

N° 175

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1994.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission prévue par l'article 105 du Règlement (1),  
chargée d'examiner la demande de levée de l'immunité  
parlementaire d'un membre du Sénat,*

Par M. Charles JOLIBOIS,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Etienne Dailly président ; Michel Rufin, Guy Allouche, vice-présidents ; Pierre Fauchon, Robert Vizet secrétaires ; Charles Jolibois, rapporteur ; Louis Althapé, Jacques Bellanger, Jacques Bérard, François Blaizot, Philippe de Bourgoing, Ernest Cartigny, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Charles de Cuttoli, Jacques Delong, Claude Estier, Philippe François, Jean-Marie Girault, Jacques Golliet, Adrien Gouteyron, Jacques Habert, Robert Laucournet, François Lesein, Jean Madelain, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Rodi, MM. Philippe Richert, Jean-Pierre Tizon, Xavier de Villepin.*

Voir le numéro :

Sénat : 136 rectifié bis (1994-1995).

---

Immunité parlementaire.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I. LA PROCÉDURE ET L'OBJET DE LA DEMANDE DE LEVÉE DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>4</b>
<b>II. LA FINALITÉ DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE : UNE GARANTIE RÉPUBLICAINE D'EXERCICE DU MANDAT DE DÉPUTÉ OU DE SÉNATEUR .....</b>	<b>14</b>
<b>III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>16</b>
<b>LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION AD HOC .....</b>	<b>19</b>
<b>ANNEXE : ARTICLES VISÉS PAR LA REQUÊTE .....</b>	<b>21</b>

*«Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la Loi»*

Article IX de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

*-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».*

*-Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit».*

*-Aucun membre du Parlement ne peut hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive».*

*-La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'Assemblée dont il fait partie le requiert».*

Article 26 de la Constitution

Mesdames, Messieurs,

A cinq jours de la fin de la session ordinaire, le Sénat se trouve saisi d'une demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Claude Pradille, Sénateur du Gard, telle qu'elle a été imprimée et distribuée sous le numéro 136 rectifié bis.

De fait, cette demande a dû être remaniée par deux fois pour prendre en compte les principes essentiels concernant la procédure et l'objet même d'une demande de mainlevée de l'immunité parlementaire.

## **I. LA PROCÉDURE ET L'OBJET DE LA DEMANDE DE LEVÉE DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE**

*• Les faits tels qu'ils ressortent de la requête du Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes.*

A la suite d'un rapport de la Chambre régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon, sur la gestion de l'Office départemental d'HLM du Gard dont notre collègue a assuré la présidence de 1983 à 1993, le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nîmes a ordonné le 13 juin 1994 une enquête au cours de laquelle un entrepreneur a affirmé avoir «surfacturé» une opération réalisée par sa société en 1992 et 1993 sur un immeuble propriété de l'office d'HLM, afin d'effectuer, en contrepartie, des travaux d'intérêt privé dans la résidence de M. Claude Pradille.

Par un réquisitoire introductif en date du 8 septembre 1994, le Procureur de la République ouvrait contre l'entrepreneur et tous autres une information des chefs d'abus de confiance, faux et usage de faux, corruption, atteinte aux règles garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics.

Le 27 septembre, l'entrepreneur était mis en examen du chef de faux en écritures privées et usage ; à cette occasion, l'entrepreneur réitérait ses déclarations et soutenait que M. Pradille avait tenté de le suborner en lui demandant de ne pas faire état des travaux dans sa résidence.

Conformément au Code de procédure pénale, cette accusation devait conduire à la mise en examen, le 28 septembre, de M. Pradille pour l'ensemble des délits visés dans le réquisitoire introductif auxquels s'ajoutait le grief de subornation des témoins. En réponse à son accusateur, M. Pradille produisait des factures établissant que les travaux en cause avaient été réalisés par d'autres entreprises.

Quoi qu'il en soit, cette mise en examen était licite, car l'article 26 de la Constitution prévoit une protection différente du parlementaire selon que le Parlement est ou non en session.

Pendant les sessions, sauf cas de flagrant délit, l'engagement de poursuites pénales ou l'arrestation d'un sénateur requiert l'autorisation du Sénat.

Entre deux sessions, au contraire, un sénateur peut être poursuivi sans autorisation particulière. Son arrestation corrélative, autrement dit son placement en détention provisoire, nécessite l'accord préalable du Sénat durant une session ou, pendant l'intersession, celle du Bureau du Sénat.

A l'origine de la procédure, ce problème ne se posait pas puisque, selon les termes mêmes de la requête du Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes, aucune mesure coercitive n'était envisagée contre M. Pradille.

Parallèlement, les investigations en cours sur la gestion de l'office HLM ont permis de découvrir des «conventions anormales» recouvrant des «prestations de service imaginaires» réalisées par une société gérée par le beau-frère de M. Pradille, qui reconnaissait n'avoir pas effectué cette opération, pourtant constatée dans deux procès-verbaux de réception signés par M. Pradille lui-même.

Ces faits nouveaux -ajoutés à des tentatives de subornation dans la première affaire, alléguées par le Procureur général dans sa demande, -ont amené le Procureur de la République à prendre le 29 octobre un réquisitoire supplétif, qui a déjà débouché sur la mise en examen du gérant de la société informatique, lequel a été placé sous mandat de dépôt.

Pour ces faits, M. Pradille ne pouvait être mis en examen, car il s'agissait d'une nouvelle mise en examen qui, intervenant pendant la session budgétaire, nécessitait au préalable l'autorisation du Sénat ou plus exactement la levée, par le Sénat, de l'immunité parlementaire de l'intéressé.

*•La «demande» de mainlevée d'immunité et d'autorisation de mesures coercitives, adressée au Président du Sénat par les deux juges d'instruction chargés de l'information.*

Le 5 décembre, les deux juges d'instruction chargés de l'information ont formulé à l'intention du Président du Sénat une demande de mainlevée d'immunité parlementaire de M. Pradille et d'autorisation de mesures coercitives à l'encontre de celui-ci.

Par une simple commission rogatoire, les deux juges ont requis deux officiers de police judiciaire, en l'occurrence deux gendarmes, d'acheminer et de remettre «*en vertu des dispositions de l'article 26 de la Constitution*», l'original de leur demande de levée de l'immunité parlementaire à M. René Monory, Président du Sénat.

Conformément à l'instruction qui lui avait été donnée par le Président de notre Haute Assemblée, le Secrétaire général du Sénat a opposé aux gendarmes l'irrecevabilité de la demande des deux juges d'instruction, motif pris de ce que toute demande de levée de l'immunité parlementaire doit faire l'objet d'une requête du Procureur général concerné, transmise au Président du Sénat par le Garde des Sceaux.

En effet, c'est toujours ainsi que depuis le début de la Cinquième République, les Assemblées Parlementaires ont été saisies.

On se trouve là en présence d'un usage constant, d'une tradition républicaine, d'une coutume constitutionnelle dont l'origine remonte même à la Troisième République comme Eugène Pierre le confirme dans son «*Traité de Droit Politique*».

Il est vrai que ni le Règlement du Sénat, ni l'Instruction générale du Bureau ne font référence à cette coutume, alors qu'elle a été codifiée dans l'article 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, lequel précise que l'Assemblée Nationale doit être saisie soit par les procureurs généraux dont la demande est transmise par le Garde des Sceaux, soit par la partie lésée en cas de constitution de partie civile.

Pour autant, le fait que cette règle coutumière ne soit pas écrite dans un texte applicable au Sénat ne saurait permettre de conclure à son inexistence. Qu'elle soit ou non rédigée, une coutume doit être respectée, *a fortiori* si elle est de nature constitutionnelle. Peut-être faudra-t-il un jour la codifier, pour éviter tout nouvel incident, mais cette question ne ressortit pas à la compétence de votre Commission «*ad hoc*».

Au demeurant, cette coutume procède de l'idée que la demande de levée de l'immunité parlementaire est de la compétence exclusive du ministère public. Elle est en réalité un acte de poursuite qui, en tant que tel, ne peut être exercé par le juge d'instruction, dans la mesure où il n'est pas une autorité de poursuite.

En d'autres termes, si un juge d'instruction, dans le cadre de sa mission, estime nécessaire de mettre en examen un Parlementaire pendant une session, il ne peut que prendre une

ordonnance de soit-communicé dans l'attente que le Procureur général formule une requête de levée de l'immunité parlementaire et que cette requête soit transmise par le Garde des Sceaux.

Le Sénat ne saurait donc être régulièrement saisi par la voie d'une demande directe d'un juge d'instruction, car la demande de mainlevée de l'immunité d'un parlementaire n'entre pas dans les compétences du juge d'instruction telles qu'elles sont définies par le Code de procédure pénale. Sinon ce serait admettre que le Sénat puisse accepter ou rejeter une requête émanant d'un juge du siège, ce qui paraîtrait contraire au principe de séparation entre le Pouvoir législatif et l'Autorité judiciaire.

Le Sénat ne connaît qu'un seul interlocuteur : le Garde des Sceaux.

*• La requête du Procureur Général en date du 10 décembre : une simple transmission de la demande des deux juges d'instruction.*

Cette demande a été imprimée et distribuée sous le numéro 136.

Ce document comprenait tout d'abord une lettre du Garde des Sceaux par laquelle celui-ci déclarait transmettre une «requête» du Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes tendant à obtenir, outre la levée de l'immunité parlementaire de M. Claude Pradille, l'autorisation de prendre des mesures coercitives à son encontre.

Or, la correspondance du Procureur général, loin de constituer une requête en bonne et due forme, se présentait comme une simple lettre de transmission ou, pour reprendre les termes exacts employés par le Procureur général lui-même, comme un «rapport» ayant pour objet de transmettre au Garde des Sceaux une requête des deux juges d'instruction alors que, —on vient de le voir—, ces derniers n'ont précisément pas qualité pour la formuler.

Convoquée spécialement par le Président du Sénat le samedi 10 décembre, la Conférence des Présidents a considéré à l'unanimité de ses membres que la lettre du Garde des Sceaux, le rapport du Procureur général et la requête des deux juges d'instruction ne pouvaient constituer une saisine recevable.

\*

\* \*

Votre Commission «*ad hoc*» ne peut que faire sienne cette interprétation, car il s'agit moins d'une question de pure forme ou de pure procédure que d'un problème de principe lié aux rapports constitutionnels entre le Pouvoir législatif et l'Autorité judiciaire.

D'autant qu'il ressort d'un article publié dans le quotidien «*Le Monde*» en date du 14 décembre que les juges d'instruction se sont déclarés «*choqués*» par ces deux fins de non recevoir successives. Votre Commission «*ad hoc*» n'a pas à formuler d'appréciation sur l'opinion d'un juge : ce serait contraire à la séparation entre le Pouvoir législatif et l'Autorité judiciaire. En revanche, la déclaration à la Presse de ces juges constitue une contravention grave au devoir de réserve imparti à tout juge par le statut de la magistrature et surtout une violation du principe de la séparation entre l'Autorité judiciaire et le Pouvoir législatif. Pour l'heure, le Garde des Sceaux a indiqué à la Commission «*ad hoc*», lors de son audition ci-dessous relatée du jeudi 15 décembre, qu'il avait demandé au Premier Président de la Cour d'appel de Nîmes de diligenter une enquête.

• *La requête en date du 13 décembre ; un double objet : la levée de l'immunité parlementaire et l'autorisation de prendre des mesures coercitives.*

La nouvelle lettre du Garde des Sceaux datée du 13 décembre et cette nouvelle requête ont été imprimées sous le numéro 136 rectifié.

A la différence du «*rapport*» du 9 décembre, le document signé par le Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes se présente cette fois sous la forme d'une véritable requête qui, sur la forme, a été déclarée recevable par la Conférence des Présidents du 14 décembre.

• *L'audition de M. le Garde des Sceaux par la Commission «ad hoc».*

Conformément à la suggestion émise par le Président du Sénat, M. Pierre Méhaignerie, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a été entendu par votre Commission «ad hoc» le 15 décembre à 17 h 00.

Cette audition a été extrêmement fructueuse, car elle a permis de préciser et de clarifier les règles relatives à la procédure et à l'objet d'une demande de levée d'immunité parlementaire.

S'agissant de la procédure, le Garde des Sceaux n'a pas contesté la tradition constante concernant l'exigence d'une requête en bonne et due forme du Procureur Général. Il a néanmoins fait observer qu'aucun texte ne venait consacrer cette tradition ni en préciser les modalités.

Il a par ailleurs indiqué qu'il n'avait pas le pouvoir de refuser de transmettre la requête d'un Procureur Général, sauf erreur matérielle ou erreur manifeste de droit ou de fait qui justifierait que le Garde des Sceaux refuse ou plus exactement diffère la transmission jusqu'à sa mise en conformité.

En réponse à une question posée par M. Etienne Dailly, Président de la Commission «ad hoc», le Garde des Sceaux s'est refusé à émettre le moindre avis sur le fond de la requête, car selon ses propres termes, «rien n'autorise un Garde des Sceaux à se prononcer sur une affaire en cours».

A la suite de cette déclaration claire et précise, votre Rapporteur a cru nécessaire de rappeler brièvement le régime de la levée de son immunité parlementaire, fondée sur la distinction entre les sessions et les intersessions.

Pendant une session, ordinaire ou extraordinaire, un parlementaire ne peut être poursuivi, ni faire l'objet d'une mesure privative de liberté, à moins que l'Assemblée dont il est membre ne lève son immunité parlementaire.

Si une assemblée donne son accord pour la levée de l'immunité parlementaire, cet accord est global et vaut pour le tout, y compris les mesures coercitives, qui peuvent le cas échéant, être décidées par le juge au vu du dossier dont il est saisi.

Force a été à votre Rapporteur de relever que si la requête du Procureur Général ne fait plus aucune allusion à celle, irrégulière,

des deux juges d'instruction, elle n'en porte pas sur un double objet puisqu'elle demande en effet non seulement la levée de l'immunité parlementaire, mais également l'autorisation de soumettre M. Pradille à des mesures coercitives, notamment de détention provisoire.

Elle se termine en effet par le paragraphe suivant :

*«C'est pourquoi le Procureur Général soussignée a l'honneur de solliciter du Sénat l'autorisation d'exercer, pendant et hors des sessions parlementaires des poursuites correctionnelles à l'encontre de M. Claude PRADILLE, sénateur, et de le soumettre à des mesures coercitives notamment de détention provisoire du chef des infractions ci-dessus qualifiées».*

Or, votre Rapporteur a considéré que le Sénat n'avait pas à se prononcer sur des mesures coercitives tant pour des raisons de principe que pour des motifs d'ordre pratique.

Il faut absolument éviter d'instaurer une confusion entre le rôle du Sénat et l'office du juge. Si le Sénat peut décider, au seul vu de la requête d'un Procureur Général, la levée de l'immunité parlementaire d'un sénateur, la décision sur les mesures coercitives appartient en propre et à titre exclusif au juge d'instruction, sous le contrôle de la Chambre d'accusation. Le Sénat ne saurait se substituer au juge pour apprécier le bien-fondé d'un placement en détention provisoire.

Il le voudrait qu'il ne le pourrait pas, car votre Commission *«ad hoc»* n'a ni la volonté ni la possibilité de mener ses propres investigations au lieu et place du juge ; elle n'est donc pas en mesure de statuer sur la mise en détention.

Au surplus, une telle décision porterait une atteinte trop grave à la présomption d'innocence qui est un principe fondamental consacré par l'article IX de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Si le Sénat, en séance plénière, autorisait en effet directement des mesures coercitives, ce vote risquerait d'avoir une lourde incidence sur la décision finale du juge.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre Rapporteur a considéré que le Sénat, en présence d'une requête en levée d'immunité parlementaire, ne pouvait interférer dans le déroulement d'une procédure judiciaire en statuant sur la mise en détention d'un Parlementaire. C'est notamment au juge qu'il revient d'exercer l'option entre le contrôle judiciaire, qui permet notamment d'interdire tout contact entre le mis en examen et d'éventuels témoins, et la

détention provisoire qui doit être strictement limitée aux cas expressément prévus par le législateur.

Votre Rapporteur a conclu ses propos par une considération d'ordre général sur l'objet même de la requête du Procureur de la République.

Une requête en vue de la levée d'une immunité parlementaire n'a pas pour objet d'autoriser directement tel ou tel acte de procédure : elle est simplement destinée à *«replacer dans le droit commun le parlementaire à l'encontre duquel les poursuites sont autorisées»*, comme Eugène Pierre l'a écrit dans son *«Traité de Droit politique»*.

Une telle conception n'a pas pour objet de faire varier l'immunité selon que des mesures coercitives sont ou non envisagées, car même si la requête ne mentionne pas cette possibilité, la levée de l'immunité parlementaire entraîne l'application de l'ensemble de la procédure pénale et donc la faculté pour le juge de décerner un mandat de dépôt, car il résulte clairement du troisième alinéa de l'article 26 de la Constitution qu'un Parlementaire peut être arrêté à tout moment lorsque les poursuites ont été préalablement autorisées par l'Assemblée.

Cela n'empêche nullement le Procureur Général de mentionner la perspective ou l'éventualité d'une mesure privative de liberté, mais il s'agira alors d'un simple élément d'information qui permettra au Sénat de statuer en toute connaissance de cause sur la seule demande de levée d'immunité parlementaire.

Le précédent de la demande concernant M. Eric Boyer, Sénateur de la Réunion, le confirme : lors de sa séance du 8 juillet 1993, le Sénat s'est limité à lever l'immunité de ce parlementaire qui a été arrêté par la suite hors session sans consultation du Bureau du Sénat.

Le Rapporteur a conclu à la nécessité pour le Garde des Sceaux de prier le Procureur général d'établir une nouvelle requête par laquelle il se borneront à demander la levée de l'immunité parlementaire de M. le Sénateur Pradille.

Le Président Dailly a insisté sur la nécessité pour M. le Garde des Sceaux de transmettre cette nouvelle requête à M. le Président du Sénat avant le 19 décembre à midi faute de quoi la Commission *«ad hoc»*, qui devait se réunir le même jour à 21 h 15, ne pourrait pas délibérer.

*• La requête du Procureur Général en date du 16 décembre : une requête régulière en forme et limitée à la seule demande de levée de l'immunité parlementaire.*

Ainsi qu'il l'avait annoncé à votre Commission le 15 décembre 1994, M. Pierre Méhaignerie, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a finalement fait parvenir à Monsieur René Monory, Président du Sénat, par lettre en date du 16 décembre 1994, une *« nouvelle requête ne visant que la main levée de l'immunité »* parlementaire de M. Claude Pradille.

Le dernier paragraphe de cette requête est en effet rédigé de la façon suivante :

*« C'est pourquoi le Procureur Général soussignée a l'honneur de solliciter du Sénat d'exercer, pendant et hors des sessions parlementaires des poursuites correctionnelles à l'encontre de M. Claude PRADILLE ».*

C'est au vu de cette nouvelle requête, dont les termes lui paraissent enfin conformes aux orientations qu'elle avait approuvées lors de sa réunion du 15 décembre 1994, que votre Commission a examiné la demande dont elle était saisie lors de sa réunion du 19 décembre 1994, à 21 heures 15.

Votre Commission partage à cet égard le sentiment exprimé par le Ministre d'Etat en conclusion de sa lettre du 16 décembre, dont le texte est reproduit ci-contre. Selon le Ministre d'Etat, cette procédure a permis de *« progresser dans l'établissement de règles claires de saisine et de compétence... démarche d'autant plus nécessaire que le silence des textes, et notamment du Règlement du Sénat, ne permettait pas, a priori, de dégager ses règles ».*

Aussi a-t-elle exprimé le voeu que le Bureau du Sénat se saisisse de ce problème.

*Le Ministre d'Etat  
Garde des Sceaux  
Ministre de la Justice*

Paris, le 16 décembre 1994

C:8/YB:DD

Monsieur le Président,

Le 5 décembre 1994, Mrs LERNOUD et BANDIERA, juges d'instruction au tribunal de grande instance de NIMES, vous adressaient directement une requête sollicitant :

1) La mainlevée de l'immunité parlementaire de M. le Sénateur PRADILLE.

2) L'autorisation de prendre à son égard une mesure de coercition.

Vous avez alors estimé que cette transmission directe ne pouvait être reçue.

Le 9 décembre 1994, la même requête vous était adressée par mes soins, après transmission du Procureur Général près la Cour d'Appel de NIMES qui l'avait assortie d'un avis favorable.

Là encore, la requête a été considérée comme irrecevable au motif que, contrairement à l'usage, elle n'était pas établie par le Procureur Général lui-même.

Je faisais donc élaborer par le Procureur Général de NIMES une requête complète que je vous transmettais le 13 décembre 1994.

Conformément à l'usage, jusqu'à lors jamais contredit, la requête du Procureur Général de NIMES portait sur deux points traditionnellement distingués :

- 1) La demande de mainlevée.
- 2) L'autorisation d'arrestation.

Le 15 décembre 1994, la Commission ad hoc a, fort judicieusement, précisé quelle était désormais la jurisprudence applicable.

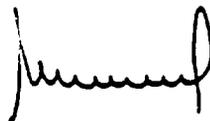
Au terme de la séance précitée il a été indiqué que la mainlevée de l'immunité donnée en session par le Sénat emportait, implicitement mais nécessairement, autorisation d'arrestation éventuelle.

Cette interprétation, pour la première fois si clairement exprimée, de l'article 26 alinéa 2 de la Constitution, m'amenait donc à indiquer à la Commission ad hoc que je lui ferais parvenir une nouvelle requête ne visant que la mainlevée de l'immunité afin de répondre à son souhait de ne risquer en rien d'aborder le fond du dossier.

Ce faisant, j'ai le sentiment que nous avons ainsi pu progresser dans l'établissement de règles claires de saisine et de compétence. Cette démarche était d'autant plus nécessaire que le silence des textes, et notamment du règlement du Sénat, ne permettait pas, a priori, de dégager ces règles.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Monsieur René MONORY  
Président du Sénat  
Ancien Ministre  
Palais du Luxembourg  
75291 PARIS CEDEX 06



Pierre MEUNIER

## II. LA FINALITÉ DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE : UNE GARANTIE RÉPUBLICAINE D'EXERCICE DU MANDAT DE DÉPUTÉ OU DE SÉNATEUR

• *Un héritage de la Révolution de 1789* : l'immunité parlementaire est ancrée dans les racines mêmes du régime parlementaire.

L'institution de l'inviolabilité parlementaire a été en effet l'un des premiers actes de la toute nouvelle Assemblée nationale, laquelle a décidé le 23 juin 1789 que «*la personne des députés est inviolable*».

Depuis lors, l'immunité parlementaire a été consacrée par toutes les Constitutions que la France a connues.

L'article 26 de l'actuelle Constitution se situe donc dans le droit fil de la tradition parlementaire, telle qu'elle est issue de la Révolution française.

L'immunité ne constitue nullement un privilège mais une garantie d'exercice du mandat parlementaire.

La meilleure preuve en est que l'article 26 de la Constitution est en droit une règle d'ordre public à laquelle un Parlementaire ne saurait renoncer de lui-même et qu'à peine de forfaiture, le juge doit soulever d'office quand même l'intéressé ne s'en prévaudrait pas.

Cette protection parlementaire ne peut être levée qu'en vertu d'une décision expresse et souveraine de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Car il convient d'empêcher, le cas échéant, que l'exercice de la fonction parlementaire ne soit entravé par des poursuites abusives ou intempestives ayant pour objet ou pour effet d'empêcher les élus de la Nation de participer aux travaux de leur Assemblée et d'exercer les actes inhérents à leur mandat.

• *La portée du contrôle exercé par les Assemblées parlementaires.*

La portée du contrôle exercé par les Assemblées parlementaires a été précisée au fil des cas dont elles ont eu à connaître.

Sur ce point, le présent rapport reprendra les termes exacts du rapport n° 411 (1992-1993) présenté par la Commission *«ad hoc»* chargée d'examiner la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Eric Boyer, Sénateur de la Réunion.

Il faut y voir la volonté de votre Commission de s'en tenir aux mêmes considérations d'ordre juridique, quel que soit le parlementaire faisant l'objet d'une demande de levée de l'immunité parlementaire.

Ainsi que le rappelait M. Marcel Rudloff en 1986, on doit, certes, admettre que, faute de disposition constitutionnelle contraire, les assemblées saisies d'une demande de levée d'immunité disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Elles se prononcent donc uniquement en opportunité.

Pour autant, l'Assemblée nationale et le Sénat ont toujours mesuré l'ample responsabilité qui leur incombe en pareil cas, puisqu'elle consiste à arbitrer entre la nécessaire protection du mandat parlementaire et l'indispensable administration de la justice pénale –même si celle-ci n'est que différée par le refus de lever l'immunité parlementaire.

Aussi, les assemblées ont-elles pris garde d'éviter toute confusion entre leur propre rôle et celui du juge. Dans le parfait respect de l'indépendance de l'Autorité judiciaire, elles se refusent à examiner au fond les affaires dont elles sont saisies, et *a fortiori* de se prononcer sur l'exactitude des faits reprochés au parlementaire, ou sur sa culpabilité.

Comme l'observait à juste titre Eugène PIERRE, l'assemblée saisie d'une demande de levée d'immunité *«n'a point d'instruction à faire»* : elle n'a pas à rechercher *«si les griefs allégués contre l'un de ses membres sont fondés ou non ; ceci est l'oeuvre de la justice»* (*Traité de droit politique, n° 1101*).

C'est d'ailleurs pourquoi la décision de l'assemblée sur la demande de levée de l'immunité d'un parlementaire ne peut en aucun cas faire présumer l'innocence ou la culpabilité de celui-ci, selon que son immunité aurait été maintenue ou levée.

• En fait, les Assemblées statuent sur les demandes de levée d'immunité parlementaire sur la base de deux critères :

- le caractère sérieux de la demande ou –pour s'en tenir à une expression traditionnelle à laquelle s'est d'ailleurs référé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 62-18 DC du 10 juillet 1962– son *«caractère sérieux, loyal et sincère»* : comme l'observait encore Eugène PIERRE, *«le respect qui s'attache à la*

*représentation nationale ne permet pas que, pour des causes légères, en l'absence de tout intérêt sérieux, un sénateur ou un député soit privé de l'exercice de son mandat* ;

- l'urgence de l'intervention de la justice, ou *« indiscutable nécessité d'une prompt répression »* (Eugène Pierre), compte tenu de la nature et de la gravité de l'infraction ou d'une menace éventuelle de scandale ou de trouble de l'ordre public.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que votre Commission a examiné la demande transmise au Sénat le 19 décembre 1994.

### III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Lors de sa réunion du 14 décembre, votre Commission avait décidé d'offrir à M. Claude Pradille la possibilité d'opter entre une audition par la Commission ou seulement par le Président et le Rapporteur. Contacté par les soins du Président de la Commission, M. Pradille a choisi cette seconde solution.

La teneur de cet entretien a été communiquée à la Commission *« ad hoc »* : il en ressort notamment que l'intéressé ne souhaite pas, comme il aurait pu le faire, demander au Sénat de voter la levée de son immunité parlementaire. Au demeurant, l'acceptation éventuelle de la demande ne pouvait en aucune sorte lier la Commission *« ad hoc »* ni, *a fortiori*, le Sénat.

Votre Rapporteur a rappelé à cet égard que l'immunité parlementaire constituait une garantie constitutionnelle d'ordre public et non une protection de l'élu lui-même. L'immunité n'appartient pas en propre à un élu : elle ne peut être levée qu'en vertu d'une décision souveraine du Sénat.

Après l'exposé de votre Rapporteur sur les faits tels qu'ils ressortent de la requête émanant du Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes, votre Commission a estimé qu'eu égard à la nature et à la gravité des faits tels qu'ils résultent de la requête et des preuves objectives qui y sont avancées, les critères de la levée d'immunité se trouvaient réunis. Elle a donc considéré qu'au cas présent, il n'existait aucun motif sérieux d'empêcher le cours de la justice.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre Commission a décidé par 16 voix contre 8, d'accepter cette demande et de proposer au Sénat

d'adopter la proposition de résolution ci-après, étant précisé que la levée de l'immunité parlementaire ne s'applique qu'aux seuls faits mentionnés par la requête du Procureur Général, qui, pour cette raison, est visée par le texte soumis à votre vote.

La mise en examen de M. Claude Pradille, si elle est finalement décidée, lui permettra d'accéder au dossier, d'être confronté à ses accusateurs et d'exercer tous les droits de la défense.

Votre Commission ne peut cependant que vivement déplorer qu'une fois encore, le Sénat ne soit saisi d'un pareil cas qu'en toute fin de la session du Parlement, alors que les faits, tels qu'ils sont présentés dans la demande du Procureur Général, étaient connus depuis longtemps et, en tout état de cause, au moins depuis le 29 octobre 1994, date du réquisitoire supplétif de Mme le Procureur de la République près la Cour d'appel de Nîmes.

Il s'agit là d'une dérive inquiétante : en pratique, elle empêche le Sénat, faute de disposer du temps nécessaire, d'exercer avec suffisamment de recul le contrôle minimum qui doit être le sien.

A noter enfin que, pour la première fois, une proposition de résolution tendant à la levée de l'immunité parlementaire vise l'article IX de la Déclaration de 1789 sur la présomption d'innocence. Car l'acceptation de la demande de levée d'immunité parlementaire du Sénateur Pradille ne saurait en aucun cas porter la moindre atteinte à la présomption d'innocence à laquelle il a droit. Il était utile de le rappeler.

Comme tout citoyen, M. Claude Pradille doit être considéré innocent tant qu'il n'a pas été déclaré définitivement coupable, si tel devait être le cas.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

- Vu la requête en date du 16 décembre 1994 par laquelle le Procureur général près la Cour d'appel de Nîmes demande au Sénat la levée de l'immunité parlementaire de M. Claude PRADILLE, Sénateur du Gard ;

- Vu la lettre en date du 16 décembre 1994 par laquelle M. Pierre MÉHAIGNERIE, Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice transmet cette requête à M. le Président du Sénat ;

- Vu l'article IX, relatif à la présomption d'innocence, de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ;

- Vu l'article 26 de la Constitution ;

lève l'immunité parlementaire de M. Claude PRADILLE, Sénateur du Gard.

## ARTICLES VISÉS PAR LA REQUÊTE

### CODE PÉNAL

#### Ancien code pénal

*Art. 150.* — Tout individu qui aura, de l'une des manières exprimées en l'article 147, commis ou tenté de commettre un faux en écriture privée, de commerce ou de banque, sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans, et d'une amende de 1 000 F à 120 000 F.

Le coupable pourra être privé des droits mentionnés en l'article 42 pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

*Art. 151.* — Sera puni des mêmes peines celui qui aura fait usage ou tenté de faire usage de la pièce fausse.

.....

*Art. 406.* — Quiconque aura abusé des besoins, des faiblesses ou des passions d'un mineur, pour lui faire souscrire, à son préjudice, des obligations, quittances ou décharges, pour prêt d'argent ou de choses mobilières, ou d'effets de commerce ou de tous autres effets obligatoires, sous quelque forme que cette négociation ait été faite ou déguisée, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins, de deux ans au plus, et d'une amende de 3 600 F au moins et de 2 500 000 F au plus.

L'amende pourra, toutefois, être portée au quart des restitutions et des dommages-intérêts, s'il est supérieur au maximum prévu à l'alinéa précédent.

La disposition portée au troisième alinéa du précédent article pourra de plus être appliquée.

*Art. 408.* — Quiconque aura détourné ou dissipé, au préjudice des propriétaires, possesseurs, des effets, deniers, marchandises, billets, quittances ou tous autres écrits contenant ou opérant obligation ou décharge, qui ne lui auraient été remis qu'à titre de louage, de dépôt, de mandat, de nantissement, de prêt

#### Nouveau code pénal

*Art. 141.* — Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques.

Le faux et l'usage de faux sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.

.....

*Art. 314-1.* — L'abus de confiance est le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé.

L'abus de confiance est puni de trois ans d'emprisonnement et de 2 500 000 F d'amende.

Ancien code pénal

à usage, ou pour un travail salarié ou non salarié, à la charge de les rendre ou représenter, ou d'en faire un usage ou un emploi déterminé, sera puni des peines portées en l'article 406.

Si l'abus de confiance a été commis par une personne faisant appel au public afin d'obtenir, soit pour son propre compte, soit comme directeur, administrateur ou agent d'une société ou d'une entreprise commerciale ou industrielle, la remise de fonds ou valeurs à titre de dépôt, de mandat ou de nantissement, la durée de l'emprisonnement pourra être portée à dix ans et l'amende à 5 000 000 F.

Les dispositions portées au dernier alinéa de l'article 405 pourront, de plus, être appliquées.

Les alinéas 2 et 3 du présent article sont applicables si l'abus de confiance a été commis par un courtier, un intermédiaire, un conseil professionnel ou un rédacteur d'actes et a porté sur le prix de vente d'un immeuble ou d'un fonds de commerce, le prix de souscription, d'achat ou de vente d'actions ou de parts de sociétés immobilières, ou sur le prix de cession d'un bail lorsqu'une telle cession est autorisée par la loi ou sur tout ou partie des sommes recouvrées pour le compte d'autrui.

Si l'abus de confiance prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup> a été commis par un officier public ou ministériel, la peine sera celle de la réclusion.

Nouveau code pénal

.....

*Art. 432-14.* — Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, d'un établissement public n'ayant pas le caractère industriel ou commercial, d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics ou d'une société d'économie mixte, ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susvisées, de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés

Ancien code pénal

**Art. 177.** — Sera puni d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à 1 500 F, quiconque aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour :

1° Étant investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique ou d'une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou citoyen chargé d'un ministère de service public, faire ou s'abstenir de faire, un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire ;

2° Étant arbitre ou expert nommé soit par le tribunal, soit par les parties, rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable à une partie ;

3° Étant médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme, certifier faussement ou dissimuler l'existence de maladies ou d'infirmités ou un état de grossesse ou fournir des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès.

Sera puni d'un emprisonnement d'une à trois années et d'une amende de 900 F à 20 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement tout commis, employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque, qui, soit directement, soit par personne interposée, aura à l'insu et sans le consentement de son patron soit sollicité ou agréé des offres ou promesses, soit sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi.

Si les offres, promesses, dons ou sollicitations tendaient à l'accomplissement ou l'abstention d'un acte qui, bien qu'en dehors des attributions personnelles de la personne corrompue, était ou aurait été facilité par sa fonction ou par le service qu'elle assurait, la peine sera, dans le cas du paragraphe premier du premier alinéa, d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 600 F à

Nouveau code pénal

passés par l'Etat et les collectivités ou organismes mentionnés plus haut.

*(art. 7 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence).*

**Art. 432-11.** — Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques :

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Ancien code pénal

20 000 F et, dans le cas du second alinéa, d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 300 F à 15 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

*Art. 178.* — Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177 toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au paragraphe premier du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus.

*Art. 179.* — Quiconque, pour obtenir, soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une ou plusieurs faveurs ou avantages prévus aux articles 177 et 178, aura usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, sera, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

*Art. 180.* — Dans le cas où la corruption ou le trafic d'influence aurait pour objet un fait criminel comportant une peine plus forte que celle de l'emprisonnement, cette peine plus forte sera appliquée aux coupables.

Si le coupable est un militaire ou assimilé, les dispositions de l'article 373 du code de justice militaire sont applicables.

Dans les cas prévus aux trois articles qui précèdent, les coupables pourront, en outre, être interdits des droits mentionnés dans l'article 42 du code pénal pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où ils auront, subi leur peine.

Nouveau code pénal

*Art. 432-17.* — Dans les cas prévus par le présent chapitre, peuvent être prononcées, à titre complémentaire, les peines suivantes :

1°. L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 ;

2°. L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;

3°. La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21, des sommes ou

Ancien code pénal

Il ne sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées ni de leur valeur ; elles seront confisquées au profit du Trésor.

.....

*Art. 405.*— Quiconque, soit en faisant usage de faux noms ou de fausses qualités, soit en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence de fausses entreprises, d'un pouvoir ou d'un crédit imaginaire, ou pour faire naître l'espérance ou la crainte d'un succès, d'un accident ou de tout autre événement chimérique, se sera fait remettre ou délivrer, ou aura tenté de se faire remettre ou délivrer des fonds, des meubles ou des obligations, dispositions, billets, promesses, quittances ou décharges, et aura, par un de ces moyens, escroqué ou tenté d'escroquer la totalité ou partie de la fortune d'autrui, sera puni d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus, et d'une amende de 3 600 F au moins et de 2 500 000 F au plus.

Si le délit a été commis par une personne ayant fait appel au public en vue de l'émission d'actions, obligations, bons, parts, ou titres quelconques, soit d'une société, soit d'une entreprise commerciale ou industrielle, l'emprisonnement pourra être porté à dix années et l'amende à 5 000 000 F.

Dans tous les cas, les coupables pourront être, en outre, frappés pour dix ans au plus de l'interdiction des droits mentionnés en l'article 42 du présent code.

*Art. 59.* — Les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs mêmes de ce crime ou de ce délit, sauf les cas où la loi en aurait disposé autrement.

*Art. 60.* — Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit, ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront provoqué à cette action ou donné des instructions pour la commettre.

Ceux qui auront procuré des armes, des instruments, ou tout autre moyen qui aura servi à l'action, sachant qu'ils devaient y servir.

Nouveau code pénal

objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitution.

4°. Dans le cas prévu par l'article 432-7, l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35.

.....

*Art. 313-1.* — L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.

L'escroquerie est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 2 500 000 F d'amende.

*Art. 121-6.* — Sera puni comme auteur le complice de l'infraction, au sens de l'article 121-7.

*Art. 121-7.* — Est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation.

Est également complice la personne qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre.

**Ancien code pénal**

—

Ceux qui auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs de l'action, dans les faits qui l'auront préparée ou facilitée, ou dans ceux qui l'auront consommée, sans préjudice des peines qui seront spécialement portées par le présent code contre les auteurs de complots ou de provocations attentatoires à la sûreté de l'Etat, même dans le cas où le crime qui était l'objet des conjurés ou des provocateurs n'aurait pas été commis.

**Nouveau code pénal**

—