

Les intouchables de la République

LE MONDE CULTURE ET IDEES | 23.01.2014 à 15h56 |

Par **Gérard Courtois** (/journaliste/gerard-courtois/)



Serge Dassault en juin 2013. Le sénateur de l'Essonne est soupçonné d'avoir mis en place un système d'« achat de voix » et de « corruption » à Corbeil-Essonnes, ville dont il a été maire de 1995 à 2009. | AFP/FRED DUFOUR

Soupçonné par la justice d'être au centre d'une affaire de corruption et d'achats de voix à Corbeil-Essonnes (Essonne), dont il fut maire et dont il reste sénateur (UMP), Serge Dassault doit une fière chandelle au comte de Mirabeau. Au-delà des péripéties du vote qui a conduit le bureau du Sénat, le 8 janvier, à rejeter la demande de levée de son immunité parlementaire, M. Dassault a, en effet, bénéficié d'une protection qui remonte aux origines de la Révolution française.

Ces scènes inaugurales sont célèbres. Le 17 juin 1789, le tiers état se constitue en Assemblée nationale et confirme sa détermination, trois jours plus tard, lors du serment du Jeu de paume. Le 23 juin, Louis XVI décide de mettre un coup d'arrêt à ces « *funestes divisions* » : devant les Etats généraux, il ordonne aux trois ordres de se séparer immédiatement et de poursuivre leurs travaux séparément. Les députés du tiers état refusent : « *Nous sommes ici par la volonté du peuple et nous n'en sortirons que par la force des baïonnettes* », lance, dit-on, Mirabeau.

UNE GARANTIE FONDAMENTALE

A son initiative, l'Assemblée adopte une motion ainsi rédigée : « *La personne de chaque député est inviolable ; (...) tous particuliers, toutes*

corporations, tribunal, cour ou commission qui oseraient poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député, pour raison d'aucune proposition, opinion ou discours par lui faits aux Etats généraux (...) sont traîtres envers la nation et coupables de crime capital. »

Inviolable ! Le mot est saisissant, au diapason de ces heures dramatiques où le pouvoir parlementaire naissant a encore tout à craindre de la monarchie de droit divin. Mais le principe est posé et sera réaffirmé, depuis, dans tous les textes constitutionnels français. En réalité, comme en témoigne l'article 26 de l'actuelle Constitution, il accorde aux parlementaires deux protections distinctes, trop souvent confondues sous le terme d'immunité.

La première – l'« *irresponsabilité* » – prévoit qu'aucun député ou sénateur ne peut être poursuivi, encore moins arrêté ou détenu, en raison des opinions ou des votes émis dans l'exercice de ses fonctions. Pour les juristes et pour les élus, comme le souligne par exemple Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois du Sénat, c'est « *une garantie fondamentale de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance du Parlement et de la liberté de ses membres* ».

La seconde – l'« *inviolabilité* » –, dont vient de bénéficier le sénateur Dassault, prévoit que, sauf cas de crime ou de flagrant délit, « *aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée dont il fait partie* ».

RÉGIME DÉROGATOIRE

Il est donc accordé aux parlementaires, s'ils font l'objet d'une enquête judiciaire pour des actes extérieurs à leur fonction – par exemple, comme souvent, des actes commis dans le cadre de leurs mandats locaux –, un régime dérogatoire au droit commun : un juge peut engager contre eux des poursuites, mais il ne peut les mettre en garde à vue ou en détention sans l'accord de leurs pairs.

Comme le note Cécile Guérin-Bargues, professeure à l'université d'Orléans et auteure d'une thèse remarquable sur les immunités parlementaires, cette inviolabilité est destinée à protéger les représentants « *des exactions potentielles de l'exécutif ou des poursuites malveillantes du judiciaire* ».

Mais, ajoute-t-elle, « *les assemblées législatives ont tellement eu tendance à interpréter de manière extensive ce statut dérogatoire qu'elles ont souvent abouti à en corrompre le principe. Loin d'en limiter strictement*

l'usage aux exigences de la protection du mandat, elles y ont vu un attribut personnel de leurs membres ». Au point de transformer l'immunité en « *quasi-impunité* », voire en un privilège d'un autre âge.

A cet égard, l'actuelle affaire Dassault ravive les controverses qui ont fait rage au début des années 1990. Sous l'impulsion de juges pugnaces, les scandales politico-financiers (Urba, Tapie, Boucheron...) défraient alors méchamment la chronique, et les demandes de levée d'immunité se multiplient. Ce conflit frontal et inédit entre la justice et des parlementaires menacés de poursuites pénales conduit le président Chirac à engager dès juillet 1995, sur le conseil de Philippe Séguin, une révision constitutionnelle qui modifie notamment le régime des immunités.

VIOLENTE RÉSISTANCE

Pour Jacques Toubon, garde des sceaux de l'époque, il s'agit de trouver « *un équilibre aussi satisfaisant que possible entre la nécessité d'assurer la légitime protection à laquelle peuvent prétendre, dans toute démocratie, les membres du Parlement, et le respect des règles de notre procédure pénale, c'est-à-dire l'égalité des citoyens, à laquelle les Français attachent une importance grandissante* ».

Mais il se heurte à une violente résistance du Sénat. Exprimant le sentiment de bon nombre de ses collègues, Michel Charasse n'a pas de mots assez durs pour dénoncer ces juges « *insolents* » et ces journalistes « *incompétents* » qui « *brûlent d'en découdre avec la classe politique* ». « *Rogner sur l'inviolabilité, lance-t-il, c'est livrer les parlementaires à la vengeance et à l'arbitraire.* » Rien de moins !

Pour apaiser cette fronde, le gouvernement aboutit à un compromis. D'un côté, l'autorisation des Assemblées, jusque-là nécessaire pour engager des poursuites judiciaires contre un parlementaire, est supprimée. Mais d'un autre côté, au motif de protéger l'image du Parlement et la présomption d'innocence des intéressés, la procédure de levée d'immunité est modifiée : elle relevait jusqu'alors d'un débat en séance publique ; elle est désormais renvoyée à la confidentialité du bureau de l'Assemblée concernée.

A l'heure où l'exigence de transparence des responsables publics est toujours plus pressante, introduire le poison du secret dans la procédure de levée d'immunité ne pouvait que nourrir la suspicion. D'autant plus sûrement au Sénat, où le vote à bulletin secret des membres du bureau a été réintroduit en 2009 – contrairement à l'Assemblée, où le vote à main levée est une règle élémentaire de « *responsabilité* », comme le souligne Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois au Palais-Bourbon.

« UNE SORTE DE CORPORATISME »

C'est pourquoi le vote controversé concernant Serge Dassault a semé un tel trouble, tant il donnait le sentiment détestable « *que les parlementaires se protègent par une sorte de corporatisme* », comme le déplore Jean-Pierre Sueur. Pour tenter de restaurer l'image du Sénat, à nouveau écornée, son président, Jean-Pierre Bel, a immédiatement annoncé son intention de rétablir le vote à main levée au sein du bureau. C'est le minimum, estime le constitutionnaliste Jean Gicquel, qui rappelle que « *la démocratie repose sur la confiance* » et suggère que les décisions du bureau sur les demandes de levée d'immunité fassent l'objet d'un compte rendu public.

Magistrat et essayiste, Denis Salas confirme et insiste : « *Seul un effort de transparence, de motivation publique, bref de délibération et d'encadrement démocratiques* » permettra de dépasser l'émotion et l'incompréhension de l'opinion. Il juge cet épisode d'autant plus regrettable que l'on sort peu à peu de l'affrontement violent des années 1990 et de la « *séparation querelleuse des pouvoirs* ».

A ses yeux, depuis une dizaine d'années, notamment après l'électrochoc de l'affaire d'Outreau, un « *dialogue assez soutenu et confiant* » s'est engagé entre le monde de la justice et le Parlement, croisant en particulier, au Sénat, expériences et compétences des uns et des autres.

Mme Guérin-Bargues est plus dubitative. « *Tant que l'exécutif, en France, n'aura pas pleinement renoncé à contrôler le judiciaire, tant que la justice sera tentée de procéder par coups d'éclat pour conquérir un pouvoir qui lui est traditionnellement refusé, tant que les rapports entre les pouvoirs publics ne seront pas apaisés, l'inviolabilité continuera d'apparaître comme la traduction institutionnelle d'une peur bien ancrée.* »

La meilleure preuve en est apportée par les exemples britannique et américain : le droit pénal commun y est jugé assez protecteur des libertés individuelles pour qu'il ne soit pas nécessaire d'accorder aux parlementaires une protection spécifique. La France, à l'évidence, n'en est pas encore là.

[Gérard Courtois](#) ([/journaliste/gerard-courtois/](#))

Suivre

Journaliste au Monde

A lire

Immunité parlementaire et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis), de Cécile Guérin-Bargues. Préface d'Olivier Beaud (LGDJ, 2011).

Lexique du droit constitutionnel, de Pierre Avril et Jean Gicquel (PUF,

« Que sais-je ? », 2003).

Le régime des immunités en débat au Sénat : compte-rendu intégral
des séances des [24](#) et [25 juillet 1995](#).