

Demande de levée de l'immunité parlementaire

1.- Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, il n'existe plus d'autorisation préalable de l'Assemblée nationale pour engager des poursuites à l'encontre d'un député pendant la session parlementaire.

Désormais, l'article 26 de la Constitution ne soumet plus à une autorisation du seul Bureau de l'Assemblée nationale (et non plus de l'Assemblée elle-même) que l'arrestation ou toute mesure privative ou restrictive de liberté (toute mesure de contrôle judiciaire) en session ou hors session. Demeurent hors du champ de l'autorisation, les mesures prises à la suite d'un crime ou d'un délit flagrant ou d'une condamnation définitive.

2.- La procédure de saisine du Parlement

- Avant 1995

En session, la demande d'autoriser les poursuites à l'encontre d'un député émanant du ministère public était présentée au Président de l'Assemblée nationale par le procureur général près la Cour d'appel par l'intermédiaire du ministre de la justice. Celle émanant d'un plaignant était également transmise par le ministre de la justice, après que le plaignant eut apporté la preuve d'un commencement de poursuite (assignation ou projet d'assignation revêtu d'un visa du parquet). La demande était enregistrée comme un document parlementaire et renvoyée à la commission *ad hoc* (commission constituée au cas par cas) puis, à partir de 1994, par la commission dite des immunités (commission créée pour statuer sur tous les cas) prévues par le Règlement de l'Assemblée nationale. Cette Commission n'était tenu par aucun délai pour déposer son rapport. Ce rapport était publié comme un document parlementaire (par exemple un rapport législatif).

- Depuis 1995

L'article 9 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 (dans sa rédaction actuelle issue de la loi du 29 janvier 1996) impose pour toute demande d'arrestation ou de mesure privative ou restrictive de liberté une demande d'autorisation formulée par le procureur général près la Cour d'appel compétente et transmise par le ministre de la justice au Président de l'Assemblée nationale. Le Président de l'Assemblée nationale saisit le Bureau qui ne publie plus ces demandes. La délégation créée à cette fin au sein du Bureau prépare la décision de celui-ci.

3.- Les critères d'appréciation du caractère sérieux de la demande

- Avant 1995

Il était traditionnellement admis que l'Assemblée nationale n'appréciait pas le bien fondé des griefs, mais seulement si la demande était « *sérieuse, loyale et sincère* », c'est-à-dire sans arrière-pensée politique. Dans une décision du 10 juillet 1962 (décision n°62-18

DC) relative au Règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel avait synthétisé cette doctrine en considérant que l'Assemblée devait : « *se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande de levée d'immunité parlementaire qui lui est présentée, au regard des faits sur lesquels cette demande est fondée et à l'exclusion de tout autre objet* ».

Si la demande était présentée à une date proche de la fin de la session, l'Assemblée nationale pouvait considérer que la demande manquait de sérieux, puisque l'autorisation parlementaire n'était pas nécessaire pour engager des poursuites hors session, d'où son contrôle de l'urgence de la demande compte tenu de la gravité des faits reprochés. L'autorisation étant nécessaire pour des poursuites à raison de faits qualifiés de crimes ou de délits par la loi pénale, il était donc logique que l'Assemblée nationale puisse également apprécier la qualification juridique des faits.

- Depuis 1995

Il est logique que le Bureau reprenne la démarche suivie traditionnellement par l'Assemblée nationale sur les demandes de levée de l'immunité parlementaire : intervention ne consistant pas à juger le députés, mais à statuer sur le caractère sérieux, loyal et sincère des décisions privatives de liberté envisagée à l'encontre du parlementaire par l'autorité judiciaire.

4. Les conséquences de la levée de l'immunité d'un député sur l'exercice de son mandat

L'autorisation donnée par l'Assemblée nationale n'a ni pour objet ni pour effet de retirer au député sa qualité de parlementaire.

5.- La possibilité pour le Parlement d'entendre d'autres institutions ou personnes, lorsqu'il examine une demande de levée de l'immunité parlementaire

- Avant 1995

La commission *ad hoc* puis la commission des immunités appliquaient les mêmes règles de fonctionnement qu'une commission législative, ce qui comprend le pouvoir d'auditionner. Mais, en pratique, il semble que la commission entendait le député concerné ou l'un de ses collègues désigné par lui.

- Depuis 1995

Les règles de fonctionnement de la Délégation du Bureau qui instruit les demandes ne sont pas fixées par un texte. Mais on peut considérer que son rôle étant comparable à celui de la commission antérieurement compétente, elle peut procéder aux auditions qu'elle juge nécessaires. La Délégation du Bureau a ainsi auditionné le député concerné par une demande.

6.- L'étape de la procédure judiciaire à partir de laquelle une requête aux fins de levée de l'immunité parlementaire d'un député peut être introduite auprès du Parlement.

L'inviolabilité ne peut être invoquée en cas de crime ou de délit flagrant. Les règles relatives à l'inviolabilité sont d'ordre public.

- Avant 1995

Les actes accomplis dans l'enquête préliminaire n'entraient pas dans le champ de l'autorisation. L'acte initial de la procédure était en cas d'ouverture d'une information judiciaire l'acte par lequel le ministère public saisissait le juge d'instruction et en cas de citation directe devant le tribunal, la citation elle-même.

- Depuis 1995

L'arrestation est entendue au sens large, c'est-à-dire en incluant la détention provisoire et la garde à vue. L'ensemble des mesures de contrôle judiciaire entrent dans le champ de l'inviolabilité parlementaire.

7.- En cas de rejet de la demande par le Parlement, la possibilité de réintroduire une requête aux fins de la levée de l'immunité du même député et l'intervalle de temps à observer pour le faire.

Aucune disposition n'existe à cet égard. Tout est appréciation de fait. Mais la protection garantie par l'inviolabilité étant de mettre un député, et à travers lui toute l'Assemblée nationale, à l'abri de manœuvres de persécution, on peut penser qu'il serait sans doute maladroit pour l'autorité judiciaire de présenter immédiatement une nouvelle demande en l'absence d'un fait nouveau la justifiant ou pour une mesure privative de liberté différente de celle envisagée dans la précédente demande.

8.- La procédure d'adoption de la résolution portant levée de l'immunité ou rejet de la demande de levée de l'immunité d'un député, respectivement par le Parlement et par la commission *ad hoc*

- Avant 1995

La commission *ad hoc* (constituée au cas par cas), puis la commission des immunités (commission spécialement compétente pour tous les cas) statuaient comme des commissions législatives, sur la base du rapport d'un de leurs membres.

L'Assemblée nationale inscrivait la question à l'ordre du jour selon les règles du droit commun (initiative du Gouvernement ou de la conférence des présidents à l'initiative du président de la commission ou d'un président de groupe). Le débat était limité :

- intervention possible du seul rapporteur de la commission, du Gouvernement, du député intéressé, d'un orateur pour et d'un orateur contre ;

- possibilité de présenter une seule motion de procédure (renvoi en commission), mise en discussion après l'intervention du rapporteur avec pour seuls orateurs, l'auteur de la motion, un orateur contre, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission.

Les amendements n'étaient recevables que portant sur les faits visés dans la demande ou pour limiter le champ de la demande en cas de demande visant plusieurs parlementaires.

Les explications de vote n'étaient pas admises. L'Assemblée nationale votait sur le fond (proposition de résolution de la commission ou en son absence sur la demande elle-même). Le vote avait lieu dans les conditions de droit commun. Le rejet par l'Assemblée nationale de conclusions de rejet de la demande présentées par la commission ad hoc ou la commission des immunités valait adoption de la demande présentée par l'autorité judiciaire.

- Depuis 1995

Les débats au sein du Bureau sont confidentiels, la décision faisant seulement l'objet d'une publication au Feuilleton de l'Assemblée nationale (fascicule à la disposition des députés et présentant l'agenda des divers organes de l'Assemblée pour la journée) et aux informations parlementaires du Journal Officiel Lois et Décrets.