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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1325 (2003)[1]

Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne que l'immunité parlementaire constitue une des plus anciennes garanties parlementaires en Europe. Elle sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas leur impunité. L'immunité est une protection spécifique contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que les autres justiciables. En outre, dans les nouvelles démocraties, au stade initial du développement constitutionnel, l'existence d'immunités est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée.

2. L'Assemblée rappelle qu'elle a été la première institution parlementaire internationale en Europe à inscrire dans son Règlement des dispositions relatives à la levée de l'immunité de ses membres, concrétisant ainsi l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE no 2, 1949) ainsi que son Protocole additionnel (STE no 10, 1952).

3. Elle note le nombre très limité de demandes de levée d'immunité de ses membres qui lui ont été adressées et également le fait que peu de ses membres lui ont demandé de confirmer leur immunité dans le cadre de procédures nationales intentées à leur encontre. Elle en déduit que, d'une part, le régime des immunités des membres de l'Assemblée n'est pas suffisamment connu et que, d'autre part, certaines notions de ce régime font l'objet d'interprétations nationales étroites dans les Etats membres.

4. Elle relève que les dispositions relatives aux parlementaires de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel, et celles du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965, sont identiques. En outre, le Parlement européen a développé un concept d'immunité parlementaire européenne et possède une riche jurisprudence relative à l'application pratique de cette immunité. L'Assemblée note que des négociations ont lieu actuellement sur le statut des membres du Parlement européen, qui inclura aussi les immunités.

5. S'agissant de l'irresponsabilité (privilège parlementaire), qui fait l'objet de l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère que ce type d'immunité devrait inclure les opinions émises par les représentants et les suppléants de l'Assemblée lors des fonctions officielles qu'ils exercent dans les Etats membres, approuvées par les autorités nationales compétentes. Elle estime aussi que les possibilités de sanction (article 20 du Règlement de l'Assemblée parlementaire) devraient être renforcées au cas où les opinions émises par des membres de l'Assemblée contiendraient des diffamations, des injures ou des calomnies.

6. L'Assemblée note également que, dans son arrêt du 17 décembre 2002 dans l'affaire A. c. Royaume-Uni (Requête no 35373/97), la Cour européenne des Droits de l'Homme a conclu, entre autres, que, «dans une démocratie, le parlement ou les organes comparables sont les lieux essentiels du débat politique. Seules des raisons très fortes pourraient justifier une atteinte à la liberté d'expression exercée en leur sein» et qu'«une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues par les Etats signataires [de la Convention européenne des Droits de l'Homme], du Conseil de l'Europe et de l'Union

1. Discussion par l'Assemblée le 2 avril 2003 (13e séance) (voir Doc. 9718, rapport de la commission du Règlement et des immunités, rapporteur: M. Olteanu). Texte adopté par l'Assemblée le 2 avril 2003 (13e séance).

européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6, paragraphe 1 [de la Convention européenne des Droits de l'Homme]».

7. L'Assemblée prend acte du fait que, dans un autre arrêt, du 30 janvier 2003, dans l'affaire Cordova (no 2) c. Italie (Requête no 45649/99), la Cour européenne des Droits de l'Homme a dit que, prononcées pendant une réunion électorale et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations d'un parlementaire n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires stricto sensu. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une action parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est ainsi en particulier lorsque les restrictions au droit d'accès à un tribunal découlent d'une délibération d'un organe politique.

8. Quant à l'inviolabilité parlementaire, garantie par l'article 15 de l'accord général, l'Assemblée souligne que la procédure de levée de l'immunité à l'Assemblée parlementaire est indépendante de celle des parlements nationaux. Une autorité nationale qui introduit une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès de son parlement national doit donc aussi le faire auprès de l'Assemblée. Par ailleurs, il convient de définir la notion «pendant la durée des sessions de l'Assemblée». L'Assemblée estime, en outre, que les principes généraux de l'immunité parlementaire européenne, qui ont été développés depuis l'adoption de l'accord général, doivent être pris en compte pour définir la portée de son article 15, dans la mesure où ils sont compatibles avec la nature et la pratique de l'Assemblée.

9. A l'instar d'autres institutions parlementaires internationales, l'Assemblée parlementaire devra insérer dans son Règlement une disposition permettant à ses membres de demander à l'Assemblée de confirmer leur immunité européenne dans le cadre de procédures nationales.

10. L'Assemblée estime enfin que l'article 64 de son Règlement doit être complété pour contenir davantage de précisions sur le traitement des demandes de levée de l'immunité et être adapté aux développements nouveaux.

11. Par conséquent, l'Assemblée décide de modifier comme suit l'article 64 de son Règlement: «64.1. Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). 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. 64.2. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un Etat membre et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant de l'Assemblée, garantie par l'article 15 de l'accord général, est communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission permanente et renvoyée à la commission du Règlement et des immunités. 64.3. La commission examine sans délai la demande. Elle peut émettre un avis sur la compétence de l'autorité ayant présenté la demande et sur la recevabilité formelle de cette demande. Elle ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du parlementaire, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés. Elle entend, dans les meilleurs délais, le membre visé par la demande ou un autre membre de l'Assemblée le représentant, qui peut soumettre tout document qu'il juge pertinent. Elle peut demander aux autorités nationales compétentes de lui fournir toutes informations et précisions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il convient de lever l'immunité ou non. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Aucun amendement à cette décision ne sera accepté. 64.4. Le rapport de la commission est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité. Lorsque la demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte. 64.5. Le Président communique immédiatement la décision de l'Assemblée à l'autorité qui a présenté la demande. 64.6. Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre, le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée. Un membre peut adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges. A la demande du Président, le Bureau peut, sous réserve de ratification par l'Assemblée, renvoyer la question à la commission compétente.»

12. L'Assemblée invite également les parlements nationaux et les autorités nationales compétentes à prendre en compte les critères qui figurent en annexe au présent rapport, pour l'interprétation des concepts d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires, ainsi que des dispositions correspondantes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

13. Elle décide que les nouvelles dispositions entreront en vigueur après leur adoption.

14. L'Assemblée, se référant à l'article 40 du Statut, qui dispose que «le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent sur le territoire des membres des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions», invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à prendre les mesures nécessaires en vue d'introduire un laissez-passer pour le personnel du Conseil qui est officiellement reconnu par les Etats membres.