

N° 127

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 décembre 1986.

## 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,

Sénateur.

---

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Etienne Dailly, *président* ; Paul Masson, Germain Authié, *vice-présidents* ; Philippe de Bourgoing, *secrétaire* ; Marcel Rudloff, *rapporteur* ; MM. José Balarello, Stéphane Bonduel, Jean Colin, Henri Collette, 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, Charles Lederman, Marcel Lucotte, Guy Malé, André Rabineau, Michel Ruffin, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Tizon, Marcel Vidal, Robert Vizet, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 83 (1986-1987).

Immunités parlementaires.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I. - LE REGIME DE L'INVOLABILITE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>4</b>
1. Le principe de l'inviolabilité parlementaire .....	4
2. Les dispositions relatives à l'inviolabilité parlementaire .....	5
3. La portée du contrôle exercé sur les demandes en autorisation de poursuites : la jurisprudence dégagée par les assemblées parlementaires .....	7
<b>II. - LA DEMANDE EN AUTORISATION DE POURSUITES SOUMISE AU SENAT .....</b>	<b>9</b>
1. Les faits .....	9
2. La procédure .....	9
<b>III. - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>10</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>15</b>

Mesdames, Messieurs,

Par lettre en date du 24 novembre 1986, M. le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a transmis à M. le Président du Sénat une requête du procureur général près la Cour d'Appel de Paris tendant à obtenir du Sénat qu'usant du droit qui lui appartient il autorise des poursuites correctionnelles à l'égard d'un de ses membres, M. Raymond COURRIERE, Sénateur de l'Aude.

Cette requête se fonde sur l'article 26, alinéa 2, de la Constitution, qui définit le régime de l'inviolabilité parlementaire pendant les périodes de session, au cours desquelles l'exercice de poursuites contre un parlementaire est subordonné à l'autorisation de l'Assemblée à laquelle il appartient.

• •  
•

Avant d'exposer les faits et la procédure qui ont abouti à la requête soumise au Sénat, et les conclusions auxquelles l'examen de cette requête a conduit votre commission, votre rapporteur rappellera la portée du régime d'inviolabilité parlementaire actuellement défini par l'article 26 de la Constitution, et la nature du contrôle exercé par les Assemblées parlementaires sur les demandes en autorisation de poursuites à l'égard de leurs membres.

• •  
•

## I. LE REGIME DE L'INVIOIABILITE PARLEMENTAIRE

### 1. Le principe de l'inviolabilité parlementaire

Le régime de l'inviolabilité parlementaire, qui a existé et existe sous des formes diverses dans tous les régimes représentatifs, permet de suspendre ou d'interrompre momentanément l'action de la justice à l'égard des membres des Assemblées parlementaires.

Contrairement à l'interprétation hâtive qui en est parfois donnée, l'inviolabilité n'est pas un privilège consenti aux parlementaires. Elle se fonde sur la nécessité de préserver le fonctionnement normal des Assemblées, en évitant que l'exercice de la fonction électorale soit entravé par des poursuites abusives ou intempestives ayant pour objet ou pour effet d'empêcher les élus d'exercer leur mandat et de participer aux travaux de leurs Assemblées.

Historiquement, l'inviolabilité a été instituée pour protéger les élus de la Nation contre des poursuites "vexatoires ou mal fondées" initiées "par le pouvoir exécutif ou des particuliers" (1), mais elle ne se limite pas à ces cas extrêmes de manœuvres intentionnelles contre le pouvoir législatif et ses détenteurs : elle est "une garantie donnée à l'Assemblée afin que son bon fonctionnement ne soit pas entravé par une malveillance ou même, éventuellement, pour une juste cause" (2).

---

(1) Esmein, "éléments de droit constitutionnel français et comparé" (1921) cité par G. Soulier.

(2) G. Soulier : « l'inviolabilité parlementaire en droit français » (L.G.D.J. - 1966)

L'inviolabilité parlementaire permet, en tant que de besoin, de faire provisoirement prévaloir le fonctionnement du pouvoir législatif sur le cours normal de la justice. Elle correspond donc bien à un principe de bonne organisation constitutionnelle et non à un droit personnel des parlementaires, ce que mettent en évidence les caractéristiques de l'institution en droit français :

- l'inviolabilité est une règle d'ordre public, et les Assemblées parlementaires, seules juges des exigences de leur fonctionnement, sont seules compétentes pour autoriser ou suspendre les poursuites contre leurs membres ;

- les parlementaires ne peuvent eux-mêmes renoncer à l'inviolabilité, ni prendre l'initiative de demander à leur Assemblée de lever leur immunité ;

- le régime de l'inviolabilité n'a pas pour objet ni pour effet de faire échapper les parlementaires à l'action de la justice, mais seulement de la différer ou de la suspendre.

## 2. Les dispositions relatives à l'inviolabilité parlementaire

L'inviolabilité protège les parlementaires contre l'arrestation et les poursuites en matière criminelle et correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit.

Cette protection est plus ou moins étendue selon que le Parlement est ou non en session.

La Troisième République avait établi un régime d'inviolabilité parlementaire limité aux périodes de sessions (art. 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875), reprenant d'ailleurs en cela une solution traditionnelle.

La Constitution de 1946, dans son texte originel, avait prévu un régime d'inviolabilité étendu à la durée du mandat (art. 22), et qui s'inspirait d'ailleurs de la même logique, puisque la Constitution prévoyait aussi un régime de session annuelle, donc permanente, du Parlement.

A la suite de la révision constitutionnelle de 1954, qui a rétabli l'alternance de périodes de session et d'intersession, les règles relatives à l'inviolabilité ont été modifiées pour assurer

aux parlementaires une protection qui n'était plus limitée aux périodes de sessions, mais dont l'étendue était moindre lorsque le Parlement ne siégeait pas.

L'article 26 de la Constitution de 1958 a consacré cette solution, du reste logique puisque, s'il n'est pas niable que c'est lorsque le Parlement siège que la présence et la liberté d'action de ses membres sont les plus nécessaires, l'activité parlementaire ne se limite pas, et de moins en moins, aux sessions et à la séance plénière.

#### **. En session**

L'étendue de l'inviolabilité est précisée par l'article 26 alinéa 2 de la Constitution, qui dispose que :

" 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".

En session, l'inviolabilité requiert donc l'autorisation de l'Assemblée pour toute mesure de détention d'un parlementaire mais aussi pour engager contre lui des poursuites. Elle garantit donc l'intégrité de la représentation nationale non seulement contre les atteintes à la liberté d'aller et venir des parlementaires, mais aussi contre les empêchements matériels et les préoccupations résultant pour les membres des Assemblées de poursuites judiciaires.

En revanche, les poursuites ayant débuté hors session peuvent normalement continuer après le début d'une session, sauf pour l'Assemblée à requérir leur suspension (art. 26, alinéa 4, de la Constitution) : l'Assemblée ne peut en ce cas prévenir les atteintes éventuelles à son bon fonctionnement mais elle peut toujours les faire cesser.

**. Hors session, l'article 26, alinéas 3, restreint l'inviolabilité à l'arrestation des parlementaires, sauf si cette arrestation résulte de poursuites précédemment autorisées ou fait suite à une condamnation définitive, et toujours à l'exception du cas de flagrant délit. L'autorisation nécessaire à**

l'arrestation est alors de la compétence du Bureau de l'Assemblée, puisque, par définition, celle-ci ne siége pas.

L'engagement de poursuites n'est donc pas, hors session, soumis à autorisation et la procédure peut se dérouler normalement, même si, lors d'une précédente session, une demande en autorisation de poursuite a été rejetée ou n'a pas été examinée par l'Assemblée compétente.

Mais -et il convient ici de le rappeler à nouveau- l'Assemblée conserve le droit de requérir ultérieurement la suspension des poursuites dirigées contre un de ses membres, ou de sa détention.

### **3. La portée du contrôle exercé sur les demandes en autorisations de poursuites : la jurisprudence dégagée par les assemblées parlementaires**

La décision des Assemblées sur les demandes de levée d'immunité parlementaire de leur membre est totalement discrétionnaire : elles se prononcent donc uniquement en opportunité.

Les Assemblées n'en ont pas moins toujours manifesté une conscience aiguë de la lourde responsabilité qui leur incombe en de telles occasions, puisqu'il s'agit pour elles de rien moins que d'arbitrer entre les exigences de leur bon fonctionnement et celles du fonctionnement normal de la justice -même si ce dernier n'est que retardé, et non empêché, par la mise en jeu de l'inviolabilité parlementaire.

Traditionnellement, les Assemblées ont aussi pris garde, à juste titre, d'éviter toute confusion entre le rôle qui est le leur lorsqu'elles examinent une demande de levée d'immunité parlementaire et celui d'un juge : elles doivent en pareil cas, en effet, se prononcer uniquement au regard des exigences du fonctionnement de la représentation nationale, et respecter l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Elles ont donc toujours eu le souci d'éviter d'examiner les affaires "au fond", de porter un jugement sur les faits, sur leur qualification, ou de se prononcer sur la culpabilité du parlementaire en cause.

Cette position les a conduites à examiner les demandes de levée d'immunité parlementaire, et les faits qui les ont motivées, au regard, essentiellement, de deux critères :

- l'urgence éventuelle d'une intervention de la justice, qui peut résulter de la nature et de la gravité de l'infraction, ou d'éventuelles menaces pour l'ordre public, et peut justifier, par conséquent, que l'Assemblée fasse droit à la demande qui lui est présentée (1).

- le caractère sérieux de la demande ou - pour reprendre une expression devenue traditionnelle, encore que quelque peu redondante- son "caractère sérieux, loyal et sincère". Il s'agit là d'une condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, de l'acceptation d'une demande de levée d'immunité parlementaire. Une Assemblée ne pourrait en effet que rejeter une demande irrégulière, ou qui apparaîtrait uniquement motivée par la malveillance, l'intention de nuire, voire un désir de publicité.

• •  
•

C'est à la lumière de ces principes que votre Commission a examiné la demande transmise au Sénat le 24 novembre dernier.

• •  
•

---

(1) Sous la III<sup>e</sup> République, Joseph Barthélémy, alors député, avait illustré avec une particulière pertinence ce critère de l'urgence, en soulignant que la Chambre des Députés pouvait, par exemple, autoriser la levée de l'immunité parlementaire "si l'imputation dirigée contre un parlementaire est assez grave pour entacher son honneur, pour lui enlever l'autorité morale nécessaire pour remplir sa fonction, et par conséquent pour faire peser une sorte de déconsidération sur l'Assemblée tout entière (...). Elle autorisera encore si l'intérêt public exige que prompte et pleine lumière soit faite sur l'affaire qui a causé dans le pays une émotion profonde, par exemple, au cours de la guerre, sur les affaires de commerce ou d'intelligence avec l'ennemi" (cité par G. Soulier op. cit.).



## II. LA DEMANDE EN AUTORISATION DE POURSUITES SOUMISE AU SENAT

### 1. Les faits

Au mois de mai dernier, l'organisation et le fonctionnement de l'Office national à l'action sociale, éducative et culturelle (O.N.A.S.E.C.), établissement public créé en 1984 pour gérer les crédits consacrés par l'Etat aux Français musulmans rapatriés, avaient donné lieu à une vive controverse portant en particulier sur la gestion financière de l'Office, et qui a notamment opposé le Secrétaire d'Etat aux Rapatriés, M. André Santini, et son prédécesseur à ce poste, M. Raymond Courrière.

Le 3 juillet 1986, une station de radio périphérique a organisé un débat sur l'O.N.A.S.E.C. entre MM. Santini et Courrière.

Au cours de ce débat -qui ne s'est pas déroulé, semble-t-il, dans un climat de parfaite sérénité- M. Raymond Courrière a mis en doute le sérieux et l'impartialité du rapport établi sur l'O.N.A.S.E.C., à la demande du Secrétaire d'Etat aux rapatriés, par l'Inspection générale de l'Administration.

Ces propos publics ont été le lendemain partiellement reproduits dans un quotidien national.

### 2. La procédure

Le 24 juillet 1986, le ministre de l'Intérieur, estimant que "l'allégation formulée par M. Courrière (portait) atteinte à l'honneur et à la considération des fonctionnaires de l'inspection générale de l'administration auteurs de ce rapport", et que les propos tenus permettaient de surcroît que ces fonctionnaires

puissent "être identifiés, se reconnaître, être reconnus et se dire personnellement atteints", a déposé contre M. Courrière une plainte pour diffamation envers des fonctionnaires publics, en vertu des articles 23, 29 alinéa premier et 31 alinéa premier, de la loi du 29 juillet 1881.

M. Raymond Courrière étant maire, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation a été saisie, en application de l'article 681 du Code de procédure pénale, d'une requête en désignation du tribunal compétent. Elle a désigné, par un arrêt du 15 septembre 1986, le tribunal de grande instance de Paris.

Le 23 septembre 1986, M. Courrière a été élu Sénateur de l'Aude, et la session d'automne a débuté avant le commencement des poursuites, subordonnant donc leur exercice à la levée de l'immunité parlementaire de l'intéressé, d'où la requête, en date du 13 novembre 1986, adressée au Sénat par le Procureur général près la Cour d'Appel de Paris.

Cette requête a eu pour effet de suspendre, au plus tard jusqu'à la fin de la session en cours, le délai de prescription de la plainte -soit trois mois à compter du 15 septembre 1986, la procédure de désignation du tribunal compétent ayant interrompu ce délai qui est, en matière de diffamation, de trois mois à compter des faits incriminés.

### **III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

En application des principes ci-dessus rappelés, la commission n'a pas à se prononcer sur l'existence d'une infraction commise par M. Courrière, ni sur sa gravité.

Son rôle est simplement d'apprécier le caractère sérieux de la demande qui lui est soumise et d'examiner si l'urgence d'une décision judiciaire justifie qu'il soit donné suite à cette demande.

o Le sérieux de la demande ne paraît pas pouvoir être contesté, et ce pour les raisons suivantes :

- en portant plainte contre M. Courrière, le ministre de l'Intérieur n'a fait que satisfaire à l'obligation faite à l'autorité administrative d'assurer une protection aux fonctionnaires qui dépendent d'elle. Cette obligation de protection, dont le principe est actuellement prévu par l'article 11 du Titre Premier du statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) (1), est traditionnellement très largement interprétée par la jurisprudence, si bien que l'on doit considérer que le ministre de l'Intérieur avait non seulement le droit mais encore le devoir de déposer plainte contre l'auteur de propos pouvant atteindre des fonctionnaires relevant de son autorité.

On observe du reste que la loi de 1881, sur laquelle se fonde la plainte déposée contre M. Courrière, prévoit expressément en son article 48, alinéa 3°, que "dans le cas d'injure ou de diffamation envers les fonctionnaires publics (...) la poursuite aura lieu soit sur leur plainte, soit d'office sur la plainte du ministre dont ils relèvent".

---

(1) Cet article dispose que : "les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales".

- la demande de levée d'immunité se justifie quant à elle par le fait que, n'eût-elle pas été présentée, l'action publique aurait été prescrite avant la clôture de la session ordinaire.

o L'urgence d'une décision judiciaire ne paraît pas, en revanche, établie.

Les faits qui sont à l'origine de la requête soumise au Sénat ne sont pas en effet d'une nature ou d'une gravité telles que l'intérêt de l'ordre public, des justiciables, ou du Parlement, puisse exiger que l'action publique ne souffre aucun délai. Il convient au surplus de noter qu'en l'occurrence, la demande en autorisation de poursuites ayant été transmise au Sénat le 24 novembre et devant être examinée par notre Assemblée dans les tous derniers jours de la session, le délai imposé aux poursuites par un rejet de la demande sera bien minime.

o o  
o

Pour ces motifs, votre commission considère qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande en autorisation de poursuite contre M. Raymond Courrière et propose en conséquence au Sénat d'adopter la proposition de résolution suivante :

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**Le Sénat,**

**Vu l'article 26, alinéa 2, de la Constitution,**

**Vu la requête en date du 13 novembre 1986, transmise le 24 novembre 1986 par M. le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, par laquelle M. le Procureur général près la Cour**

**d'Appel de Paris demande au Sénat d'autoriser l'exercice de poursuites à l'égard de M. Raymond Courrière,**

**N'autorise pas la levée de l'immunité parlementaire de M. Raymond Courrière.**

## ANNEXE

### Tableau comparatif des dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité parlementaire depuis 1875.

Article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.	Article 22 de la Constitution du 27 octobre 1946.	Article 22 de la Constitution de 1946 modifié par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954.	Article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958.
<p>Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.</p>	<p>Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.</p>	<p>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 la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.</p>	<p>..... (Premier alinéa) .....</p> <p>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.</p>
<p>La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre chambre est suspendue, pendant la session, et pour toute sa durée, si la chambre le requiert.</p>	<p>La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue, si la chambre dont il fait partie le requiert.</p>	<p>Tout parlementaire arrêté hors session peut voter par délégation tant que la chambre dont il fait partie ne s'est pas prononcée sur la levée de son immunité parlementaire. Si elle ne s'est pas prononcée dans les trente jours qui suivent l'ouverture de la session le parlementaire arrêté sera libéré de plein droit. Sauf les cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive, aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre dont il fait partie.</p>	<p>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.</p>
<p>La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre chambre est suspendue, pendant la session, et pour toute sa durée, si la chambre le requiert.</p>	<p>La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue, si la chambre dont il fait partie le requiert.</p>	<p>La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue, si la chambre dont il fait partie le requiert.</p>	<p>La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue, si l'Assemblée dont il fait partie le requiert.</p>