

N° 411

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 7 juillet 1993.

## 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 ; Germain Authier, vice-président ; Paul Caron, secrétaire ; Charles Jolibois, rapporteur ; Guy Allouche, Maurice Arreckx, François Autain, Jacques Bellanger, Mme Monique Ben Guiga, MM. Jacques Herard, Michel Caldagues, Jean Louis Carrere, Charles de Citta, Michel Dreyfus Schmidt, Ambroise Dupont, Pierre Fauchon, Jacques Gulliel, Georges Gruilx, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Mme Anne Heintz, MM. Jean Huchon, Alain Lambert, René Georges Laurin, Marc Lauriol, Charles Lederman, François Lecoq, Philippe Marini, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :  
Sénat : 402 (1992-1993).

---

Immunité parlementaire.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	<b>3</b>
<b>I. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES</b> .....	<b>3</b>
<b>II. LA DEMANDE DE LEVÉE D'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE PRÉSENTÉE AU SÉNAT</b> .....	<b>7</b>
<b>A. LE RAPPEL SOMMAIRE DES FAITS</b> .....	<b>7</b>
<b>B. LA PROCÉDURE DIRIGÉE CONTRE M. ERIC BOYER ET LE DOUBLE OBJET DE LA DEMANDE DE LEVÉE DE SON IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE</b> .....	<b>7</b>
<b>III. LES TRAVAUX ET LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	<b>8</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	<b>11</b>
<b>ANNEXE: Lettre de M. Eric BOYER, sénateur de la Réunion</b> .....	<b>15</b>

Mesdames, Messieurs,

Par lettre en date du 2 juillet 1993, -donc après l'ouverture de la session extraordinaire du Parlement-, M. Pierre MÉHAIGNERIE, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a transmis à M. le Président du Sénat une demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Eric BOYER, sénateur de la Réunion, qui lui a été présentée le 29 juin 1993, -c'est-à-dire avant la clôture de la dernière session ordinaire du Parlement-, par le Procureur général près la Cour d'appel de Saint-Denis-de-la-Réunion.

Conformément à l'article 105 du Règlement du Sénat, cette demande a été renvoyée à une commission de trente membres, dite commission *ad hoc*, spécialement désignée à cet effet.

Avant d'examiner les faits et les procédures en cause et les conclusions auxquelles est parvenue la commission *ad hoc*, votre rapporteur croit utile de rappeler les principes qui régissent cette matière, tels qu'ils résultent du texte même de la Constitution et des modalités traditionnelles de sa mise en oeuvre par le Sénat.

## I. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

La demande dont est saisi le Sénat a été formulée en application de l'article 26, alinéa 2, de la Constitution, qui 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 »*.

• Ancrées dans les racines même du régime parlementaire français –puisqu'elles apparaissent avec le décret de l'Assemblée nationale du 23 juin 1789– les immunités parlementaires ne constituent en aucune sorte un privilège personnel consenti aux membres du Parlement.

Il s'agit uniquement d'une protection du mandat parlementaire –règle constitutionnelle et d'ordre public à laquelle les membres du Parlement ne peuvent renoncer d'eux-mêmes, et qu'à peine de forfaiture, le juge doit soulever d'office si l'intéressé ne s'en prévaut pas. Cette protection ne peut être levée qu'en vertu d'une décision expresse et souveraine de l'assemblée dont le parlementaire est membre.

Il convient, en effet, que l'exercice de la fonction électorale ne soit pas 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 Constitution de 1958 a consacré une protection différente selon que le Parlement est ou non en session, respectant sur ce point une tradition parlementaire quasiment constante depuis le début de la III<sup>e</sup> République.

Durant les sessions et sauf cas de flagrant délit, l'engagement de poursuites pénales ou l'arrestation d'un membre du Parlement –fût-ce pour un placement en détention provisoire– nécessite l'autorisation de l'assemblée dont il est membre. Au regard de l'objectif de la protection du mandat parlementaire, cette solution est logique, puisque comme l'observait notre ancien et éminent collègue, M. Marcel RUDLOFF, c'est précisément «*lorsque le Parlement siège quz la présence et la liberté d'action de ses membres*» sont les plus nécessaires.

En dehors des périodes de session, au contraire, des poursuites pénales peuvent être engagées contre un parlementaire sans autorisation particulière. Son arrestation requiert toutefois l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il est membre, sauf en cas de flagrant délit ou si cette arrestation résulte de poursuites préalablement autorisées ou d'une condamnation définitive.

C'est ainsi qu'en dehors du flagrant délit ou de l'application d'une condamnation définitive, l'arrestation d'un parlementaire requiert toujours l'intervention de son assemblée à un moment ou à un autre de la procédure pénale :

- soit à titre initial pour autoriser les poursuites, si le Parlement est en session -auquel cas l'arrestation ne nécessite plus de nouvelle autorisation. Dans cette hypothèse, l'autorisation des poursuites vaut également pour une éventuelle arrestation consécutive à ces poursuites ;

- soit en cours de procédure, pour autoriser l'arrestation elle-même, si les poursuites ont été engagées en dehors d'une session et n'ont, de ce fait, pas nécessité d'intervention préalable de l'assemblée.

D'autre part, l'autorisation de poursuivre ou d'arrêter un parlementaire -en d'autres termes, la levée de son immunité parlementaire- ne vaut que pour les procédures et les faits à propos desquels elle a été requise. Si d'autres faits imputés au même parlementaire viennent à être révélés, ils ne pourront donner lieu, selon le cas, à poursuites ou à arrestation que dans le respect des procédures d'autorisation qui viennent d'être rappelées.

Il convient enfin de rappeler qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir la suspension des poursuites ou de la détention de leurs membres.

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

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 souverain d'appréciation.

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 le déroulement normal des instances pénales -même si celles-ci ne sont que différées 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'Autrcité 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 et encore moins sur sa culpabilité.

Comme Eugène PIERRE l'observait à juste titre, 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, électoral et parlementaire, n° 1101*).

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

Dans un cas comme dans l'autre, le parlementaire continue de bénéficier pleinement de la présomption d'innocence, en vertu du principe constitutionnel parfaitement posé par l'article IX de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

• En fait, les assemblées statuent sur les demandes d'autorisation de poursuites ou d'arrestation 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 2 juillet 1993.

## II. LA DEMANDE DE LEVÉE D'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE PRÉSENTÉE AU SÉNAT

### A. LE RAPPEL SOMMAIRE DES FAITS

La requête aux fins de levée de l'immunité parlementaire formulée par le Procureur général concerne en fait deux affaires bien distinctes, ayant donné lieu le 16 septembre 1992 au dépôt d'une plainte par le président de la commission des travaux publics et des transports du conseil général de La Réunion.

Cette demande, qui a été distribuée à chaque sénateur (1992-1993, n° 402), est assez exhaustive pour dispenser votre rapporteur d'une nouvelle présentation détaillée de ces deux affaires.

- Tout au plus convient-il de rappeler que la première affaire, dite de la « billetterie unique », a trait à une passation de marché public ; au cours d'interrogatoires, plusieurs personnes ont mis en cause M. Eric BOYER, sénateur et président du conseil général. L'intéressé a été mis en examen le 26 mars 1993 du chef de corruption.

- Le Garde des Sceaux indique par ailleurs que *« des faits nouveaux sont apparus en cours de procédure, susceptibles de justifier une nouvelle mise en examen de M. Eric BOYER... »* : il s'agit en fait de l'affaire dite « des transports scolaires de Saint-Leu », concernant également une passation de marché public.

### B. LA PROCÉDURE DIRIGÉE CONTRE M. ERIC BOYER ET LE DOUBLE OBJET DE LA DEMANDE DE LEVÉE DE SON IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

- Dans la lettre qu'il a adressée au Président du Sénat, le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, indique que le magistrat instructeur envisage de recourir à des mesures de contraintes à l'égard de M. Eric BOYER, *« compte tenu de la gravité des faits et de la nécessité de préserver les preuves et indices matériels »*. Dans sa requête, le procureur général envisage l'éventualité d'un placement de M. Eric BOYER en détention provisoire.

S'agissant d'une mesure privative de liberté –et donc d'une arrestation au sens de l'article 26 de la Constitution, cette mise en détention provisoire requerrait l'autorisation préalable du Sénat, du fait qu'elle interviendrait hors le cas de «poursuites autorisées».

• Le procureur général indique par ailleurs qu'en l'état actuel du dossier des «transports scolaires», «il existe contre M. Eric BOYER ... des indices graves et concordants laissant présumer qu'il a participé ...» à des faits prévus et réprimés par les articles 177 et 178 du code pénal.

Dans cette perspective, le juge d'instruction a communiqué le 21 juin 1993 –c'est-à-dire durant une session du Parlement– la procédure au procureur de la République de Saint-Denis-de-La-Réunion en l'invitant à prendre toute réquisition utile sur les poursuites éventuelles contre M. Eric BOYER et sur les éventuelles mesures de sûreté à son encontre.

Il convient d'observer que dans quelques jours, c'est-à-dire après la clôture de la session extraordinaire, ces nouvelles poursuites pourraient parfaitement être engagées sans autorisation préalable du Sénat –comme le furent d'ailleurs les poursuites engagées le 26 mars 1993 dans l'affaire dite de «la billetterie». Mais dans ce cas, ces poursuites ne pourraient donner lieu à des mesures de contrainte, sauf autorisation expresse du Bureau du Sénat.

En autorisant au contraire ces poursuites pendant la session extraordinaire, le Sénat autoriserait par là-même toutes les mesures de contrainte qui seraient susceptibles d'être décidées par le juge dans le cadre de cette procédure.

### III. LES TRAVAUX ET LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION

Après la désignation de ses membres par le Sénat, le 6 juillet 1993, la commission s'est aussitôt réunie sous la présidence de son président d'âge, M. Charles LEDERMAN et a procédé à sa constitution. Elle a désigné comme président M. Etienne DAILLY et comme rapporteur M. Charles JOLIBOIS.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que dans le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, la commission *ad hoc* n'avait pas à se prononcer sur les faits reprochés à M. Eric BOYER mais uniquement sur la demande de



levée de son immunité parlementaire, au regard des règles ordinairement suivies par le Sénat en cette matière.

Après avoir pris connaissance de la requête du procureur général et de la lettre du Garde des Sceaux demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Eric BOYER, la commission a estimé qu'il convenait absolument de donner à l'intéressé la possibilité d'être entendu par elle s'il le jugeait opportun. La commission a chargé son président et son rapporteur d'informer M. Eric BOYER de cette faculté. En conséquence, la commission a décidé de renvoyer au lendemain la poursuite de ses travaux.

Le 7 juillet 1993, M. Etienne DAILLY, président, et M. Charles JOLIBOIS, rapporteur, ont fait part à M. Eric BOYER de cette proposition. Celui-ci leur a toutefois fait savoir qu'au lieu et place de cette audition, il préférerait rédiger une lettre par laquelle il demandait au Sénat de voter la levée de son immunité parlementaire.

Dans cette lettre manuscrite, qui est reproduite en annexe du présent rapport, M. Eric BOYER se déclare *«avant tout soucieux de s'en remettre à la justice pour y défendre ses droits»*.

Lors de sa réunion du 7 juillet 1993, M. Etienne DAILLY, président, a informé la commission de la décision de M. Eric BOYER et lui a donné lecture de sa lettre.

\*

\* \*

Votre rapporteur a souligné que la demande de l'intéressé représentait une démarche personnelle qui, conformément aux principes qu'il avait déjà eu l'occasion d'exposer, ne liait en aucune sorte la commission *ad hoc* ni le Sénat.

La demande formulée par M. Eric BOYER n'a en droit qu'un seul effet : celui de démontrer sans ambiguïté la détermination de notre Collègue à ne pas se soustraire à la justice.

Votre rapporteur a rappelé à cet égard que l'immunité parlementaire constituait une protection constitutionnelle d'ordre public du mandat parlementaire et non de l'élu lui-même.

L'immunité parlementaire n'appartient pas en propre à un sénateur ; elle ne peut être levée qu'en vertu d'une décision souveraine du Sénat ; cette décision ne saurait porter atteinte à la présomption d'innocence.

Votre commission a estimé qu'eu égard à la nature et à la gravité des faits qui sont l'objet de la poursuite, et aux éléments du dossier à caractère objectif déjà portés à sa connaissance, les critères de la levée de l'immunité parlementaire se trouvaient réunis.

Compte tenu, de surcroît, du souhait formellement exprimé par M. Eric BOYER «*de s'en remettre à la justice pour pouvoir y défendre ses droits*», la commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu de formuler une demande de précisions ou de vérifications complémentaires.

Votre commission a dès lors estimé qu'il n'existait, au cas présent, aucun motif de rejeter cette demande de levée d'immunité parlementaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a décidé à l'unanimité des membres présents d'accepter cette demande et de proposer au Sénat d'adopter la proposition de résolution ci-après :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

- Vu la requête en date du 29 juin 1993 du Procureur général près la Cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion ;

- Vu la lettre en date du 2 juillet 1993 par laquelle M. Pierre Méhaignerie, Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, demande au Sénat la levée de l'immunité parlementaire de M. Eric BOYER, Sénateur de La Réunion ;

- Vu la lettre en date du 7 juillet 1993 par laquelle M. Eric BOYER, Sénateur de La Réunion, demande au Sénat de voter la levée de son immunité parlementaire ;

- Vu les premier et deuxième alinéas de l'article 26 de la Constitution ;

lève l'immunité parlementaire de M. Eric BOYER, Sénateur de La Réunion.

**ANNEXE**

**SENAT**

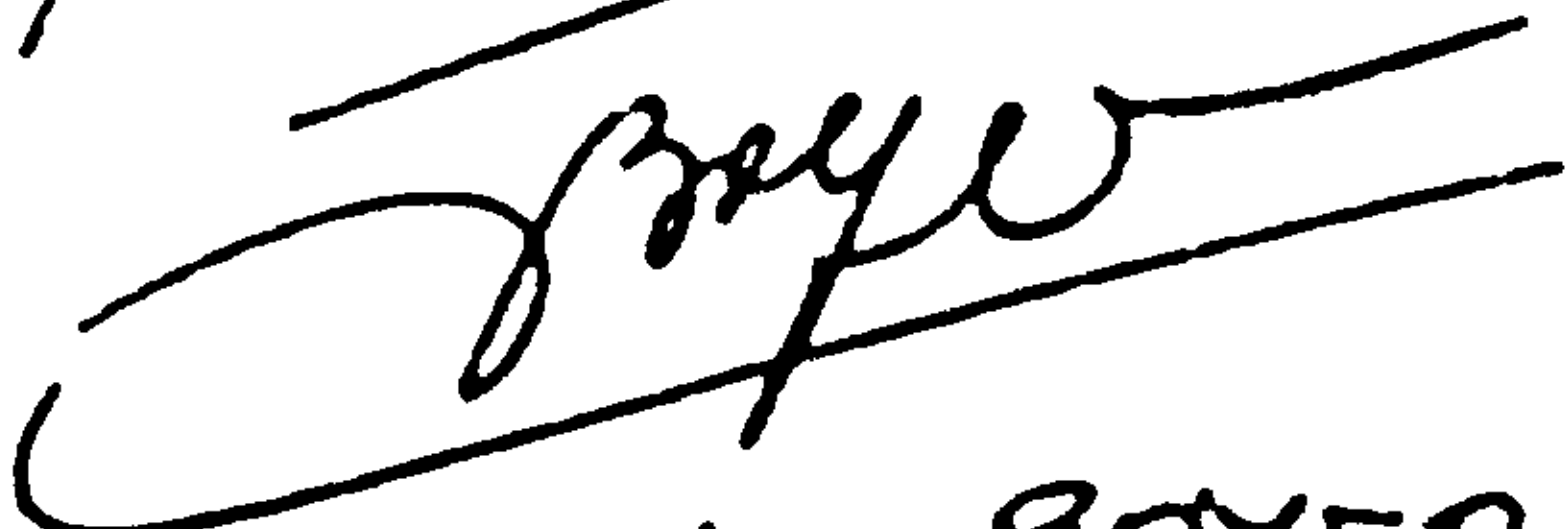
République Française

Paris, le 7 juillet 1993.

Monsieur Étienne DAILLY  
 vice-Président du SÉNAT  
 Président de la Commission Ad-Hoc  
 chargée d'examiner ma  
 demande de lever  
 d'immunité parlementaire

Comme suite à l'entretien que j'ai  
 eu en votre présence avec M. le Sénateur Charles  
 Jolibert, rapporteur de votre Commission  
 Ad-Hoc, je vous confirme que, devant tout  
 souci de ne m'en remettre à la  
 justice pour y défendre mes droits je  
 demande au SÉNAT de voter la  
 levée de mon immunité parlementaire

Veuillez agréer l'expression de mes  
 sentiments les meilleurs.

  
 ERIC BOYER