 18 décembre 1986, par le Sénat, de ne pas autoriser les poursuites contre M. Raymond Courrière.

Nous sommes donc dans une situation identique à celle des affaires Dardel, Parmantier et Abadie.

C'est pourquoi votre commission, conformément à la position désormais constante du Sénat, vous propose d'adopter la résolution suivante :

RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu la proposition de résolution rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1986 (Sénat n° 150, 1986-1987) tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. Raymond Courrière, sénateur de l'Aude,

Vu l'article 26 de la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1986 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,

Vu l'article 105 de son règlement,

Considérant qu'au cours de sa séance du 18 décembre 1986 il a décidé de ne pas autoriser la levée de l'immunité parlementaire de M. Raymond Courrière,

Requiert la suspension, jusqu'à la fin de son mandat, des poursuites engagées contre M. Raymond Courrière.