Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 14076**
06 juin 2016

# L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire

**Rapport**[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Liliana PALIHOVICI, République de Moldova, Groupe du Parti populaire européen

*Résumé*

La finalité première de l'immunité parlementaire tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus et de leur liberté d'expression dans l'exercice de leur mandat. En Europe, malgré une tradition constitutionnelle commune, le régime des immunités parlementaires est fortement imprégné des traditions et de la culture politique propres à chaque pays et présente une grande variété, que ce soit quant à sa nature et sa portée, ou quant aux pratiques parlementaires existantes.

Dans le contexte politique actuel, le modèle traditionnel d'immunité parlementaire se trouve remis en question, dans ses deux aspects – irresponsabilité et inviolabilité. Des critiques se sont élevées, au nom du principe d'égalité de tous devant la loi, pour remettre en cause la raison d'être et la légitimité de certaines formes d'immunité, dénoncées comme octroyant aux parlementaires un régime d'impunité.

Toutefois, il est nécessaire de maintenir un régime d'inviolabilité parlementaire dans les pays qui n'offrent pas les moyens adéquats de protection des parlementaires, notamment en raison des garanties insuffisantes offertes par leur système judiciaire et leur justice pénale, car il constitue une sauvegarde importante pour la minorité politique et l'opposition.

Les Etats membres qui ont entrepris un processus de révision du régime des immunités parlementaires ou qui envisagent de le faire devraient procéder à une analyse approfondie de la question et, dans ce contexte, à tenir compte d'un certain nombre de principes généraux.

1. Renvoi en commission: Doc. 13621, Renvoi 4092 du 17 novembre 2014.

**Sommaire** **Page**

A. Projet de résolution ..... 3
B. Projet de recommandation ..... 6
C. Exposé des motifs, par Mme Liliana Palihovici, rapporteure ..... 7
1. Introduction ..... 7
2. Les immunités parlementaires en mutation? ..... 8
2.1. Observations générales sur les tendances récentes ..... 8
2.2. La remise en question de la portée de l'immunité parlementaire ..... 9
3. Evolution des régimes nationaux d'immunité ..... 10
3.1. Modifications apportées aux législations nationales ..... 10
3.2. Inviolabilité – quel enjeu? ..... 12
3.3. Analyse des demandes de levée d'immunité ..... 13
4. Immunité parlementaire dans le cadre européen ..... 14
4.1. Fondement juridique identique ..... 14
4.2. Portée de l'immunité parlementaire européenne ..... 15
4.3. Approche adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière d'immunités ..... 15
4.4. Examen par le Parlement européen des demandes de levée d'immunité ..... 16
5. Contrôle juridictionnel : vers une approche fonctionnelle des immunités parlementaires en Europe ..... 19
5.1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ..... 19
5.2. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ..... 20
6. L'immunité parlementaire aux frontières de l'impunité ..... 21
6.1. La popularité des partis nationalistes et le discours de haine ..... 21
6.2. La lutte contre la corruption ..... 22
7. L'immunité parlementaire : un régime protecteur de la minorité politique? ..... 23
7.1. Poursuites des membres de l'opposition ou de la minorité politique ..... 24
7.2. Poursuites des membres des partis autonomistes ou séparatistes ..... 24
8. Conclusions ..... 25

## A. Projet de résolution[2]

1. Nul parlement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, même s'il se prévaut d'une tradition démocratique ancienne et d'institutions stables, ne peut se considérer, dans l'absolu, à l'abri d'atteintes qui pourraient être portées à sa souveraineté et son intégrité, ou à l'indépendance et la liberté d'expression de ses membres dans l'exercice de leur mandat.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que, malgré une tradition constitutionnelle commune, le régime des immunités parlementaires est fortement imprégné des traditions et de la culture politique propres à chaque pays et présente une grande variété en Europe, que ce soit quant à sa nature et sa portée ou quant aux pratiques parlementaires existantes. Dans leur quasi-totalité, les Etats membres reconnaissent à leurs élus nationaux une immunité parlementaire, qui découle de la nécessité de protéger le principe même de la démocratie représentative.

3. L'Assemblée rappelle que la finalité première de l'immunité parlementaire, en ses deux aspects – irresponsabilité et inviolabilité –, tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques sans crainte d'ingérences ou de pressions de l'exécutif ou du judiciaire.

4. Le régime de l'irresponsabilité reste, en règle générale, d'une grande stabilité dans les Etats membres. En théorie et par principe, l'irresponsabilité a un caractère absolu, permanent et perpétuel. Elle soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes, les propos, les votes émis ou les opinions exprimées dans le cadre des débats parlementaires ou de l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

5. L'inviolabilité constitue une protection juridique spéciale qui prémunit un parlementaire contre certaines actions judiciaires – arrestation, détention ou poursuite – visant des actes étrangers aux fonctions parlementaires, sans le consentement du parlement dont il est membre, sauf en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. Elle a un caractère temporaire, sa portée étant limitée à la durée du mandat, et peut donc toujours être levée. Ce régime présente des différences non négligeables quant à la nature et au degré de protection offerte aux parlementaires dans les Etats membres.

6. Depuis l'adoption de la Résolution 1325 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, le contexte politique en Europe a évolué et des critiques se sont élevées dans la société civile, au nom du principe d'égalité de tous devant la loi, pour remettre en cause la légitimité de certaines formes d'immunité, dénoncées comme octroyant aux parlementaires un régime d'impunité.

7. La protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose en effet problème dans le contexte actuel – montée de l'extrémisme et du nationalisme sur fond de recrudescence du terrorisme et de crise migratoire, notamment – pour ce qui est plus spécifiquement du discours de haine. L'Assemblée observe et se félicite du fait que dans certains Etats, les propos insultants ou diffamatoires, l'incitation à la haine ou à la violence, ou les propos racistes, notamment, échappent au cadre de l'irresponsabilité.

8. De même, la finalité de l'immunité parlementaire peut être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice, notamment dans le cadre de la lutte que de nombreux Etats livrent contre la corruption. L'Assemblée constate, avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), que l'existence d'un tel régime d'immunité peut saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique.

9. L'Assemblée se félicite du développement et de la consolidation de l'Etat de droit et de la société démocratique en Europe qui ont conduit à la diminution du besoin de l'inviolabilité parlementaire, qui n'est plus considérée comme une protection impérieuse. Certains Etats membres en ont restreint la portée. La mise en place du système pan-européen de protection des droits de l'homme conjuguée à l'efficacité du système judiciaire est aujourd'hui censée protéger un parlementaire contre tout harcèlement, pression injustifiée ou accusation indue.

10. L'Assemblée s'inquiète de l'interprétation qui pourrait être donnée à la position prise par la Commission de Venise, en 2014, invitant les Etats «dans lesquels les parlementaires jouissent de l'inviolabilité» à réviser leur régime «pour évaluer son fonctionnement et déterminer s'il est encore justifié et adapté au contexte actuel, ou s'il conviendrait de le réformer». Elle tient à souligner que l'ancrage d'une culture démocratique véritable et stable sur l'ensemble du continent européen suppose la consolidation d'une culture de l'alternance politique, de transparence de la vie politique et de respect des droits de l'opposition politique dans tous les Etats. Un tel stade n'a pas encore été atteint dans certaines des démocraties les plus récentes en

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 17 mai 2016.

Europe «qui n'ont pas encore évacué leur passé autoritaire», et où «l'on peut encore craindre que le gouvernement ne porte de fausses accusations contre les adversaires politiques, et que les tribunaux ne soient sensibles aux pressions politiques». Par ailleurs, dans ce contexte, la volonté des gouvernements en place d'asseoir leur pouvoir se traduit notamment par des changements successifs de la législation électorale et des modifications de la constitution, qui visent ainsi à affaiblir l'opposition.

11. L'Assemblée constate, en effet, que l'inviolabilité parlementaire continue à remplir son rôle initial fondamental dans les pays qui n'offrent pas les moyens adéquats de protection des parlementaires, notamment en raison des garanties insuffisantes offertes par leur système judiciaire et leur justice pénale. La protection des parlementaires contre toute action judiciaire inspirée par l'intention de nuire à leur activité politique constitue d'une manière générale une sauvegarde importante pour la minorité politique et un outil de la protection de l'opposition. Par conséquent, l'Assemblée dénonce les méthodes de pression politique qui se traduisent par l'ouverture ou la réouverture de poursuites contre des parlementaires pour des affaires sans aucun lien avec leur mandat parlementaire, comme les questions fiscales, ou l'initiation de poursuites pénales contre des membres de leur famille. Elle réaffirme donc la nécessité de maintenir un régime d'inviolabilité qui, ainsi que le reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme, permet de prévenir «toute éventualité de poursuites pénales, protégeant par là même l'opposition des pressions ou abus de la majorité».

12. L'Assemblée invite les Etats membres qui envisagent d'évaluer le régime des immunités protégeant les parlementaires ou qui ont d'ores et déjà entrepris sa révision, en réponse aux critiques, à prendre en considération les principes généraux suivants:

12.1. l'immunité est une garantie démocratique fondamentale qui procède de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des parlements, leur fonctionnement et leurs actes en tant qu'institution; elle n'est pas un attribut personnel à la disposition de l'élu et ne vise pas à protéger ses intérêts particuliers;

12.2. l'immunité parlementaire protège le libre exercice du mandat parlementaire et, qu'elle couvre des actes strictement liés aux fonctions parlementaires ou des actes qui leur sont étrangers, elle ne doit pas être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice; l'exercice d'un mandat électif implique le respect d'un comportement éthique et l'obligation de rendre compte de ses actes; l'immunité n'est pas un régime d'impunité;

12.3. le régime fondamental de l'immunité parlementaire doit être consacré, au moins dans ses aspects les plus importants comme sa portée, son étendue et les modalités de sa levée, par des dispositions de valeur constitutionnelle; sa reconnaissance en haut de la hiérarchie des normes permet de garantir de manière pérenne l'intégrité des parlements et l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leur mandat face à l'instabilité politique ou à toute tentative d'ingérence de l'exécutif;

12.4. la révision de la portée et de l'étendue de l'immunité parlementaire doit faire l'objet d'un examen approfondi quant à ses objectifs, ses critères et son impact, être inspirée par une démarche rationnelle exempte de toute démagogie ou populisme, être débattue de manière objective et faire l'objet d'un vaste débat public; une telle révision devrait éviter tout changement brutal du régime de l'immunité, en basculant par exemple d'un régime très protecteur à une suppression totale des garanties parlementaires;

12.5. dans ce contexte, il doit être tenu compte de l'impérieuse nécessité de préserver les droits et l'intégrité des membres de la minorité politique durant et après le mandat parlementaire;

12.6. la liberté de parole est inhérente à la fonction parlementaire, les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de toutes sortes de sujets d'intérêt public, y compris de questions controversées, polémiques ou en rapport avec le fonctionnement du pouvoir exécutif ou judiciaire; toutefois, pourront être exclus du champ de l'irresponsabilité les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et des libertés démocratiques; les parlementaires qui détournent l'utilisation de la tribune publique pourraient s'exposer à des mesures disciplinaires internes, selon une procédure réglementaire transparente et impartiale, voire à la révocation de leur mandat parlementaire en cas de violation grave et persistante;

12.7. la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire doit respecter les principes de transparence, de sécurité juridique et de prévisibilité et les garanties procédurales de respect des droits de la défense, afin de prévenir toute possibilité de décision sélective ou arbitraire.

13. Enfin, l'Assemblée rappelle à ses membres qu'ils sont couverts par un régime d'immunité spécifique, qu'ils partagent avec les membres du Parlement européen. Cette immunité a un caractère autonome, étant distincte et indépendante de l'immunité parlementaire nationale dont les députés peuvent jouir par ailleurs sur le territoire de leur Etat. L'Assemblée reconnaît la validité des critères développés ces dernières années par le Parlement européen à l'occasion de l'examen de demandes de levée de l'immunité de ses membres.

14. A cet égard, l'Assemblée demande instamment aux Etats membres de respecter scrupuleusement leurs obligations au titre de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités et de son Protocole (STE nos 2 et 10) et de garantir leur application effective. Elle condamne fermement les atteintes portées par certains Etats au statut de l'immunité des membres de l'Assemblée, notamment au principe de libre circulation, et rappelle que la violation de ces dispositions statutaires relève de l'article 8 du Règlement de l'Assemblée (contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles).

## B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que ses membres sont couverts par un régime d'immunité établi par un ensemble de dispositions tirées du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole et du Règlement de l'Assemblée.

2. Aux termes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu en application de l'article 40 du Statut, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de trois formes de protection:

2.1. l'irresponsabilité parlementaire, garantie par l'article 14 de l'Accord général, qui les soustrait à toute procédure judiciaire – pénale mais aussi civile et administrative – en raison d'une opinion ou d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, et qui vise à protéger l'indépendance des parlementaires et à garantir leur liberté de jugement, d'expression et de décision;

2.2. l'inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord général), qui les protège contre toute arrestation, détention ou poursuite judiciaire hors du territoire national et sur le territoire de tout autre Etat membre, et ce en plus de l'immunité nationale dont ils jouissent dans leur propre Etat;

2.3. la libre circulation (article 13 de l'Accord général).

3. Ainsi que l'Assemblée l'a stipulé à l'article 67 de son Règlement, et qu'elle le rappelle dans sa Résolution … (2016) sur l'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen.

4. L'Assemblée condamne fermement les atteintes portées par certains Etats membres du Conseil de l'Europe au statut des immunités et privilèges de ses membres, notamment au principe de libre circulation, et elle attend du Comité des Ministres qu'il appelle les Etats membres à respecter scrupuleusement leurs obligations au titre des dispositions susmentionnées du Statut du Conseil de l'Europe et de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole et à garantir leur application effective.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 17 mai 2016.

## C. Exposé des motifs, par Mme Liliana Palihovici, rapporteure

### 1. Introduction

1. L'immunité parlementaire, en ses deux aspects – irresponsabilité et inviolabilité –, est une garantie démocratique aussi ancienne que fondamentale, qui procède de la nécessité de préserver l'intégrité des parlements, leur fonctionnement et leurs actes, ainsi que de sauvegarder l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leur mandat. Compte tenu de leurs traditions et de leur culture politique, le régime de l'immunité parlementaire varie considérablement selon les Etats européens. Par ailleurs, et indépendamment des immunités dont ils peuvent jouir au niveau national, les membres de l'Assemblée parlementaire sont couverts dans l'exercice de leurs fonctions à l'Assemblée par un régime spécifique d'immunité européen, établi par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1949 et son Protocole additionnel de 1952 (STE n$^{os}$ 2 et 10). Ce régime consacre également le double principe d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires et prévoit la libre circulation des membres de l'Assemblée sur le territoire des Etats membres.

2. Au fil des ans, un certain nombre d'institutions ont contribué à la conceptualisation de l'immunité parlementaire et à la réflexion sur son évolution. On citera, entre autres, les études ou rapports suivants:

– une importante étude comparative mondiale sur le mandat parlementaire (rédigée par M. Marc Van der Hulst) publiée par l'Union interparlementaire (UIP) en 2000[4];

– une vaste étude des services du Parlement européen (Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire) «Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities. An overview», publiée en 2012;

– un rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), de mai 2014, qui fait le point sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires au niveau national[5], et qui avance une série de critères et de lignes directrices en matière de levée de l'immunité[6].

3. L'existence de l'immunité parlementaire découle d'abord et avant tout de la nécessité de protéger *le* principe même de la démocratie représentative. L'immunité se justifie dans la mesure où elle est adaptée et nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques par les élus, sans crainte de harcèlement ni d'ingérences indues de l'exécutif, des tribunaux et des adversaires politiques. Cette protection est particulièrement importante pour l'opposition parlementaire et les minorités politiques. Historiquement, la notion d'immunité parlementaire est liée au principe de la séparation des pouvoirs: une séparation stricte doit empêcher l'exécutif et la justice de s'ingérer indûment dans le fonctionnement démocratique du pouvoir législatif.

4. Toutefois, ces dernières années, diverses affaires sont venues remettre en cause le périmètre traditionnel des privilèges et des immunités dont jouissent les membres de l'Assemblée, tant au niveau national qu'au niveau européen. Certains Etats membres ont réduit l'étendue de l'immunité afin de combattre l'impunité parlementaire, souvent dans le cadre d'efforts de lutte contre la corruption.

5. Telles sont les raisons qui justifient que l'Assemblée établisse un nouveau panorama du régime des immunités parlementaires en Europe, le dernier rapport d'envergure qu'elle ait examiné sur la question remontant à 2003[7]. La commission du Règlement doit donc dresser un état des lieux du régime actuel des

---

4. www.ipu.org/PDF/publications/mandate_f.pdf
5. Etude n$^{o}$ 714/2013, document CDL-AD(2014)011 du 14 mai 2014.
6. Avant le rapport de 2014, la Commission de Venise a également traité le problème de l'immunité parlementaire au cas par cas en émettant un avis sur tel ou tel projet de législation nationale. Les avis les plus récents formulés à la demande des pays sont: a) Avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (DGI) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi relatif au ministère public de la République de Moldova, adopté par la Commission de Venise à sa 102$^{e}$ session plénière (Venise, 20-21 mars 2015) ; b) Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit (DGI) concernant la loi sur le système judiciaire et le statut des juges et la révision de la loi sur le Haut conseil de la Justice d'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 102$^{e}$ session plénière (Venise, 20-21 mars 2015) ; c) Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 103$^{e}$ session plénière (Venise, 19-20 juin 2015) ; d) Avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de la République Kirghize, adopté par la Commission de Venise à sa 103$^{e}$ session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

immunités de ses membres, tant au niveau national qu'européen. A cette fin, la rapporteure a adressé un questionnaire au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)[8], ainsi qu'une demande d'information complémentaire aux délégations nationales[9].

6. En examinant l'évolution récente des régimes d'immunités parlementaires dans les Etats membres, la commission du Règlement a pu évaluer les tendances actuelles et formuler des recommandations.

## 2. Les immunités parlementaires en mutation?

7. Par immunité parlementaire, on entend l'ensemble des dispositions du statut des parlementaires qui leur assurent, dans certains cas et afin de préserver leur indépendance, un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice.

8. Ainsi que l'a résumé un parlementaire national au cours d'un séminaire organisé par l'Union interparlementaire en 2005, «pour pouvoir accomplir nos fonctions, nous devons pouvoir nous exprimer librement sans crainte de représailles, d'où qu'elles viennent. C'est une condition sine qua non pour garantir l'indépendance du parlement même et la séparation des pouvoirs. L'immunité parlementaire sert cet objectif. (…) les différents systèmes d'immunité parlementaire (…) ont en commun la protection absolue de la parole prononcée à la tribune ou en commission, et du vote exprimé»[10].

### *2.1. Observations générales sur les tendances récentes*

9. Il existe une grande variété de régimes d'immunité parlementaire dans les Etats membres, mais presque tous distinguent deux grandes catégories d'immunité: l'irresponsabilité et l'inviolabilité. De nature très différente, elles sont différemment réglementées et appliquées. Presque tous les pays démocratiques ont mis en place des régimes d'irresponsabilité des parlementaires, mais avec de légères variantes. Quant à l'inviolabilité, elle donne généralement lieu à de plus nombreuses exceptions et peut toujours être levée.

10. En théorie et par principe, l'irresponsabilité a un caractère absolu, permanent et perpétuel et, de ce fait, elle ne peut pas être levée. Elle soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les votes ou les opinions exprimés dans le cadre du parlement ou de l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Elle les protège contre toute action judiciaire, pénale ou civile motivée par des propos ou des actes qui, s'ils étaient accomplis hors du cadre d'un mandat parlementaire, seraient passibles de sanction pénale ou pourraient engager la responsabilité de leur auteur (diffamation ou injure, par exemple).

11. Cela dit, le caractère absolu de l'irresponsabilité a lui aussi été remis en cause, étant donné les questions qu'il soulève au vu du contenu de certaines déclarations ou des enquêtes sur l'achat de votes[11]. Aussi est apparue la notion d'irresponsabilité relative. S'agissant de la liberté d'expression, cette nouvelle notion suppose que ce droit soit mis en balance avec d'autres aspects de l'intérêt général – tels que les droits d'autrui, en particulier le droit à l'honneur – ainsi qu'avec le respect dû à certaines institutions publiques[12]. Par conséquent, certains pays ont limité la portée de l'irresponsabilité afin que celle-ci ne couvre pas l'insulte, la diffamation, le discours de haine, les propos à caractère raciste et les menaces ou l'incitation à la violence ou

---

7. Voir le rapport sur les "Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire" (Doc. 9718 révisé) du 25 mars 2003 (rapporteur: M. Ionel Olteanu, Roumanie, SOC), la Résolution 1325 (2003) et la Recommandation 1602 (2003), ainsi que le rapport sur l'interprétation de l'article 15.*a* de l'Accord général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe (Doc. 10840) du 20 février 2006 (rapporteur: M. Erik Jurgens, Pays-Bas, SOC) et la Résolution 1490 (2006).

8. Requêtes du CERDP n$^{os}$ 2815 et 3048. Les réponses apportées par les parlements nationaux à d'autres Requêtes sont également pertinentes dans le cadre du présent rapport – voir, en particulier, les Requêtes n$^{os}$ 2991 sur la levée de l'immunité parlementaire (novembre 2015) et 2498 sur les immunités parlementaires (mars 2014).

9. 28 réponses ont été reçues: Andorre, Autriche, Belgique (Chambre des Représentants et Sénat), Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, France (Sénat), Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie (Chambre des députés), Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne (Sejm), Portugal, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine.

10. Séminaire sur la liberté d'expression, le parlement et la promotion de la tolérance à l'intention des présidents et membres des instances parlementaires des droits de l'homme, organisé conjointement par l'Union interparlementaire et Article 19 (Genève, 25-27 mai 2005), synthèse des travaux et recommandations présentées par le rapporteur.

11. Par exemple, le soutien d'une proposition législative par un député en contrepartie d'avantages matériels et d'une promotion politique.

12. Commission de Venise, Etude n$^{o}$ 714/2013 sur la levée de l'immunité parlementaire, document CDL-AD(2013)059 du 28 novembre 2013, paragraphe 58 (anglais seulement).

au crime. Dans certains pays, les outrages au chef de l'Etat, les critiques formulées à l'encontre de juges, la divulgation de secrets d'Etat ou les propos considérés comme une trahison sont également exclus du champ de la protection.

12. En dehors du souci croissant d'équilibre entre intérêt général et droits d'autrui, la nécessité de l'irresponsabilité absolue s'est également amoindrie avec le développement du système général de protection des droits de l'homme. A ce jour, le champ d'application matériel de l'irresponsabilité des parlementaires est largement couvert par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et par d'autres traités internationaux dans le cadre de la protection accordée au débat politique public. Reste que, pour l'heure, la Commission de Venise s'est déclarée en faveur du maintien des régimes nationaux d'irresponsabilité parlementaire.

13. L'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions judiciaires visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle réglemente les conditions dans lesquelles s'exerce l'action judiciaire pour des propos ou des actes étrangers aux fonctions parlementaires. Il s'agit d'une protection juridique spéciale dont jouit un parlementaire accusé d'avoir enfreint la loi, qui le prémunit contre toute arrestation, détention ou poursuite sans le consentement du parlement dont il est membre, sauf en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. Souvent, elle s'étend aussi aux mesures d'enquête telles que les perquisitions ou les écoutes téléphoniques, voire aux poursuites pénales en général.

14. En règle générale, la Commission de Venise estime qu'un régime d'inviolabilité parlementaire n'est pas nécessaire dans une démocratie moderne. Dans un système politique qui fonctionne bien, les parlementaires jouissent d'une protection adéquate par le biais d'autres mécanismes et n'ont pas besoin de ce type d'immunité spéciale.

### *2.2. La remise en question de la portée de l'immunité parlementaire*

15. Le modèle traditionnel d'immunité parlementaire se trouve aujourd'hui remis en question. Plusieurs pays (Estonie, République slovaque et Ukraine) ont choisi d'aller vers une réduction importante, voire la suppression, de l'inviolabilité. Ce faisant, ils rejoindront un certain nombre de pays où l'inviolabilité traditionnelle n'existe pas (Pays-Bas, Royaume-Uni) ou fait l'objet d'une interprétation restrictive (Suède). Qui plus est, l'irresponsabilité traditionnellement absolue se rétrécit elle aussi, tandis qu'une nouvelle culture du débat parlementaire voit le jour.

16. La Commission de Venise observe que le principal argument contre l'immunité parlementaire est le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, l'un des fondements de l'Etat de droit: «Toute forme d'immunité parlementaire signifie par définition que les parlementaires reçoivent une protection juridique spéciale dont ne jouissent pas les autres citoyens. Pour le bon fonctionnement de la démocratie, il est extrêmement important que les membres du législatif respectent eux-mêmes strictement la loi qu'ils imposent aux autres, et qu'il puisse leur être demandé raison de leurs actes sur le plan politique comme juridique. L'immunité parlementaire y fait obstacle, et peut donc être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice. Son existence même peut aussi saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique et le système démocratique»[13].

17. De surcroît, le renforcement des liens entre la majorité parlementaire et le gouvernement a généralement réduit le risque de harcèlement des institutions parlementaires par l'exécutif. C'est plutôt au tour de l'opposition parlementaire de se trouver menacée par des pressions excessives. Aujourd'hui, les régimes d'immunité parlementaire fonctionnent essentiellement comme une garantie pour les minorités. D'autant que, généralement, la plus grande indépendance de la justice a réduit le recours abusif aux tribunaux par l'exécutif contre les adversaires politiques. Par ailleurs, face à l'extension des droits individuels de tous les citoyens, la nécessité de recourir à une protection parlementaire spéciale a diminué. Enfin, l'aspiration à une plus grande transparence de la vie politique a ouvert un débat sur la réduction de l'inviolabilité.

18. Néanmoins, si l'on se réfère aux arguments ci-dessus, il convient d'établir une distinction entre les «nouvelles» démocraties et celles qui ont atteint un certain niveau de maturité et de stabilité. Si les parlements des «vieilles» démocraties bénéficient d'autres modes de protection adéquats, en revanche, les parlementaires des «nouvelles» démocraties ont encore besoin de mesures d'immunité pour être protégés contre les fausses accusations. D'un autre côté, ce sont souvent les nouvelles démocraties qui se trouvent particulièrement exposées à la corruption politique et à l'abus d'immunité par les parlementaires eux-mêmes.

---

13. Document CDL-AD(2014)011, *op. cit.*, paragraphe 38.

## 3. Evolution des régimes nationaux d'immunité

19. S'agissant de l'étendue de l'irresponsabilité, l'examen des régimes d'immunité existants dans les parlements nationaux de 32 Etats[14] permet d'établir le panorama suivant: dans 13 Etats[15], les parlementaires sont couverts au titre des opinions exprimées durant les débats parlementaires, en plénière ou en commission, y compris dans les questions écrites; 19 parlements[16] ont défini une protection plus large, qui inclut les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, y compris en dehors du parlement. L'inviolabilité varie en fonction des pays, offrant une protection totale contre la détention et le lancement des poursuites pénales sans l'autorisation du Parlement (18 Etats[17]) ou une protection partielle, qui ne couvre pas les parlementaires contre les écoutes ou interceptions de communications, enquêtes, et/ou interrogatoires, en cas d'arrestation, et/ou contre les actions civiles, etc. (14 Etats[18]). L'inviolabilité n'existe pas aux Pays-Bas.

### *3.1. Modifications apportées aux législations nationales*

20. Ces dernières années, la question du régime des immunités parlementaires a fait l'objet d'une réflexion dans les parlements de plusieurs Etats membres, conduisant parfois à une modification de la législation ou de la constitution nationales. Dans certains de ces pays, les débats ne sont pas clos et se trouvent même parfois sous les feux de l'actualité.

21. En **Autriche**, un long débat s'est tenu l'an dernier sur l'abolition de l'article 57.3, de la Loi constitutionnelle fédérale qui habilitait le parlement à décider si, oui ou non, il existait un lien entre l'infraction présumée et les fonctions parlementaires. En définitive, la formulation de l'article a été conservée moyennant, toutefois, la suppression de deux exceptions à l'immunité – la diffamation et les délits passibles de sanction en vertu des lois sur l'information.

22. En **Bulgarie**, le statut de l'immunité parlementaire n'a pas été modifié depuis 2006, lorsque les députés ont obtenu la possibilité de donner leur consentement écrit à la levée de leur immunité.

23. A **Chypre**, un amendement à la disposition constitutionnelle pertinente a été déposé en mars 2016 afin de définir plus précisément et de façon plus restrictive l'étendue de l'immunité parlementaire, de façon à protéger les parlementaires contre la responsabilité pénale et civile uniquement dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires et, plus spécifiquement, pour les votes ou opinions exprimés. Pour d'autres délits sans lien avec les fonctions de député, le régime judiciaire est le même que pour les citoyens ordinaires. L'amendement est en cours d'examen.

24. En **Géorgie**, à la suite de la modification du règlement du parlement adoptée en 2012, une proposition d'enquête à l'encontre d'un parlementaire sera adressée au parlement par le procureur général, et non plus par le ministre de la Justice comme c'était le cas précédemment. Par ailleurs, en 2014, un amendement au code de procédure pénale a été voté, supprimant la disposition conditionnant l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre des députés à l'autorisation préalable du parlement.

25. En **Estonie**, d'importants changements ont été apportés au régime d'immunité en 2015. De nouvelles clauses ont été ajoutées au statut des membres du parlement (*Riigikogu*), dont l'impossibilité expresse d'invoquer l'immunité pour des actes sans lien avec le libre exercice de leur mandat ou pour échapper à une responsabilité pénale (article18.3), la possibilité pour un député d'accepter de se soumettre à certaines

---

14. 28 Etats membres de l'Union européenne (source: Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament, 2014, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_EN.pdf), Norvège, République de Moldova, Fédération de Russie et Ukraine (source: base de données PARLINE de l'UIP).

15. Allemagne (à l'exclusion de la diffamation), Autriche, Croatie, Chypre, Estonie, Lituanie (à l'exclusion de la diffamation), Malte, Norvège, Slovénie, République slovaque, Royaume-Uni, République tchèque, Ukraine.

16. Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande (responsabilité limitée, aucune autorisation du parlement n'est exigée dès lors que l'infraction pénale n'est pas liée à l'exercice des fonctions parlementaires), France, Grèce, Hongrie (à l'exclusion des actions civiles et d'un certain nombre d'infractions spécifiques), Irlande, Italie, Lettonie (à l'exclusion de la diffamation), Luxembourg, République de Moldova, Pays-Bas, Pologne (à l'exclusion de la diffamation), Portugal, Roumanie, Fédération de Russie (à l'exclusion de la diffamation), Suède.

17. Allemagne, Bulgarie, Croatie, Chypre (des amendements sont en cours de discussion), Espagne, Finlande (la protection s'applique avant l'engagement d'une procédure devant un tribunal), France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, République de Moldova (des amendements sont en cours de discussion), Pologne, Portugal, République tchèque, Fédération de Russie, Slovénie, Ukraine.

18. Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, France, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Norvège, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

procédures (article 18.4), la suspension du délai de prescription de l'infraction pendant la durée du mandat du député (article $18^1$), la possibilité de soumettre un député à une contrainte directe dans la mesure cela s'avère nécessaire pour établir les faits constitutifs de l'infraction (article $18^2$.1).

26. En **Lettonie**, le parlement a voté, le 19 mai 2016, la modification du régime d'immunité parlementaire afin de pouvoir lever l'immunité sans le consentement du parlement en cas d'imposition de sanctions administratives.

27. En **République de Moldova**, il y a eu plusieurs tentatives de modification de la législation visant la limitation de l'immunité des membres du parlement depuis 2013. En 2013, un groupe de parlementaires a soumis une initiative pour modifier les articles 70 et 71 de la Constitution. Les amendements à l'article 70 visaient à supprimer l'immunité des parlementaires. Dans ce contexte, le projet de loi proposait la suppression des mots «et des immunités», et le retrait du paragraphe 3, selon lequel «un parlementaire ne peut pas être détenu, arrêté, recherché, sauf en cas de flagrant délit, ou poursuivi sans consentement du Parlement, après son audition». Dans le même temps, la loi proposait de spécifier et définir dans l'article 71 – qui stipule qu'«un parlementaire ne peut pas être poursuivi ou tenu juridiquement responsable pour les votes ou avis exprimés dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire» – les moyens d'expression d'avis par l'insertion du mot «publiquement» après le mot «exprimé». En 2014, cette loi n'a pas obtenu le nombre de votes requis et la législation demeure inchangée. En avril 2016, un nouveau projet de loi portant amendement de l'article 70 de la Constitution de la République de Moldova a été déposé.

28. En **Pologne,** à la suite d'une modification apportée en 2015 à la loi sur l'exercice du mandat de député ou de sénateur, les parlementaires peuvent à présent se voir infliger des contraventions pour infraction routière et payer des amendes en conséquence.

29. En **Roumanie**[19], en 2015, la procédure de levée de l'immunité a été clarifiée et la possibilité d'appeler un parlementaire à comparaître comme témoin a été introduite.

30. En **République slovaque**, l'inviolabilité parlementaire a été largement réduite. L'immunité pour les infractions administratives a été supprimée depuis le 1er mars 2012, de même que l'immunité contre les poursuites pénales depuis le 1er septembre 2012. A l'heure actuelle, les parlementaires ne sont donc plus exonérés de poursuites pénales. L'accord du Conseil national est toujours nécessaire pour placer un parlementaire en détention provisoire. A ce jour, les parlementaires jouissent uniquement de l'irresponsabilité.

31. En **Suède***,* deux affaires concernant des enquêtes pénales sur des parlementaires pour allégation de corruption dans une transaction commerciale (1994) et pour infraction présumée à la loi sur le droit d'auteur (2000) mettent en lumière la position du parlement: la levée de l'immunité n'est pas requise si l'infraction n'est pas étroitement liée aux fonctions parlementaires.

32. En **Turquie**, le 12 avril 2016, une proposition visant à amender la constitution par une clause temporaire a été présentée par le Parti de la justice et du développement (AKP) au pouvoir. La proposition vise à suspendre l'application d'une des dispositions de l'article 83 de la Constitution («Aucun député accusé d'avoir commis un délit avant ou après les élections ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé sans décision de l'Assemblée»), aux membres du parlement impliqués dans des affaires en cours. Même si la proposition est applicable sans distinction à toutes les demandes de levée d'immunité en cours d'examen à la Grande Assemblée nationale, le principal concerné serait le Parti démocratique des peuples (HDP), qui fait l'objet de la moitié de quelque 667 dossiers et a récemment été visé pour son soutien présumé au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) interdit. Cette proposition a été approuvée par la commission constitutionnelle le 2 mai 2016 et par l'Assemblée plénière le 20 mai (par 376 voix, soit au-delà de la majorité des deux tiers requise pour modifier la constitution). 138 parlementaires se trouvent ainsi privés de leur immunité (soit un quart des 550 membres de la Grande Assemblée Nationale). La mesure affecte de manière disproportionnée les membres de l'opposition, puisque 53 des 59 membres du HDP et 51 membres (sur 133) du Parti républicain du peuple (CHP) sont concernés, y compris au moins quatre membres de l'Assemblée parlementaire. 27 membres (sur 316) de l'AKP et 9 membres (sur 40) du Parti d'action nationaliste (MHP), tous deux dans la majorité au pouvoir, se trouveraient également privés de leur immunité.

19. A noter que le système politique roumain a été mis à l'épreuve en 2014. Sur 572 sénateurs et députés, 76 ont fait l'objet de poursuites pénales ou ont été accusés d'incompatibilité d'exercice ou de conflit d'intérêts.

33. En **Ukraine**, un nouveau projet de loi en cours d'examen pourrait entraîner la suppression de l'inviolabilité parlementaire. A cette occasion, la Commission de Venise a déclaré que l'inviolabilité constituait sans aucun doute un obstacle à la lutte contre la corruption. Cependant, «l'Etat de droit n'est encore pas assez solidement implanté en Ukraine pour qu'il soit possible d'y supprimer totalement l'inviolabilité des parlementaires»[20].

34. En **Israël**, plusieurs membres de l'opposition ont déposé un amendement visant à augmenter la majorité requise pour lever l'immunité.

35. Au **Kirghizstan**, le mouvement pour l'abolition du privilège parlementaire, soutenu par les principaux partis politiques, a été lancé en 2015 avant les élections législatives d'octobre 2015. Des amendements constitutionnels ont été présentés visant à permettre l'ouverture de la procédure sans l'accord du parlement et permettant à celui-ci, à l'initiative de deux tiers des députés, de s'opposer à la procédure pénale visant un député a posteriori. La Commission de Venise a critiqué lesdits amendements, notamment en raison de l'impossibilité du système proposé de prévenir les persécutions politiquement motivées de l'opposition au motif que les deux tiers des députés appartiendront nécessairement à la majorité gouvernementale[21]. Entretemps, les amendements ont été retirés. Seule la proposition de se passer de l'accord du parlement en cas d'ouverture d'une procédure pénale pour des faits antérieurs à l'élection demeure.

36. Au vu des informations fournies, il apparaît que l'Estonie, la République slovaque, l'Ukraine (projet) et Chypre (projet) ont largement réduit la portée de l'inviolabilité ou envisagent de le faire par une révision des dispositions juridiques concernées. La Lettonie et la Pologne, également, ont légèrement réduit le champ de l'inviolabilité. En Roumanie, l'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour comparaître comme témoin. Au contraire, la Knesset semble vouloir renforcer la garantie de la protection parlementaire, bien qu'il ne s'agisse pour l'instant que d'une proposition législative. Au demeurant, une légère tendance à restreindre la portée de l'inviolabilité en Europe pourrait être formellement établie puisque, sur 47 Etats membres, près de 14 pays ne prévoient pas l'inviolabilité ou en ont largement réduit l'étendue.

37. Par ailleurs, la majorité des régimes parlementaires sont inscrits dans les constitutions nationales. Dans de rares cas, les deux types d'immunités parlementaires pourraient trouver leurs sources dans des textes de nature et de portée différentes. C'est le cas de la République de Moldova ou de la Suisse où l'irresponsabilité relève d'une disposition constitutionnelle et l'inviolabilité de la loi ordinaire[22]. A l'inverse, dans la Fédération de Russie, l'inviolabilité est inscrite à l'article 98 de la Constitution alors que l'irresponsabilité est délimitée dans les lois relatives à chaque chambre parlementaire[23].

### *3.2. Inviolabilité – quel enjeu?*

38. Il est à noter qu'une condamnation pénale peut emporter d'importantes conséquences sur un mandat parlementaire.

39. Dans la presque totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, une condamnation entraîne la révocation du mandat parlementaire[24] mais une condamnation pénale ne déclenche pas l'abrogation du mandat en Suisse, en République tchèque et en Allemagne (*Bundesrat*)[25].

---

20. Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, *op. cit.*, document CDL-AD(2015)013.
21. Avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise, CDL-AD(2015)014, 22 juin 2015, *op. cit*.
22. Voir tableau synoptique révisé sur la levée de l'immunité parlementaire, Commission de Venise, 1er avril 2014
23. *Ibid.*
24. En Albanie (condamnation pour infraction), en Andorre (selon la nature de l'infraction et avec l'autorisation du parlement), en Autriche (si une condamnation définitive pour infraction pénale dépasse un an d'emprisonnement), en Belgique (selon la nature de l'infraction et la lourdeur de la peine, le député démissionne généralement après la condamnation définitive), en Bulgarie (condamnation définitive imposant une peine d'emprisonnement pour infraction pénale intentionnelle), en Croatie (peine d'emprisonnement de plus de six mois), au Danemark (décision laissée au parlement), en Estonie (condamnation pénale), en Finlande (en cas de condamnation définitive et après révocation par le parlement), en Géorgie (condamnation définitive pour infraction pénale), en Allemagne (condamnation pour une infraction majeure à une peine d'emprisonnement d'au moins un an), en Hongrie (condamnation à une peine d'emprisonnement), en Israël (condamnation pénale pour une infraction assortie de turpitude morale), en Irlande (peine d'emprisonnement de plus de six mois), en Lettonie (condamnation pénale), au Monténégro (peine d'emprisonnement de plus de six mois), aux Pays-Bas (infraction grave), en Pologne (condamnation définitive pour infraction majeure intentionnelle), au Portugal (dans les cas de participation à une organisation qui prône une idéologie raciste ou fasciste), en République slovaque (condamnation pour infraction pénale délibérée), en Slovénie (en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement de

40. En ce qui concerne le Parlement européen, l'exercice du mandat parlementaire est en principe compatible avec une condamnation pénale en l'absence de toute référence spécifique dans l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. La législation de l'Union européenne n'empêche pas une personne condamnée qui est élue député européen de conserver son siège. Reste que la législation nationale pourrait s'y opposer dans la mesure où l'article 7.3 de l'acte susmentionné autorise les Etats membres à étendre les incompatibilités applicables sur le plan national à un député européen. En outre, l'article 13 mentionne la déchéance du mandat parlementaire lorsqu'elle est prévue par la législation nationale. En conséquence, si une incompatibilité existe au niveau national, le mandat d'un député européen peut être révoqué conformément à ces règles. Ainsi, le mandat d'un député européen du Royaume-Uni n'a pas été révoqué après condamnation pour fraude à une peine d'emprisonnement de neuf mois, du fait que la législation nationale exige une condamnation à au moins 12 mois d'emprisonnement pour qu'un mandat national soit révoqué.

41. Au Royaume-Uni, la loi de 2015 sur la révocation des députés (*Recall of MPs Act 2015*) a introduit un processus de destitution. Si une pétition de destitution est ouverte et qu'au moins 10 % des électeurs éligibles la signent, le siège du député concerné devient vacant. Le processus de destitution est lancé dans trois circonstances: si un membre du parlement est condamné à une peine d'emprisonnement de 12 mois ou moins (il est tenu de libérer son siège s'il est condamné à plus d'un an d'emprisonnement); si un membre est exclu temporairement de la Chambre des Communes (à la suite d'un rapport de la commission des normes) durant au moins 10 jours de séance ou 14 jours; ou si un membre est condamné pour une infraction au titre de l'article 10 de la loi de 2009 sur les normes parlementaires (*Parliamentary Standards Act 2009*) (délit de diffusion d'informations fausses ou mensongères pour obtenir une indemnité).

### *3.3. Analyse des demandes de levée d'immunité*

42. Au vu des chiffres aimablement transmis à ma demande par les parlements nationaux de 23 pays, il semble que les parlements de la Bosnie-Herzégovine, du Luxembourg, du Liechtenstein, de la Géorgie (depuis 2012), de la Finlande (depuis 1979), de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (au cours des quatre dernières années) et de la Norvège n'aient connu aucun cas de levée d'immunité. Aux Pays-Bas, aucun cas n'a été examiné par le parlement du fait que l'inviolabilité n'est pas accordée aux parlementaires de ce pays.

43. La levée de l'immunité a été accordée dans tous les cas examinés par les parlements de la Lettonie (29 demandes entre 2012 et 2016), du Portugal (172 demandes au total dont 14 concernaient des inculpations pour infraction pénale et 158 des citations à comparaître en qualité de témoin) et de la Slovénie (21 demandes depuis 2012 pour des infractions diverses: diffamation, fraude commerciale, faux signalement d'infraction, abus de pouvoir).

44. Au Danemark, le parlement n'a eu à examiner qu'un seul cas qui a entraîné une levée d'immunité pour infraction routière. Depuis 2012, le Parlement suisse a examiné au fond quatre demandes pour des cas liés à des propos racistes ou à des relations avec des lobbyistes; l'immunité a été confirmée dans tous les cas. En Suède, la question de l'immunité a été soulevée deux fois: en 1994 (corruption) et en 2000 (violation de la loi sur le droit d'auteur). Dans les deux cas, les infractions ont été jugées sans lien avec les fonctions parlementaires.

45. Les procédures engagées ont abouti à la levée de l'immunité dans presque tous les cas en Autriche (22 cas sur 27), à Chypre (5 cas sur 6) et en Lituanie (8 cas sur 10 entre 2012 et 2016).

46. En Pologne, entre 2001 et 2015, le *Sejm* a reçu 155 demandes. Dans 115 cas, les parlementaires ont consenti à faire l'objet de poursuites judiciaires. L'examen de 23 demandes a abouti à cinq levées d'immunité.

47. En République de Moldova, au cours de ces quatre dernières années, une seule procédure de levée d'immunité a été engagée. Le 15 octobre 2015, le parlement a adopté une décision pour lever l'immunité d'un parlementaire.

---

plus de six mois et après révocation par le Conseil national), en Espagne (si le jugement définitif l'ordonne ou si l'exécution de ce jugement entraîne l'impossibilité de s'acquitter des fonctions parlementaires), en Turquie (condamnation pénale).

25. En ce qui concerne les membres du *Bundesrat* allemand qui occupent également des fonctions dans les Etats fédéraux, une condamnation pénale n'aurait pas d'effet formel sur le mandat. Cela étant, le gouvernement d'un Etat fédéral peut révoquer un membre à la suite d'une condamnation pénale.

48. L'immunité des députés a été levée dans environ la moitié des cas par les parlements suivants: Belgique, Chambre des représentants (depuis 1997, 8 cas sur 15: une demande partiellement acceptée, deux rejetées, deux déclarées irrecevables pour des raisons de procédure et une encore pendante), Croatie (12 demandes sur 30 entre 2011 et 2015), Grèce (78 sur 128 durant la 15e législature, et 4 sur 9 durant la 16e législature), Sénat français (14 sur 21 depuis 1995) et Ukraine (6 sur 12).

49. Entre 2012 et 2016, le Parlement monténégrin a levé l'immunité dans seulement trois cas sur neuf demandes, et le Parlement hongrois dans 12 procédures sur 68. Depuis 2012, la Douma d'Etat de la Fédération de Russie a levé l'immunité de six députés, principalement dans des affaires relatives à des détournements de fonds et des infractions connexes.

50. S'agissant de la nature des poursuites judiciaires donnant lieu à la demande de levée d'immunité, un nombre important concerne des cas de diffamation et de calomnie ou des infractions routières. Ensuite viennent diverses infractions telles qu'acceptation d'avantages, détournement de fonds ou abus de pouvoir. Presque toutes les actions ayant donné lieu à des demandes de levée d'immunité au Sénat français concernaient des infractions portant sur des biens. Un cas de corruption est signalé en Lituanie, en Grèce, en Croatie et en Ukraine. Au Monténégro, quatre demandes étaient motivées par des cas de sédition et d'attaque contre une personnalité officielle.

51. Des demandes de levée d'immunité au niveau national ont concerné, sur différentes périodes, des membres de l'Assemblée parlementaire appartenant aux délégations de l'Autriche (trois membres), de la Lituanie (trois membres), de la Lettonie (deux membres, les deux cas portant sur des infractions routières), de la Hongrie (un membre; mais l'action en justice était engagée avant la nomination du membre auprès de la délégation de l'Assemblée), de la Pologne (trois membres, infraction routière) et du Portugal (dix membres).

## 4. Immunité parlementaire dans le cadre européen

52. Les membres de l'Assemblée parlementaire sont couverts par un régime d'immunité spécifique, qu'ils partagent avec les membres du Parlement européen. Ce système remonte à la période où le Parlement européen n'était pas directement élu mais se composait, de même que l'Assemblée parlementaire, de délégués issus des parlements nationaux. En conséquence, les deux institutions avaient mis en place un même régime d'immunité. Après l'introduction des élections directes, en 1979, le Parlement européen a tenté de changer le système. La proposition de révision du Protocole sur les privilèges et les immunités formulée dans les années 1980 a échoué. Au cours des différentes révisions ultérieures des traités, la formulation des dispositions concernées est restée en l'état et le régime d'immunité demeure identique à celui des membres de l'Assemblée parlementaire.

53. Ces dispositions ont permis la création d'un «droit» parlementaire européen commun concernant les immunités. Cette immunité a un caractère autonome, étant distincte et indépendante de l'immunité parlementaire nationale dont les députés peuvent jouir par ailleurs sur le territoire de leur Etat.

### *4.1. Fondement juridique identique*

54. Les membres de l'Assemblée parlementaire sont couverts par un régime d'immunité établi par un ensemble de dispositions tirées du Statut du Conseil de l'Europe[26], de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole et du Règlement de l'Assemblée.

55. Aux termes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu en application de l'article 40 du Statut, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de trois formes de protection:

– l'irresponsabilité parlementaire, garantie par l'article 14 de l'Accord général, qui les soustrait à toute procédure judiciaire – pénale mais aussi civile et administrative – en raison d'une opinion ou d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, et qui vise à protéger l'indépendance des parlementaires et à garantir leur liberté de jugement, d'expression et de décision;

– l'inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord général), qui les protège contre toute arrestation, détention ou poursuite judiciaire sur le territoire de tout autre Etat membre, et ce en plus de l'immunité nationale dont ils jouissent dans leur propre Etat; cette immunité ne peut être levée que par l'Assemblée parlementaire, à la demande d'une «autorité compétente» de l'Etat membre concerné (article 67.2 du Règlement);

26. Article 40.*a* du Statut du Conseil de l'Europe.

– la libre circulation (article 13 de l'Accord général).

56. En ce qui concerne le Parlement européen, le système est basé sur des dispositions identiques énoncées dans le Protocole n° 7 du Traité sur l'Union européenne: l'article 8 prévoit l'irresponsabilité, tandis que l'article 9 autorise une combinaison des deux régimes d'inviolabilité, national et européen.

### *4.2. Portée de l'immunité parlementaire européenne*

57. Vu le nombre de cas traités par l'Assemblée parlementaire, il est difficile de mettre en évidence une approche spécifique de la question. En revanche, les rapports rédigés par les commissions compétentes du Parlement européen permettent de dégager un certain nombre de tendances et de principes. Ces principes ont été en partie précisés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme.

58. Il est intéressant de noter que, outre la levée de l'immunité, le Parlement européen ainsi que l'Assemblée parlementaire ont introduit la possibilité de défendre l'immunité des membres[27].

59. Si la levée de l'immunité d'un député européen est expressément prévue dans le Protocole du Traité sur l'Union européenne, la possibilité de défendre l'immunité d'un membre procède de la réglementation interne du Parlement européen. La CJUE a reconnu la défense de l'immunité seulement dans les cas où, en l'absence de demande de levée de l'immunité, l'inviolabilité est compromise, notamment, par «l'action des autorités de police ou des autorités juridictionnelles»[28]. «La défense de l'immunité constitue ainsi une manière pour le Parlement [européen] de s'interposer, à la demande d'un député au Parlement, lorsque les autorités nationales violent ou s'apprêtent à violer l'immunité de l'un de ses membres»[29]. S'agissant de l'Assemblée parlementaire, le Bureau a déjà sollicité l'avis de la commission concernée sur des cas où l'immunité ou la libre circulation de membres de l'Assemblée étaient violées[30] ou sur le point de l'être.

60. Depuis 1974, le Parlement européen a traité un certain nombre de demandes de levée d'immunité. D'après des statistiques, entre 1979 – date des premières élections directes au Parlement européen – et les élections de 2009, 157 cas d'immunité ont été examinés en séance plénière. Dans 45 cas, l'immunité a été levée ou non défendue[31].

61. A ce jour, sur 14 demandes de levée d'immunité examinées depuis le début de la 8e législature, seules deux ont été rejetées, l'une et l'autre en vertu de l'article 8 du Protocole n° 7 (irresponsabilité), les opinions exprimées relevant des fonctions officielles des députés européens concernés[32].

### *4.3. Approche adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière d'immunités*

62. A ce jour, seuls deux cas ont été examinés par l'Assemblée parlementaire au titre de l'article 67 du Règlement (levée de l'immunité). Toutefois, celle-ci a adopté dans ses rapports ordinaires un certain nombre de positions tant sur le régime des immunités de ses membres[33] que sur des questions qui leur sont liées.

63. Parmi les principaux rapports touchant à ce sujet, citons ceux sur «La discipline des membres de l'Assemblée parlementaire»[34] et «Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes»[35]. Les deux rapports font suite à des incidents survenus dans l'hémicycle et, par conséquent, visent à décrire les comportements et les déclarations acceptables de la part des membres de l'Assemblée parlementaire dans l'exercice de leurs fonctions, et, partant, à déterminer si de telles actions sont ou non couvertes par leur immunité européenne.

---

27. Article 67.6 du Règlement de l'Assemblée.
28. Arrêt de la CJUE, *Bruno Gollnisch c. Parlement européen*, T-346/11 et T-374/11, paragraphe 52.
29. *Ibid.*, paragraphe 55.
30. «Statut de Mme Nadiia Savchenko au regard de l'immunité du Conseil de l'Europe», AS/Pro (2015) 04 def, Avis au Bureau de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.
31. «Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities. An overview», 2012, p. 32-33.
32. Rapports sur les demandes de levée d'immunité pour, respectivement, M. Florian Philippot (28 janvier 2016) et Mme Ana Gomes (11 décembre 2014).
33. Rapport sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9718 révisé), *op. cit.*, rapport sur l'interprétation de l'article 15.*a* de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (Doc. 10840), *op. cit.*
34. Résolution 1965 (2013) et Doc. 13339 (rapporteur: M. Christopher Chope, Royaume-Uni, GDE).
35. Résolution 1854 (2011) et Doc. 12703 (rapporteure: Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, Pays-Bas, PPE/DC).

64. En avril 2012, la mission «Etat de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX) avait adressé au Président de l'Assemblée parlementaire une lettre officielle demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Dick Marty – ancien membre de l'Assemblée parlementaire et rapporteur de l'Assemblée sur le traitement inhumain de personnes et le trafic illicite d'organes humains au Kosovo – et sa comparution en qualité de témoin au procès dit de la clinique Medicus. La commission du Règlement avait alors considéré, dans un avis adressé au Président de l'Assemblée (document AS/Pro (2012) 10 def), que M. Marty jouissait de l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, laquelle revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel et, en conséquence, qu'elle ne pouvait être levée ni par l'Assemblée parlementaire ni par un parlement national. La précédente demande de ce type remontait à 2001 – demande de levée de l'immunité de M. Silvio Berlusconi, présentée par la Cour suprême espagnole (document AS/Bur (2001) 028). Aucune décision n'avait été prise, M. Berlusconi ayant déjà démissionné de l'Assemblée parlementaire.

65. Par ailleurs, la commission du Règlement a été consultée sur certains cas individuels de parlementaires, s'agissant de la protection que le Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sur les privilèges et immunités pourraient leur accorder, en relation avec leur liberté de circulation dans les Etats membres. La commission a ainsi clairement rappelé que, quel que soit leur régime national d'immunité, les membres de l'Assemblée sont protégés contre toutes mesures de détention et toute poursuite judiciaire lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou lorsqu'ils sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays (article 15 de l'Accord général). S'ils n'exercent pas d'activité au sens défini et s'ils ne sont pas en mission pour l'Assemblée, en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée, seul leur régime d'immunité nationale s'applique (dans leur pays)[36]. De même, en vertu de l'Accord général sur les privilèges et immunités (article 13), tous les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir le libre déplacement des membres de l'Assemblée; ainsi, dès lors qu'un Etat membre accueille une réunion ou une manifestation officielle organisée par l'Assemblée, celui-ci doit faciliter la participation des membres de l'Assemblée, et délivrer les visas nécessaires à l'entrée sur son territoire. Conformément aux principes du droit international, un Etat partie à un traité ne saurait déroger aux obligations qu'il a contractées ni se prévaloir de dispositions de son droit interne pour justifier le non-respect de ses obligations internationales[37].

### *4.4. Examen par le Parlement européen des demandes de levée d'immunité*

66. Le Parlement européen a élaboré ses propres règles et références qui, peu ou prou, constituent une «jurisprudence». La CJUE a reconnu au «Parlement un très large pouvoir d'appréciation quant à l'orientation qu'il entend donner à une décision faisant suite à une demande de levée d'immunité ou de défense de l'immunité, en raison du caractère politique que revêt une telle décision»[38].

67. Ces règles, inspirées de décisions adoptées dans le cadre de demandes de levée d'immunité, créent une notion cohérente de l'immunité parlementaire européenne, celle-ci étant globalement indépendante des diverses procédures parlementaires nationales. Du fait de l'application de ces principes, les décisions du Parlement européen présentent des constantes, devenues des critères de base chaque fois qu'une demande de levée de l'immunité est présentée. Parmi ces critères, citons l'existence du *fumus persecutionis*, c'est-à-dire la présomption que les poursuites pénales ont été engagées dans l'intention de nuire à l'activité politique du membre. Un autre critère, depuis longtemps établi, est le lien entre les poursuites judiciaires et l'activité politique du membre. Il a été clarifié par la CJUE, qui s'est alors inspirée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

---

36. Un parlementaire qui se rendrait dans un Etat membre mais ne serait pas dûment missionné par l'Assemblée parlementaire ne bénéficierait pas du régime d'immunité européenne prévu par le Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sur les privilèges et immunités, et pourrait s'exposer à des sanctions du fait de la violation des lois nationales d'entrée sur le territoire. Voir le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur les sanctions prises à l'encontre de parlementaires (Rapporteur: M. Arcadio Díaz Tejera, Espagne, SOC), Doc. 13944, paragraphes 16 et suivants, sur la liberté de circulation des parlementaires et le non-respect des règles d'entrée du territoire des Etats membres.

37. Voir l'avis de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles au Bureau de l'Assemblée du 21 novembre 2013 (document AS/Pro (2013) 20 def) sur «le cas de M. Likhachev (Fédération de Russie, GUE) empêché de participer à la mission pré-électorale d'observation de l'élection présidentielle en Géorgie (23-26 septembre 2013)», ainsi que l'avis de la commission au Bureau de l'Assemblée du 6 octobre 2010 sur le droit des membres de l'Assemblée parlementaire de participer aux réunions de l'Assemblée dans un Etat membre du Conseil de l'Europe (AS/Pro (2010) 16 def).

38. *Bruno Gollnisch*, *op. cit.*, paragraphe 59.

*4.4.1. Portée ratione temporis*

*4.4.1.1. Irresponsabilité*

68. La formulation des deux articles pertinents – Article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et Article 8 du Protocole n° 7 du Traité sur l'Union européenne – est sans ambiguïté. Même si la protection prévue peut dépasser la durée du mandat, les membres ne peuvent en bénéficier que si les votes ou les opinions ont été exprimés durant leur mandat et dans l'exercice de leurs fonctions. Pour l'heure, la protection accordée aux parlementaires des deux institutions couvre tous les types de propos.

69. Toutefois, il serait impensable de permettre aux parlementaires de faire mauvais usage de l'immunité par des propos diffamatoires, attentatoires à la dignité humaine ou incitant à la discrimination. Faute de pouvoir lancer une action externe à l'encontre d'un député européen ou d'un membre de l'Assemblée en raison de ses opinions ou de ses propos, les institutions concernées peuvent – comme c'est le cas dans la plupart des parlements nationaux – lui infliger des sanctions disciplinaires internes. Selon la Commission de Venise, ces sanctions se justifient tant qu'elles sont pertinentes et proportionnées, et non utilisées à mauvais escient par la majorité parlementaire pour entraver les droits et les libertés des adversaires politiques.

70. Les deux institutions ont prévu des dispositions exigeant une conduite caractérisée par le respect mutuel et fondée sur les valeurs et principes démocratiques[39]. Différentes sanctions peuvent être imposées si ces conditions sont enfreintes[40]. Ainsi, en 2010, un député européen du Royaume-Uni s'est vu infliger une amende pour attaques verbales contre le Président de l'Union européenne.

*4.4.1.2. Inviolabilité*

71. En ce qui concerne l'inviolabilité, les deux institutions prévoient une protection durant toute la durée de l'année parlementaire, y compris entre les parties de session, compte tenu du caractère permanent des activités parlementaires. Dans les faits, cela revient à la durée des pouvoirs des membres dans le cas de l'Assemblée parlementaire[41] et à la durée du mandat des membres dans le cas du Parlement européen[42]. Si des élections législatives ont lieu en cours de session, les membres de l'Assemblée parlementaire concernés continuent de jouir de l'immunité accordée par l'Accord général sur les privilèges et les immunités jusqu'à la désignation d'une nouvelle délégation, qui intervient au plus tard six mois à l'issue des élections. De même, les deux institutions reconnaissent que ce type d'immunité est applicable pour les actes commis avant le début du mandat[43].

72. Même si l'inviolabilité s'applique à des actions antérieures, l'analyse des cas les plus récents montre que le Parlement européen ne maintiendra pas nécessairement l'immunité si l'action en justice est liée à des propos ou à des actes antérieurs à l'entrée en fonctions, même s'ils procédaient de l'intérêt général[44] ou émanaient d'un responsable politique national[45], à condition qu'il n'y ait pas *fumus persecutionis*.

---

39. Article 22 du Règlement de l'Assemblée parlementaire et Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire; article 11 du Règlement du Parlement européen.
40. Articles 17-21 du Code de conduite des membres de l'Assemblée; articles 165-167 du Règlement du Parlement européen.
41. Article 3 du Protocole: «Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également – que l'Assemblée consultative (parlementaire) soit en session ou non – aux représentants à l'Assemblée ainsi qu'à leurs suppléants, dès lors qu'ils participent à une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent.»
42. «Il ressort de deux arrêts de la Cour (*Wagner/Fohrmann et Krier* du 12 mai 1964, 101/63, Recueil 1964, p. 397, et *Wybot/Faure* du 10 juillet 1986, 149/85, Recueil 1986, p. 2403) que le Parlement européen tient une session annuelle d'un an pendant laquelle ses membres bénéficient de l'immunité prévue par le Protocole, y compris pendant la durée des interruptions de session.» Rapport du 3 mai 1999 sur la demande de levée d'immunité parlementaire concernant M. Fernando Moniz par la Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités.
43. Voir l'avis sur le «Statut de M^me^ Nadiia Savchenko au regard de l'immunité du Conseil de l'Europe», *op. cit*. Voir aussi le rapport sur la demande de levée de l'immunité de Theodoros Zagorakis, 9 mars 2015, ainsi que le rapport sur la demande de levée de l'immunité de Viktor Uspaskich, 11 mai 2014, Parlement européen. «Ce critère repose sur l'hypothèse selon laquelle la finalité première de l'immunité tient dans la protection du fonctionnement normal de l'institution parlementaire, lequel peut pâtir tant de faits antérieurs que de faits postérieurs au début du mandat des députés», Immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement européen, Document de travail, Parlement européen, 1993.
44. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Stelios Kouloglou (7 décembre 2015).
45. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Sergei Stanishev (9 mars 2015).

73. Par exemple, une déclaration sur un sujet d'intérêt général faite par un journaliste avant son élection au Parlement européen concernant la probité de certains membres du personnel pénitentiaire «n'a visiblement pas de lien avec les fonctions de (…) en tant que député au Parlement européen, mais (…) elle est liée à son poste précédent de reporter télévisé ». Autre exemple, où l'on voit que le Parlement fait une distinction entre la fonction d'un député européen et ses activités politiques antérieures: «(…) les chefs d'accusation sont clairement dénués de tout lien avec la fonction de (…) en tant que député au Parlement européen et résultent de sa fonction de président du parti national-démocrate».

*4.4.2. Fumus persecutionis*

74. Le *fumus persecutionis* est la présomption qu'une action judiciaire a été engagée dans l'intention de nuire à l'activité politique d'un membre. Il y aura suspicion de *fumus persecutionis* lorsqu'une action en justice est fondée sur des accusations anonymes ou sur des requêtes faites longtemps après les faits allégués, ou bien lorsqu'une affaire impliquant un parlementaire n'est pas traitée de la même manière que si elle impliquait un citoyen ordinaire. Dans tous les cas, des arguments supplémentaires, ainsi que l'indépendance de la justice ou la couverture médiatique, seront examinés.

75. Ainsi, l'immunité d'un député européen français accusé notamment de commerce illicite d'armes et de trafic d'influence a été maintenue au motif que l'autorité compétente ne fournissait pas d'informations assez précises sur les «endroits et personnes concernés»[46]. Une seconde demande soumise à l'occasion de la même action en justice a également été rejetée pour soupçon de *fumus persecutionis,* étant donné la couverture médiatique de l'affaire et le fait qu'entre-temps le juge d'instruction était lui-même devenu l'objet d'une enquête[47].

76. Dans une autre affaire, un député européen italien a conservé son immunité alors qu'il faisait l'objet de poursuites pénales pour ses déclarations accusant un ancien parlementaire d'appartenir à une organisation criminelle. Le Parlement européen a estimé que, vu l'acquittement rapide de ce dernier sans que soient analysées les accusations portées contre lui par le député, la plainte visant le député était entachée de *fumus persecutionis*[48].

77. Un député européen allemand a vu son immunité maintenue alors qu'il faisait l'objet de poursuites pénales pour non-déclaration d'un montant de € 5 000. Le Parlement européen a estimé qu'il avait été «inculpé pour un montant et dans des circonstances qui, dans le cas d'un citoyen ordinaire, n'auraient donné lieu qu'à des poursuites administratives». En outre, le procureur avait veillé à ce que l'affaire bénéficie d'un large écho dans les médias, causant ainsi un préjudice maximal au député concerné. En conséquence, l'affaire est apparue comme un cas de *fumus persecutionis*[49].

78. Un cas de *fumus persecutionis* a également été établi dans une affaire où une action pénale privée à l'encontre d'un député européen polonais avait été engagée par son rival politique plusieurs années après les faits contestés et avec l'objectif politique manifeste d'empêcher l'élection de ce député au Parlement européen[50].

79. En revanche, le Parlement européen a récemment rejeté le *fumus persecutionis* dans une affaire où un député européen hongrois (faisant l'objet d'une enquête concernant une allégation d'espionnage pour le compte de la Russie) prétendait que la loi de 2013 criminalisant l'espionnage contre les institutions de l'Union européenne avait été adoptée dans le seul but de rendre son comportement punissable. Il a été indiqué que, au moment de la demande, le député européen n'était pas officiellement inculpé et que les autorités nationales avaient donné les garanties qu'une enquête indépendante serait menée[51]. De même, le Parlement européen n'a pas défendu l'immunité d'un député européen lituanien qui affirmait que la fausse accusation à son encontre s'inscrivait dans une conspiration gouvernementale visant à ce qu'il quitte le pays en raison de ses liens avec les services secrets russes. Le Parlement européen a souligné, entre autres, la possibilité de défendre effectivement sa position devant les tribunaux nationaux[52].

46. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Jean-Charles Marchiani (2 juillet 2002).
47. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Jean-Charles Marchiani (14 décembre 2003).
48. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Giuliano Ferrara (9 mars 1992).
49. Rapport sur la demande de levée de l'immunité d'Elmar Brok (3 mars 2011).
50. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Marek Siwiec (8 octobre 2009).
51. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Béla Kovács (12 octobre 2015).
52. Rapport sur la demande de défense de l'immunité et des privilèges de Viktor Uspaskich (25 novembre 2011).

80. Pour conclure, lorsqu'il examine s'il y a présence de *fumus persecutionis*, le Parlement européen prend en compte la situation générale du pays considéré en matière d'Etat de droit. La lecture de la dernière décision montre que le Parlement européen part du principe que les institutions concernées fonctionnent efficacement dans les Etats membres de l'Union européenne.

#### *4.4.3. Activité politique*

81. Normalement, l'immunité ne doit pas être levée si un membre est accusé d'actions relevant de son activité politique, sauf dans les cas suivants: si elles sont jugées constituer une menace à l'encontre de personnes ou de la société démocratique (soutien à des personnes coupables d'actes terroristes, appartenance à une organisation criminelle, trafic de drogue, etc.); s'il s'agit de diffamation et que la partie insultée a été dénigrée en tant qu'individu; s'il y a violation manifeste du droit pénal ou de dispositions administratives sans lien avec une activité politique[53]. Par conséquent, une activité politique inclut «l'expression d'opinions (…) émises lors de manifestations, de réunions publiques, dans des publications politiques, dans la presse, dans un livre, à la télévision, par la signature d'un tract politique et même devant une juridiction»[54].

82. Une attention particulière est accordée aux rapports entre l'activité (ou la déclaration) du membre et ses fonctions. Ainsi, dans l'affaire Bruno Gollnisch, l'immunité du député européen a été levée au cours de l'action judiciaire intentée contre lui pour haine raciale, du fait que les déclarations en jeu avaient été faites en sa qualité de conseiller régional.

## 5. Contrôle juridictionnel : vers une approche fonctionnelle des immunités parlementaires en Europe

83. La question de l'immunité parlementaire a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme et par la CJUE. Bien que chacune ait procédé dans les limites de ses compétences et selon sa propre échelle de référence, toutes deux ont adopté une même approche établissant un rapport étroit entre l'immunité et les principales fonctions parlementaires[55].

### *5.1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

84. La Cour européenne des droits de l'homme examine la question de l'immunité parlementaire essentiellement du point de vue des obstacles qu'elle engendre pour accéder à la justice (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). Depuis le précédent rapport de l'Assemblée sur les immunités parlementaires, en 2003, la Cour a eu l'occasion de préciser davantage dans sa jurisprudence la portée admissible de l'immunité dont jouissent les parlementaires.

85. La Cour a déclaré que «les garanties offertes par l'immunité parlementaire, en ses deux aspects (irresponsabilité et inviolabilité), procèdent de la même nécessité, à savoir assurer l'indépendance du Parlement dans l'accomplissement de sa mission», soulignant que l'immunité dont jouissent les membres du parlement a un caractère absolu, est applicable aux procédures tant pénales que civiles et vise à protéger les intérêts du parlement dans son ensemble et non ceux des députés à titre individuel.

86. S'agissant de l'irresponsabilité, la jurisprudence de principe[56] montre que la Cour accepte le caractère absolu de l'immunité accordée au discours parlementaire prononcé dans une chambre législative, en tant que tradition constitutionnelle existant dans la plupart des Etats membres, ainsi que des privilèges accordés aux représentants de l'Assemblée parlementaire et aux députés européens. Elle conclut qu'une règle d'immunité parlementaire ne saurait en principe être considérée comme imposant une restriction disproportionnée du droit d'accès à un tribunal. Toutefois, si les déclarations sont émises en dehors de la chambre législative[57], y compris lors d'une réunion électorale, il faut que soit clairement établi leur lien avec une activité parlementaire pour que l'irresponsabilité soit proportionnée.

---

53. Voir, entre autres, la demande de défense de l'immunité et des privilèges de Mario Borghezio (13 juin 2007).
54. *Ibid*.
55. Une analyse détaillée de la jurisprudence des deux Cours figure dans le document «Parliamentary immunity in a European context», rédigé par Sascha Hardt, chercheur en droit constitutionnel comparé à l'université de Maastricht, à la demande de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, 2015.
56. Affaires *A. c. Royaume-Uni,* arrêt du 17 décembre 2002 (Requête n° 35373/97) – les députés jouissent d'une immunité «qui revêt un caractère absolu et s'applique tant au pénal qu'au civil» – et *Zollmann c. Royaume-Uni*, décision du 27 novembre 2003 (Requête n° 62902/00).
57. *Cordova c. Italie (n° 1)*, arrêt du 30 janvier 2003 (Requête n° 40877/98) et *Cordova c. Italie (n° 2)*, arrêt du 30 janvier 2003 (Requête n° 45649/99).

87. Contrairement à l'irresponsabilité, l'inviolabilité a une portée limitée à la durée du mandat. Malgré son caractère temporaire, la Cour s'est montrée critique à l'égard de cette forme d'immunité même si elle reconnaît qu'elle «contribue à permettre cette pleine indépendance en prévenant toute éventualité de poursuites pénales inspirées par l'intention de nuire à l'activité politique du député *(fumus persecutionis),* protégeant par là même l'opposition des pressions ou abus de la majorité»[58]. Dans l'affaire *Tsalkitzis c. Grèce*[59], la Cour a examiné l'impossibilité de poursuivre en justice un parlementaire, ancien maire de Kiffisia, pour un délit de corruption qui aurait eu lieu avant son élection au parlement. En évaluant la restriction du droit d'accès à un tribunal imposée par l'immunité parlementaire, la Cour a observé que l'infraction alléguée s'était produite trois ans avant l'élection de l'ancien maire au parlement et n'avait aucun lien avec la fonction parlementaire du député. En outre, le délit présumé avait un caractère particulièrement immoral. Par conséquent, la Cour a appliqué son habituel critère de proportionnalité avant de conclure que, étant donné le manque de lien manifeste avec des fonctions parlementaires, la restriction due à l'immunité parlementaire violait l'article 6.1.

88. L'approche adoptée par la Cour s'est confirmée dans une autre affaire contre la Grèce concernant une procédure pénale engagée par le requérant contre son ex-épouse, membre du parlement, qui lui refusait le droit de voir son enfant[60]. Cette affaire a également mis en lumière un autre problème lié à l'égalité des armes du fait que la possibilité dont bénéficiait un député d'engager une procédure contre un citoyen ordinaire créait un déséquilibre de traitement. Avec cette affaire, la Cour a consolidé son approche fonctionnelle de l'immunité parlementaire: il est légitime, en principe, que les Parties contractantes protègent leurs corps législatifs au moyen d'un régime d'immunité qui assure aux parlements la possibilité de remplir leurs fonctions constitutionnelles en étant à l'abri de toute influence indue. Mais plus un membre s'éloigne par son acte de sa fonction centrale, plus l'interprétation du concept de proportionnalité doit être restrictive[61].

89. Par ailleurs, la Cour a développé une ample jurisprudence sur la liberté d'expression des représentants politiques élus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, déclarant dans plusieurs arrêts que, «précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est particulièrement pour un élu du peuple» et soulignant le principe selon lequel seuls des «motifs impérieux» peuvent justifier une atteinte à cette liberté[62]. Pour autant, les déclarations d'un parlementaire doivent contribuer à un débat public. Dans l'affaire *Keller c. Hongrie*[63], le requérant, un parlementaire de l'opposition, avait attaqué un membre du gouvernement concernant l'absence d'enquête sur des questions de sécurité nationale, alléguant notamment que le père de ce membre entretenait des relations avec un mouvement national d'extrême droite. Le membre concerné avait intenté des poursuites en dommages et intérêts et obtenu gain de cause. La Cour a jugé la Requête manifestement dénuée de fondement, compte tenu notamment du raisonnement approfondi et équilibré de la juridiction nationale. Mais elle a ajouté que le parlementaire ne s'était pas limité à attaquer son adversaire au parlement et que, durant le débat parlementaire, ses propos étaient relativement difficiles à cerner; bref, que de telles insinuations publiques ne bénéficiaient plus du privilège accordé au débat parlementaire. A la lecture du cas susmentionné et d'affaires plus anciennes – *Castells c. Espagne*[64]*, Cordova (n° 2) c. Italie* et *Féret c. Belgique*[65] – on voit que les déclarations doivent non seulement s'inscrire dans le discours politique, mais aussi être respectueuses du droit d'autrui, qu'il s'agisse de citoyens, d'étrangers ou d'adversaires politiques.

90. Enfin, il est à noter que les décisions de levée ou de non-levée de l'immunité à la demande d'un membre relève de la marge d'appréciation nationale[66].

### *5.2. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*

91. Les principales affaires traitées peuvent se résumer comme suit.

92. Dans l'affaire *Marra*, un député européen italien avait diffusé plusieurs tracts critiquant le système judiciaire italien et certains de ses juges. Une action civile a été introduite contre lui. La Cour suprême de cassation italienne a saisi la CJUE d'une demande de décision préjudicielle. La CJUE a déclaré qu'il incombait au juge national de statuer sur la portée de l'irresponsabilité européenne, sans toutefois définir elle-même cette portée[67].

---

58. *Kart c. Turquie*, arrêt du 3 décembre 2009 (Requête n° 8917/05).
59. *Tsalkitzis c. Grèce*, arrêt du 16 novembre 2006 (Requête n° 11801/04).
60. *Syngelidis c. Grèce*, arrêt du 11 février 2011 (Requête n° 24895/07).
61. «Parliamentary immunity in a European context», Sascha Hardt, *op. cit,* p. 15.
62. Arrêt du 30 janvier 2003 dans l'affaire *Cordova* (n° 2) c. Italie (Requête n° 45649/99).
63. *Keller c. Hongrie*, décision du 13 mai 2004 (Requête n° 33352/02).
64. *Castells c. Espagne*, arrêt du 23 avril 1992 (Requête n° 11798/85).
65. *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009 (Requête n° 15615/07).
66. *Kart c. Turquie*, *op. cit*.

93. Il a fallu attendre 2011 pour obtenir davantage d'indications sur ce que la CJUE jugeait être une opinion émise dans l'exercice des fonctions parlementaires. Dans l'affaire *Patriciello*, un député européen italien avait accusé un fonctionnaire de police de conduite illégale et, de ce fait, avait fait l'objet de poursuites. La CJUE a déclaré que, pour bénéficier de l'irresponsabilité européenne, le lien entre l'opinion exprimée et les fonctions parlementaires devait être direct et évident[68].

94. Le critère de «lien évident» a été confirmé dans un arrêt ultérieur (*Bruno Gollnisch*[69]), dans lequel la Cour a déclaré que l'immunité européenne n'était pas censée couvrir des actes commis par un député européen en sa qualité de conseiller régional.

95. Les cas susmentionnés permettent simplement de mettre en évidence l'approche adoptée par la CJUE en matière d'irresponsabilité. Il semble qu'il appartienne au tribunal national de décider si l'irresponsabilité d'un député européen peut être ou non invoquée. Toutefois, la CJUE invite à examiner si les propos en jeu ont un «lien direct et évident» avec les travaux du membre au sein du Parlement européen.

## 6. L'immunité parlementaire aux frontières de l'impunité

96. L'immunité parlementaire constitue la garantie que les parlementaires exercent le mandat qu'ils ont reçu des citoyens sans entrave et en toute indépendance, sans crainte de pressions, d'accusations injustifiées ou de représailles en raison des opinions et votes exprimés. Si l'immunité parlementaire trouve son origine, sa raison d'être et sa légitimité dans un contexte politique où les démocraties, naissantes ou balbutiantes, n'avaient pas atteint leur plein développement, et où la justice elle-même ne s'était pas affirmée comme pouvoir indépendant, l'époque actuelle, avec des institutions démocratiques consolidées et matures, met davantage en exergue l'autre face de l'immunité: en étant susceptible de faire obstacle au cours de la justice, de compromettre le déroulement efficace d'une enquête pénale ou de permettre un abus non susceptible d'un recours, l'immunité apparaît comme un des privilèges décriés d'hommes et de femmes politiques dont le statut juridique les place au-dessus des citoyens ordinaires. L'immunité parlementaire en tant que telle est sur la sellette, et l'actualité politique dans certains Etats membres est venue relancer le débat sur la protection offerte aux parlementaires.

### *6.1. La popularité des partis nationalistes et le discours de haine*

97. Dans plusieurs Etats européens, les élections législatives ont ouvert les portes du parlement à des partis politiques nationalistes ou extrémistes, sur fond de mécontentement des citoyens alimenté par la crise économique et la situation sociale, la mondialisation et la dilution de l'identité nationale, et plus récemment la crise des migrants. Au moins 12 pays européens ont vu des partis d'extrême-droite ou nationalistes faire leur entrée au parlement. L'adhésion de l'électorat européen est très variable, de 4 % en Italie à 29 % en Suisse. Au Danemark, la coalition au pouvoir dépend du soutien du parti populaire danois qui a atteint 21 % lors des dernières élections[70]. Même si ces partis représentent un large spectre de vues politiques, certains d'entre eux, comme par exemple l'Aube dorée ou le parti populaire «Notre Slovaquie», contribuent activement aux rhétoriques discriminatoires. Dix de ces partis ont également des représentants à l'Assemblée parlementaire.

---

67. *Alfonso Luigi Marra c. Eduardo De Gregorio et Antonio Clemente*, 21 octobre 2008, C-200/07 et C-201/07. La Cour de Justice a considéré que le parlement (national ou européen) n'étant pas compétent pour vérifier si les conditions de mise en œuvre de l'immunité (irresponsabilité) sont remplies, «une telle appréciation relève de la compétence exclusive des juridictions nationales appelées à appliquer une telle disposition, lesquelles ne peuvent que tirer les conséquences de cette immunité, si elles constatent que les opinions et les votes en cause ont été exprimés dans l'exercice des fonctions parlementaires» (paragraphe 33). «Une fois que la juridiction nationale a constaté l'existence des conditions pour reconnaître l'immunité absolue (…), le respect de celle-ci s'impose à cette juridiction ainsi qu'au Parlement [européen]. Il s'ensuit qu'une telle immunité ne peut pas être levée par ce dernier et que, en conséquence, ladite juridiction est tenue d'écarter l'action diligentée contre le député européen concerné» (paragraphe 44).

68. *Aldo Patriciello*, CJUE, 6 septembre 2011, affaire C-163/10. Selon la Cour, «l'immunité ne peut pas être levée par le Parlement européen et la juridiction nationale compétente pour l'appliquer est tenue d'écarter l'action diligentée contre le député européen concerné» (paragraphe 27). La Cour précise que «les déclarations d'un député européen ne sauraient se voir priver du bénéfice de cette immunité du seul fait qu'elles ont été effectuées en dehors de l'enceinte du Parlement européen» (paragraphe 28), en ce qu'elles peuvent «constituer une opinion exprimée dans l'exercice de leurs fonctions, l'existence d'une telle opinion étant fonction non pas du lieu où une déclaration a été effectuée, mais bien de sa nature et de son contenu» (paragraphe 30).

69. *Bruno Gollnisch c. Parlement européen*, *op. cit.*

70. *Guide to nationalist parties challenging Europe*, BBC, 28 avril 2016

98. En 2014, lorsque plusieurs représentants de partis politiques d'extrême-droite ont été élus au Parlement européen, des associations se sont inquiétées du mauvais usage que pourraient faire certains d'entre eux de leur immunité parlementaire (notamment de l'irresponsabilité) pour se soustraire à des procédures judiciaires, comme cela avait été le cas en 2009 lorsque l'immunité parlementaire avait protégé un député européen français d'extrême-droite contre des poursuites pénales pour négation de la Shoah. Récemment, en mars 2016, un membre du parti d'extrême-droite grec Aube dorée a été exclu d'une séance plénière du Parlement européen pour propos racistes contre le peuple turc. Des voix se sont élevées, s'interrogeant sur la portée limitée de sanctions internes, étant donné la gravité de la déclaration. Aussi peut-on imaginer une évolution du concept d'immunité parlementaire pour s'adapter au contexte politique particulièrement sensible au discours de haine.

99. Les deux Cours ont déjà examiné des affaires portant sur l'incitation à la discrimination par des parlementaires. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, après application de son habituel critère de proportionnalité, que la restriction de la liberté d'expression imposée par un tribunal à un politicien en campagne qui distribuait des tracts défendant des politiques anti-immigrants, à contenu généralement xénophobe et discriminatoire, ne violait pas la Convention. «La qualité de parlementaire du requérant ne saurait être considérée comme une circonstance atténuant sa responsabilité. A cet égard, la Cour rappelle qu'il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance (…). Elle estime que les politiciens devraient être particulièrement attentifs à la défense de la démocratie et de ses principes, car leur objectif ultime est la prise même du pouvoir»[71]. Il ressort également de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Bruno Gollnisch c. Parlement européen* que la décision du Parlement européen de ne pas maintenir l'immunité prévue à l'article 9 (inviolabilité) en cas d'incitation à la haine n'était pas à remettre en cause.

100. Une solution possible serait de sortir de tels propos du champ de l'irresponsabilité, même s'ils sont exprimés dans le cadre de fonctions politiques. Une approche semblable a été adoptée dès 1979 par l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, qui avait refusé d'appliquer l'article 10 de la Convention sur la liberté d'expression à des actes «visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans la (…) Convention», conformément à l'article 17[72]. La Communication interne n° 11/2003 du Parlement européen, compilation des pratiques décisionnelles de [l'ancienne] commission juridique et du marché intérieur en matière de levée de l'immunité, indique également que «l'expression d'opinions ne peut constituer une incitation à la haine, une diffamation ou une violation des droits fondamentaux de la personne ou une attaque contre l'honneur ou la réputation de groupes ou d'individus».

101. Autre possibilité: mettre en place une procédure spéciale pour la révocation d'un mandat en cas de violation constante des principes et valeurs démocratiques. L'Assemblée parlementaire a déjà examiné cette question en 2005, estimant alors que l'adoption d'une procédure permettant «de contester à titre individuel les pouvoirs de parlementaires nationaux accusés d'activités ou de déclarations violant avec persistance les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, présenterait un risque d'abus. L'Assemblée n'a nullement intérêt à devenir le théâtre de luttes politiques internes». Néanmoins, en 2013, revenant sur cette question à l'occasion de la contestation des pouvoirs de deux membres[73], elle a admis qu'il fallait trouver une solution. Toutefois, après avoir à nouveau débattu de la question dans le cadre du rapport sur l'«Evaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire»[74], la commission du Règlement a décidé, à une courte majorité, de ne pas proposer d'introduire une telle procédure dans le Règlement.

### *6.2. La lutte contre la corruption*

102. Dans l'environnement politique, économique et social actuel, le régime des immunités parlementaires devrait concourir à la promotion d'institutions démocratiques fortes et efficaces et, dans ce cadre, en particulier, ne pas faire obstacle à la lutte contre la corruption. Celle-ci est un argument de poids en faveur de

---

71. *Féret c. Belgique*, *op. cit.*, paragraphe 75.
72. *Glimmerveen et Haqenbeek c. Pays-Bas*, décision du 11 octobre 1979, jugeant que l'article 10 ne pouvait être invoqué pour tenter de répandre des idées tendant à la discrimination raciale. Voir également la fiche thématique éditée par la Cour européenne des droits de l'homme sur le discours de haine: www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_FRA.pdf.
73. Contestation pour raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de Mme Zaroulia (Grèce, NI) et de M. Gaudi Nagy (Hongrie, NI), avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, AS/Pro (2013) 03 def.
74. Voir le rapport de M^me^ Liliana Palihovici (République de Moldova, PPE/DC), Doc. 13528, paragraphes 50-58.

la restriction de l'inviolabilité parlementaire. D'un autre côté, la lutte contre la corruption fait également figure, ces dernières années, d'arme privilégiée comme moyen de pression sur les opposants politiques, quand la justice se saisit de cas isolés.

103. Dans certains Etats membres, des affaires souvent largement médiatisées ont révélé le fait que, nonobstant la gravité des allégations qui pesaient sur eux, qu'elles se soient révélées fondées ou non, – et quelles que soient les appartenances politiques des personnes mises en cause – des parlementaires ont été dépouillés de leur immunité parlementaire dans des circonstances plutôt inhabituelles, parfois en violation des procédures internes. On citera l'exemple de M. Igor Mosiychuk, membre du Parti radical (d'extrême-droite) d'Oleg Lyashko qui s'est vu retirer son immunité par le parlement ukrainien, en septembre 2015, dans des circonstances inhabituelles[75]. Même si les faits présentés pouvaient apparaître comme des motifs sérieux pour la levée de son immunité, le non-respect de la procédure parlementaire interne, y compris l'impossibilité pour l'intéressé de présenter ses observations, a nourri des critiques visant une justice sélective dont les efforts pour lutter contre la corruption étaient dirigés uniquement contre les membres de l'opposition. On citera également le cas de M. Vlad Filat, ancien Premier ministre de la République de Moldova, arrêté par la police en octobre 2015 après que son immunité avait été levée par le parlement pour corruption passive et trafic d'influence, dans des conditions procédurales ici aussi inhabituelles. Cette décision avait été critiquée par certains observateurs comme viciée par des irrégularités juridiques et procédurales[76].

104. Au contraire, dans un certain nombre de scandales de corruption qui ont secoué la Roumanie en 2014[77], la Direction nationale anti-corruption en charge des enquêtes a scrupuleusement suivi toutes les étapes prescrites de la procédure, y compris le dépôt des demandes de levée d'immunité des députés qui auraient été impliqués. En outre, les enquêtes menées par la Direction visaient sans distinction des représentants de tous les partis politiques roumains[78] ce qui a contribué à la perception de la sincérité des efforts de la lutte contre la corruption.

105. La tentation de réformer le régime d'immunité parlementaire, parfois de manière radicale, apparaît parfois comme un moyen approprié de répondre à un scandale politico-financier mettant en cause détournements de fonds publics, abus de pouvoir, conflits d'intérêt, trafics d'influence ou encore dissimulation de revenus. Mais dans certains systèmes politiques où la démocratie est fragile et où la corruption est répandue dans le système judiciaire, la suppression de l'inviolabilité parlementaire pourrait tout au contraire compromettre le fonctionnement démocratique et l'autonomie du parlement[79].

106. La Commission de Venise souligne ainsi que l'inviolabilité «ne devrait jamais empêcher une enquête préliminaire, pour autant que cette dernière soit menée sans harcèlement du parlementaire qui en fait l'objet. L'enquête peut en effet être indispensable à l'élucidation des faits, elle doit avoir lieu alors que ces derniers sont encore récents, et non pas des années après, à l'expiation de l'immunité»[80].

### 7. L'immunité parlementaire : un régime protecteur de la minorité politique?

107. Le bénéfice de l'immunité parlementaire est assorti d'un principe général très clair: conçue comme la garantie de l'indépendance de l'institution parlementaire en tant que telle dans l'accomplissement de sa mission, l'immunité ne vise pas à protéger les intérêts des parlementaires à titre individuel ni à couvrir leurs actes en toutes circonstances. Cependant, cette affirmation doit être nuancée: la réalité contemporaine conduit à admettre que l'immunité joue (ou devrait jouer) en pratique comme un élément protecteur de l'activité politique des partis représentés au parlement et de leurs élus lorsque ces partis relèvent de la

---

75. Le vote a eu lieu en séance plénière en dernier point de l'ordre du jour après la présentation de l'affaire par le procureur général et la projection d'un enregistrement vidéo montrant M. Mosiychuk proposant des interventions parlementaires contre de l'argent. Après le vote, M. Mosiychuk a été immédiatement emmené par la police.

76. Voir également la note d'information déclassifiée des corapporteurs de la commission de suivi sur leur visite d'information à Chisinau (22-23 février 2016), AS/Mon(2016)07 du 14 avril 2016.

77. Par exemple, le scandale de corruption dit «du contrat des licences Microsoft» a impliqué le versement de pots de vin (rétrocommissions) extrêmement importants à des membres du gouvernement roumain dans le cadre de commandes publiques d'achats de licences de produits Microsoft, entre 2001 et 2012.

78. La majorité des personnes poursuivies sont associées au Parti social-démocrate de l'ancien Premier Ministre Victor Ponta, mais des responsables politiques d'autres partis et des hommes d'affaires influents ont également été arrêtés. Un premier ministre, cinq ministres, 16 députés et cinq sénateurs ont été traduits en justice en 2015. Le 24 mai 2016, le Président du Sénat de Roumanie, ancien Premier ministre, M. Călin Popescu-Tăriceanu (Parti libéral réformateur), a été inculpé dans l'affaire dite de «la restitution illégale du domaine royal de Băneasa et de la forêt de Snagov».

79. Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, document CDL-AD(2015)013, *op. cit.*

80. CDL-AD (2014) 011, paragraphe 159.

minorité politique. Il y va du bon fonctionnement de la démocratie. Par conséquent, l'existence d'un régime d'irresponsabilité parlementaire limité, tout comme les tentatives, dans certains Etats membres, visant à réduire l'inviolabilité des parlementaires, sont un sujet de préoccupation.

### *7.1. Poursuites des membres de l'opposition ou de la minorité politique*

108. Comme l'a souligné la Commission de Venise, c'est moins souvent le parlement lui-même mais bien plutôt l'opposition parlementaire qui risque de subir des pressions de la part de l'exécutif et qui, de ce fait, pourrait avoir besoin d'une protection spéciale. En effet, historiquement, le modèle «français» prônait la stricte séparation des pouvoirs et une protection spéciale des députés contre l'exécutif. Aujourd'hui, la majorité parlementaire et le gouvernement partagent souvent la même couleur politique. Par conséquent, le régime d'immunité parlementaire fonctionne aujourd'hui comme un droit de la minorité politique. Cela est d'autant plus vrai des démocraties nouvelles où la culture de l'alternance politique a parfois du mal se concrétiser. La volonté des gouvernements en place d'asseoir leur pouvoir se traduit notamment par des changements successifs de la législation électorale et des modifications de la constitution, qui visent ainsi à affaiblir l'opposition.

109. Consciente de cette problématique, de nombreuses démocraties nouvelles ont opté pour une inviolabilité relativement étendue. Il s'agit clairement de garantir l'autonomie effective de l'institution parlementaire.

110. Les abus à l'encontre de parlementaires par le biais de l'ouverture d'une procédure pénale demeurent une réalité dans plusieurs pays européens. Il n'est pas rare que des mesures juridiques soient prises pour faire taire des parlementaires un peu trop critiques. L'ouverture ou la réouverture de poursuites contre des parlementaires ou des membres de leur famille pour des questions fiscales ou autres font partie des méthodes de pression politique courantes. Il convient d'ajouter que, dans un certain nombre de pays, une condamnation peut entraîner la perte d'un mandat et/ou l'inéligibilité et donc la fin d'une carrière politique.

111. Citons quelques exemples. L'immunité du député russe Ilya Ponomarev a été levée en avril 2015 pour permettre une enquête pénale concernant des allégations de détournement de fonds du centre de l'innovation d'Etat Skolkovo, un centre de recherche et de développement russe financé par l'Etat. Toutefois, compte tenu des circonstances de l'affaire (le principal centre d'attention était le député, poursuivi pour complicité, et non comme auteur principal présumé) et de la personne visée (M. Ponomarev était un participant actif aux manifestations publiques de l'opposition en 2011-2013 et le seul député russe à avoir voté contre l'annexion de la Crimée), la levée de l'immunité a été considérée par les détracteurs du Kremlin comme une tentative d'étouffer la dissidence politique. Vladimir Markin, porte-parole du Comité d'investigation, a rejeté les allégations selon lesquelles l'affaire contre M. Ponomarev était motivée politiquement. L'immunité d'un autre député russe (du Parti communiste) a également été levée pour avoir tenu une réunion non autorisée avec les électeurs avant son élection au cours de laquelle un affrontement avec la police avait eu lieu. Le député concerné a affirmé que l'enquête était un «cas d'exemple» pour l'opposition.

112. En 2014, le Parlement géorgien a voté un amendement au code de procédure pénale supprimant la disposition conditionnant l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre des députés à l'autorisation préalable du parlement. L'amendement en question aurait eu comme unique objectif l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un membre de l'opposition qui, par la suite, s'est vu retirer son immunité. Bien qu'il ait été ultérieurement relaxé par les tribunaux, son procès a porté atteinte à son image politique.

### *7.2. Poursuites des membres des partis autonomistes ou séparatistes*

113. Les mouvements d'autodétermination qui aboutissent à la création de partis politiques et à leur émergence sur la scène parlementaire ne sont pas une nouveauté dans l'histoire européenne. Si certains mouvements fondent leurs espoirs d'aboutissement et assoient leur légitimité sur les processus politiques démocratiques, d'autres s'inscrivent dans la rupture avec l'ordre constitutionnel, recourant parfois à des moyens radicaux – violence, guérilla, terrorisme – et misant sur la déstabilisation des populations et des institutions. Des parlementaires pourraient tout à fait être mis en cause du fait de leur appartenance – effective ou alléguée – à de tels mouvements d'où la nécessité d'identifier quelques principes.

114. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, «l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent». Dans un contexte normal, «une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés»[81].

115. La Cour a confirmé cette position dans l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden* en ce qui concerne l'interdiction de réunion pacifique d'une minorité macédonienne en Bulgarie[82]. Notamment, la Cour a déclaré que le fait d'«exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays»[83]. La position subséquente de la Cour dans l'arrêt *Gorzelik et autres*[84] est devenue plus nuancée. Dans cette affaire, qui portait sur le refus des autorités polonaises d'octroyer des avantages électoraux à une association qui s'était constituée pour promouvoir une «nationalité» silésienne et dont les statuts indiquaient comme objectifs «d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens», la violation de l'article 11 n'a pas été constatée.

116. Cette jurisprudence a été élaborée il y a plusieurs années. Depuis, des changements considérables sont intervenus, marqués par les attaques terroristes à Paris, Bruxelles, Ankara, Istanbul, le conflit en Ukraine ou encore la reprise des hostilités au Haut-Karabakh, et font reconsidérer les risques découlant des idées et des déclarations de certains mouvements politiques. Par ailleurs, les nouveaux modes de communication et l'utilisation des réseaux sociaux ont considérablement modifié l'impact et le poids de la parole.

117. Dans ce nouveau contexte, il convient de rappeler qu'il appartient à chaque Etat, conformément à l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, de reconnaître et de faire garantir de manière efficace aux personnes relevant de sa juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention, grâce au bon fonctionnement de ses structures internes: le maintien par l'Etat d'un juste équilibre entre, d'une part, la libre expression des idées politiques, en particulier par les représentants élus, y compris la promotion d'aspirations autonomistes ou séparatistes ou la revendication d'un droit à l'autodétermination, et d'autre part l'ordre constitutionnel ou la sécurité du pays et de sa population, devrait dès lors respecter les stipulations de la Convention et s'inspirer de la jurisprudence de la Cour.

## 8. Conclusions

118. Dans leur quasi-totalité, les Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaissent à leurs élus nationaux une immunité parlementaire, sous deux formes: irresponsabilité et inviolabilité. Toutefois, malgré une tradition constitutionnelle commune, le régime des immunités parlementaires est fortement imprégné des traditions et de la culture politique propres à chaque pays. Ce régime varie, parfois considérablement, selon les Etats, que ce soit quant à sa nature, sa base juridique, sa portée ou quant aux pratiques parlementaires existantes.

119. *Le régime de l'irresponsabilité* reste, en règle générale, d'une grande stabilité dans les Etats membres. L'irresponsabilité demeure le pilier incontestable du régime de l'immunité parlementaire, avec toutefois des nuances: un nombre d'Etats accordent la protection aux propos émis uniquement pendant les débats parlementaires, alors que d'autres protègent la fonction parlementaire au sens large. Par ailleurs, les propos insultants ou diffamatoires, l'incitation à la haine ou à la violence, ou les propos racistes peuvent, dans certains Etats, échapper au cadre de l'irresponsabilité.

120. La protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose en effet problème dans le contexte actuel – notamment la recrudescence du terrorisme et la crise migratoire – pour ce qui est plus spécifiquement du discours de haine. Une solution possible serait d'exclure du champ de l'irresponsabilité les discours visant à la destruction des droits et des libertés démocratiques, ou la révocation du mandat parlementaire en cas de violation persistante des principes et valeurs démocratiques.

121. En revanche, limiter la portée de l'irresponsabilité en excluant les propos considérés comme un outrage au chef de l'Etat, ou comme une trahison, une critique formulée à l'encontre de magistrats, ou la divulgation de secrets d'Etat suscite des préoccupations inverses: en effet, ces infractions pénales sont souvent invoquées pour entraver l'exercice du mandat des élus.

---

81. Ce principe a été développé dans le cadre d'un arrêt qui portait sur des déclarations du parti socialiste turc appelant la population d'origine kurde à se regrouper et à faire valoir certaines revendications politiques, sans appel à la violence, sur lesquelles la Cour constitutionnelle a fondé son arrêt de dissolution – *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, paragraphe 45.

82. *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, Requêtes n$^{os}$ 29221/95 et 29225/95, arrêt du 2 janvier 2002.

83. *Ibid.*, paragraphe 97.

84. *Gorzelik et autres c. Pologne*, Requête n$^{o}$ 44158/98, arrêt du 17 février 2004.

122. Quant à l'inviolabilité, elle n'est plus considérée comme une protection impérieuse. On observe une légère tendance, dans les Etats membres, à en restreindre la portée. Toutefois, elle continue de jouer un rôle important dans les pays qui n'offrent pas d'autres moyens adéquats de protection des parlementaires, notamment en raison des garanties insuffisantes offertes par le système judiciaire et la justice pénale. Elle constitue d'une manière générale une sauvegarde importante pour la minorité politique.

123. Il existe toujours des divergences non négligeables entre Etats membres quant à la nature et au degré de protection offerte aux parlementaires par le biais de l'inviolabilité. La majorité des pays l'ont intégrée dans leurs constitutions respectives, même si le règlement du parlement intervient parfois pour étayer davantage la procédure de levée de l'immunité.

124. La Cour européenne des droits de l'homme accepte l'immunité parlementaire comme une norme constitutionnelle légitime tout en reconnaissant qu'elle restreint les droits consacrés par la Convention. Lorsqu'elles servent véritablement à protéger le libre exercice de la mission du parlement, les immunités constituent une restriction justifiée de l'accès à la justice, mais lorsqu'elles dépassent cette nécessaire protection, leur application viole la Convention. Par conséquent, puisque l'irresponsabilité se rapporte à des actes accomplis dans le cadre de l'exercice immédiat du mandat parlementaire, la Cour la considère comme une restriction légitime. A l'inverse, l'inviolabilité se rapportant à des actes sans lien matériel avec le mandat parlementaire ne saurait constituer en principe une restriction légitime. Ce dernier point remet plus ou moins en question le concept même d'inviolabilité: or, celle-ci vise pourtant explicitement à protéger les parlementaires contre toute action judiciaire à motivation politique visant des activités menées en dehors du parlement.

125. Enfin, si un Etat membre envisage de réviser le régime des immunités protégeant ses parlementaires, il serait souhaitable qu'une telle révision fasse l'objet d'un vaste débat public, prenne en considération toutes les variables, et s'inspire des bonnes pratiques existant ailleurs en Europe, en gardant à l'esprit le principe fondateur de ces immunités, notamment la nécessité de préserver les droits et l'intégrité des membres de la minorité politique durant et après le mandat parlementaire.