

N° 135

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès verbal de la séance du 9 décembre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission (1), prévue par l'article 105 du Règlement du Sénat, chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat.

Par M. Marcel RUDLOFF,

Senateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Pierre Carous, *président* ; Charles Lederman, *vice-président* ; Jacques Thyraud, *secrétaire* ; Pierre Bastie, Charles Beaupetit, Jean-Marie Bouloux, Philippe de Bourgoing, Jean Cauchon, François Collet, Michel Dreyfus-Schmidt, Yves Durand, Jacques Eberhard, Claude Fuzier, Jacques Genton, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Bernard-Charles Hugo, Pierre Lacour, Jacques Larché, Robert Laucournet, Mme Geneviève Le Bellegou-Beguin, MM. Jean Lecanuet, Jean-François Le Grand, Louis Le Montagner, Jacques Menard, Georges Mouly, Marcel Rudloff, Marcel Vidal.

Voir les numéros :
Sénat : 471 (1982-1983).

Immunités parlementaires. — Autorisations de poursuites

SOMMAIRE ANALYTIQUE

Compte tenu de la gêne que les poursuites, qu'il convient ou non d'autoriser, sont susceptibles d'occasionner à notre collègue dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire, compte tenu de l'absence de troubles à l'ordre public qui résulteraient de l'interdiction des poursuites à son encontre, étant donné la faible gravité des faits reprochés, la Commission n'autorise pas la levée de l'immunité parlementaire de M. Jean Bénard.

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux dispositions de l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 105 du règlement du Sénat, notre Commission est chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites consécutive à une demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Jean Bénard, Sénateur de l'Indre présentée par M. Roger Marlault. Ce dernier reproche à M. Bénard des imputations diffamatoires contenues dans la profession de foi qu'il avait fait diffuser avant le premier tour des dernières élections cantonales.

L'article 26 de la Constitution interdisant de poursuivre — hors le cas de flagrant délit, inapplicable en l'espèce — un membre du Parlement pendant la durée des sessions sans autorisation de l'assemblée dont il fait partie, aucune suite n'a pu être donnée à la plainte avec constitution de partie civile déposée le 29 avril 1982 par M. Marlault entre les mains du doyen des juges d'instruction près le tribunal de grande instance de Châteauroux.

Votre Commission vous présentera un bref exposé des faits qui motivent la demande d'autorisation de poursuites et des règles juridiques applicables en la matière, elle procédera à un rappel des précédents récents qui peuvent être invoqués avant de vous proposer une solution dans le cas d'espèce qui nous est soumis.

1. — Les faits

Dans sa profession de foi officielle distribuée avant le 14 mars 1982, date du premier tour des élections cantonales, notre collègue Jean Bénard a implicitement fait référence à l'un de ses concurrents, le Docteur Marlault, en évoquant « un certain Docteur miracle qui met autant d'avidité pour la politique que pour s'occuper de ses vieilles clientes désemparées ». Il est constant que ce texte ne pouvait que concerner le plaignant dans la mesure où celui-ci était le seul candidat à exercer la médecine et à avoir été écarté plusieurs fois dans différents scrutins comme cela était, par ailleurs, indiqué dans le texte incriminé.

Le conseil du plaignant a produit d'autre part une affiche en forme de bande dessinée caricaturale illustrant les allégations contenues dans la profession de foi précitée.

Il convient néanmoins de souligner qu'il n'a jamais été établi que M. Jean Bénard ou son entourage aient été à l'origine de cette affiche.

M. Roger Marlaut a donc déposé une plainte avec constitution de partie civile en application des articles 29, 32 et 48 de la loi du 29 juillet 1881. On rappellera que l'article 29 de cette loi dispose que « toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps à qui le fait est imputé, est une diffamation et la publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommé mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. »

L'infraction ainsi définie est punie par l'article 32 de la loi de 1881 qui précise que « la diffamation... sera punie d'un emprisonnement de 5 jours à 6 mois et d'une amende de 150 à 80 000 Francs, ou de l'une de ces deux peines seulement... »

L'article 48, 6^e de la loi de 1881 dispose quant à lui : « dans le cas de diffamation envers les particuliers prévu par l'article 32, et dans le cas d'injures prévu par l'article 33 paragraphe 2, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée... »

2. — Les règles juridiques applicables

a) Leur portée

Les règles juridiques qui régissent la situation d'un parlementaire faisant l'objet de poursuites ou d'une tentative de poursuites pénales sont fixées par l'article 26 de la Constitution.

Cet article distingue dans le droit des immunités parlementaires, l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

La première forme d'immunité, l'**irresponsabilité**, soustrait le parlementaire à toute poursuite, recherche, arrestation, détention ou jugement à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ; cette immunité s'oppose à toute poursuite tant pénale que civile et protège d'une manière que l'on pourrait qualifier d'absolue le parlementaire pendant son mandat et après l'expiration de celui-ci. Telles sont les conséquences du principe de l'irresponsabilité du parlementaire posé par le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution. Il n'est pas en cause dans le cas présent.

Les trois autres alinéas concernent l'**inviolabilité** du parlementaire :

Le 2^e alinéa de l'article 26 dispose qu'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. Le 3^e alinéa précise qu'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.

Le dernier alinéa de l'article édicte enfin que la détention ou la poursuite d'un parlementaire est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

Le cas dont nous sommes saisis relève des dispositions relatives à l'inviolabilité. Le terme d'« inviolabilité parlementaire », couramment utilisé par la doctrine, peut prêter à confusion. En réalité, l'« inviolabilité », c'est le fait pour l'Assemblée dont un parlementaire fait partie de pouvoir intervenir sur l'action publique notamment pour l'ouverture (alinéas 2 et 3 de l'art. 26), ou la suspension (alinéa 4 de l'art. 26) des poursuites contre celui-ci.

La justification de ce pouvoir donné à une Assemblée réside dans la nécessité pour un parlementaire de pouvoir exercer sans entrave l'intégralité de son mandat. Or, les poursuites judiciaires et les contraintes qui en résultent peuvent constituer une gêne pour le parlementaire en exercice. Mais la nécessaire protection du parlementaire se heurte cependant aux exigences de l'ordre public. En effet, l'inviolabilité trouve sa limite dans l'atteinte grave qui peut être portée à l'ordre public par les faits ayant entraîné la procédure. L'Assemblée se trouve ainsi amenée à prendre en considération la gravité du trouble à l'ordre public susceptible d'être occasionné par les faits en cause.

b) Leur procédure d'application

Deux situations peuvent se présenter :

La première est celle où l'autorité publique sollicite l'autorisation de l'assemblée dont un parlementaire fait partie pour poursuivre ou arrêter celui-ci.

La seconde est celle qui voit l'assemblée dont le parlementaire intéressé fait partie, prendre l'initiative de requérir la suspension de la détention ou des poursuites.

Dans le premier cas, il s'agit donc **d'une demande en autorisation de poursuites** ou d'une demande en autorisation d'arrestation émanant de l'autorité publique et adressée à l'Assemblée. Dans le second, on est face à une initiative de l'Assemblée parlementaire qui requiert la suspension de la détention ou des poursuites.

Les difficultés d'interprétation de ces dispositions, pourtant claires à première vue, proviennent du fait que, dans le souci d'instituer une procédure conforme aux données de la vie parlementaire sous la V^e République, l'article 26 de la Constitution distingue, en cas d'initiative de l'autorité publique, la période des sessions et la période hors-session. Pendant la durée des sessions, l'inviolabilité du parlementaire est presque absolue — hormis le cas de flagrant délit — puisque pour arrêter ou même pour engager des poursuites en matière criminelle ou correctionnelle contre un parlementaire, l'autorité publique a besoin de l'autorisation de l'assemblée dont celui-ci fait partie. Hors session, en revanche, l'autorité publique peut engager des poursuites contre le parlementaire mais elle ne peut procéder à son arrestation qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, hormis le cas de flagrant délit, de poursuites déjà autorisées ou de condamnation définitive.

La seconde situation — celle qui se caractérise par une initiative du Parlement tendant à suspendre une détention déjà effectuée ou des poursuites déjà engagées visant l'un de ses membres, se traduit par **une demande en suspension de poursuites** émanant de l'Assemblée parlementaire.

Les deux précédents les plus récents examinés par notre Haute Assemblée : la proposition de résolution tendant à requérir la suspension des poursuites engagées contre M. Georges Dardel, en 1977, et la

proposition de résolution tendant à suspendre les poursuites engagées contre M. Bernard Parmentier, en 1979, ressortaient à cette situation.

Il est apparu à votre Commission que la distinction apportée par les 2^e et 3^e alinéas de l'article 26 entre la période de session et la période hors session était de nature purement procédurale et que ces règles, contrairement à certaines interprétations, ne préjugent en rien de la durée de l'inviolabilité. Celle-ci est, en effet, permanente puisque liée à la qualité de parlementaire.

Sous la III^e République l'inviolabilité n'avait d'effet que pendant la durée de la session ; sous la IV^e République — du moins jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1954 — il était précisé que la suspension des poursuites durait pendant tout le mandat du parlementaire intéressé. En 1979, M. Henri Caillavet avait constaté dans son rapport sur la proposition de résolution tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. Bernard Parmentier : « l'absence de distinction au 4^e alinéa (de l'article 26 de la Constitution) incline à penser que les constituants se sont refusés à apporter toute distinction entre les sessions et les intersessions ».

Il convient de rappeler que, dans un arrêt en date du 5 mai 1964, la chambre criminelle de la Cour de cassation jugea — dans une espèce qui concernait un député poursuivi devant le tribunal correctionnel pour délit de presse — que l'immunité accordée à un parlementaire était attachée au mandat parlementaire lui-même et était indépendante du régime des sessions.

Votre Commission a observé, quant à elle, que le dispositif de l'article 26 de la Constitution reflète, au regard des problèmes d'inviolabilité, l'évolution de la vie du Parlement lui-même. Ainsi, sous l'empire de la Constitution de 1946, les assemblées fixaient elles-même la durée de leurs sessions et pouvaient donc, si elle le souhaitaient, siéger en permanence ; depuis la Constitution de 1958, les sessions ordinaires du Parlement ont une durée limitée (article 28) ; il était donc logique que les parlementaires se voient accorder par rapport à l'état de droit antérieur, une sorte de « compensation » en matière d'inviolabilité.

L'ensemble des dispositions qui viennent d'être évoquées semble en effet de nature à assurer aux parlementaires une protection qui garantisse leur indépendance et leur liberté contre toute procédure intempestive tout en assurant le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

En somme, l'article 26 de la Constitution, propose les solutions suivantes :

— le parlementaire, s'il commet un délit flagrant, ne bénéficie d'aucune protection et peut être normalement poursuivi ou arrêté par l'autorité publique ;

— pendant la durée des sessions, le parlementaire bénéficie d'une protection quasi absolue puisque, hormis le cas de délit flagrant, il ne peut être poursuivi ou arrêté qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie ;

— en dehors des sessions, le parlementaire bénéficie d'une protection amoindrie puisqu'il peut être l'objet de poursuites pénales ; en revanche, l'autorité publique ne peut procéder à son arrestation qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie ; cette arrestation peut néanmoins être effectuée dans le cas d'un délit flagrant, si les poursuites pénales précédant cette arrestation ont été autorisées ou encore si l'intéressé a déjà fait l'objet d'une condamnation définitive ;

— en tout état de cause et à tout moment, une Assemblée parlementaire peut requérir la suspension de la détention ou des poursuites visant l'un de ses membres, même si, comme le soulignait notre collègue Henri Caillavet en 1979, on voit mal comment une Assemblée pourrait statuer alors qu'elle ne siège pas.

3. — Les précédents les plus récents

Les deux cas de suspension de poursuites concernant nos collègues Georges Dardel et Bernard Parmantier relevaient du quatrième alinéa de l'article 26 puisque, dans les deux espèces, des poursuites avaient déjà été engagées en dehors de la période des sessions parlementaires et que c'est le Sénat qui en requit la suspension.

En revanche, l'espèce qui est soumise à notre examen aujourd'hui est gouvernée par les dispositions du second alinéa de l'article 26 puisque nous avons à connaître d'une demande en autorisation de poursuites contre l'un de nos collègues présentée par le Garde des Sceaux qui transmet au Sénat une demande de levée de l'immunité parlementaire émanant d'un plaignant qui s'est vu opposer par le juge d'instruction, conformément à l'article 26 de la Constitution, une ordonnance de refus d'informer.

La question qui est posée à notre commission est donc celle-ci : le Sénat doit-il autoriser l'engagement de poursuites contre notre collègue Jean Bénard ?

4. — Les solutions proposées par votre Commission

En ce qui concerne le problème de savoir s'il convient ou non d'autoriser l'engagement des poursuites dans l'affaire qui nous est soumise, votre commission s'est donc posé d'abord deux questions :

— *les poursuites qu'il convient ou non d'autoriser sont-elles susceptibles de gêner notre collègue dans la plénitude de l'exercice de ses fonctions de membre du Parlement ?*

Pour votre Commission, la réponse à cette première question est plutôt positive.

— *les faits reprochés à l'intéressé sont-ils d'une gravité telle que l'interdiction des poursuites à son endroit créerait un quelconque trouble à l'ordre public ?*

La réponse à cette deuxième question est évidemment négative.

En conséquence, il vous sera proposé de refuser d'autoriser les poursuites contre M. Jean Bénard.

L'inviolabilité du parlementaire est une institution qui assure la plénitude de la souveraineté de l'assemblée dont celui-ci fait partie : le droit de suspension des poursuites permet simplement à cette assemblée de rétablir ou de maintenir l'intégralité de la représentation nationale chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Il ne s'agit aucunement de faire en sorte que le parlementaire soit un citoyen au-dessus des lois.

En ce qui concerne la durée de l'interdiction des poursuites, votre Commission a estimé que les deux précédents Dardel et Parmantier avaient créé une sorte de jurisprudence. Notre collègue Charles de Cuttoli indiquait en 1977 « 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 entre les sessions, jusqu'à l'expiration 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 — en

fonction 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... ».

Notre collègue Henri Caillavet soulignait, pour sa part, en 1979 : « Le mandat parlementaire est une globalité : que le Parlement siège ou non, l'activité du député ou du sénateur doit se poursuivre normalement jusqu'au terme de son mandat ».

Il convient de tenir compte de ces deux précédents ; il importe surtout de prendre en considération les réponses apportées aux deux questions fondamentales concernant respectivement le trouble à l'ordre public que pourrait occasionner une interdiction de poursuites et l'entrave éventuelle au déroulement normal des travaux du Parlement qu'une procédure intempestive pourrait constituer.

Pour ces raisons, votre Commission vous demande d'adopter la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

Le Sénat,

Vu l'article 26 deuxième alinéa de la Constitution,

Vu la demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat annexée au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1982 présentée par M. Robert Badinter, Garde des Sceaux,

N'autorise pas la levée de l'immunité parlementaire de M. Jean Bénard.

ANNEXE

Liste des parlementaires ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation de poursuites sous la V^e République.

Date du dépôt de la résolution	Nom	Suite donnée
I - DÉPUTÉS		
6.12.1960	M. Lagayette	Accordée le 7.12.1960
17.05.1961	M. Lauriol	Accordée le 22.6.1961
19.06.1962	M. Bidault	Accordée le 5.7.1962
15.02.1963	M. Schmittlein	Non discutée
19.06.1964	M. Fievez	»
20.06.1967	M. Guidet	»
24.11.1967	M. Bonhomme	»
24.12.1972	M. Bonhomme	»
11.12.1981	M. Bladt	Rejetée le 18.12.1981
26.04.1982	M. Berson	Rejetée le 6.5.1982
II - SÉNATEURS		
29.10.1959	M. Mitterrand	Accordée (séance du 25.11.1959)
7.12.1961	M. Dumont	Accordée (séance du 16.01.1962)
25.11.1968	M. Duclos	Rejetée (séance du 19.12.1968)

Liste des parlementaires ayant fait l'objet d'une demande de suspension de poursuites ou de détention sous la V^e République.

Date du dépôt de la résolution	Nom de l'intéressé	Suite donnée
23. 6.59	M. Pouvanaa Oopa, député	non discutée
15.10.59	M. Pouvanaa Oopa, député	non discutée
26. 4.60	M. Lagayette, député	Rejet - 1.6.60
13.11.60	M. Lagayette, député	Rejet - 15.11.60
11.7.63	M. Schmittlein, député	acceptée - 26.7.63
19. 4.77	M. Dardel, sénateur	acceptée - 29.6.77
	M. Parmentier, sénateur	acceptée - 20.11.79
15.10.80	M. Fabius, député	acceptée - 14.11.80
»	M. Mitterrand, député	»
»	M. Bayou, député	»
»	M. Guidoni, député	»
»	M. Senès, député	»
»	M. Evin, député	»
»	M. Auroux, député	»
»	M. Jagoret, député	»
17.10.80	M. Niles, député	»
»	M. Brunhes, député	non discutées, en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale
11. 5.81	Mme Gœuriot, député	»

Source : Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République. La Documentation française, 1982.