



Résolution 2127 (2016)¹

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

Assemblée parlementaire

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 à son intégrité, ou à l'indépendance et à 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, à 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, sous ses deux aspects – l'irresponsabilité et l'inviolabilité –, tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et dans 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 dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.
5. L'inviolabilité constitue une protection juridique spéciale en vertu de laquelle certaines actions judiciaires – arrestation, détention ou poursuite – visant des actes étrangers aux fonctions parlementaires ne peuvent pas être engagées à l'encontre d'un parlementaire 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.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26^e séance) (voir [Doc. 14076](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: M^{me} Liliana Palihovici). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26^e séance).

Voir également la [Recommandation 2095 \(2016\)](#).



7. La protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose en effet problème dans le contexte actuel de montée de l'extrémisme et du nationalisme sur fond de recrudescence du terrorisme et de crise migratoire, notamment en ce qui concerne plus spécifiquement le 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, 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. Le système paneuropéen de protection des droits de l'homme conjugué à l'efficacité du système judiciaire est aujourd'hui censé protéger un parlementaire contre tout harcèlement, pression injustifiée ou accusation indue.

10. L'Assemblée s'inquiète de l'interprétation qui pourrait être faite de la position prise par la Commission de Venise, en 2014, dans son Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, 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 Europe qui n'ont pas encore évacué leur passé autoritaire, et où l'on peut encore craindre que le gouvernement porte de fausses accusations contre les adversaires politiques, et que les tribunaux 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 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 garantie importante pour la minorité politique et un outil de 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» (arrêt *Kart c. Turquie* du 3 décembre 2009).

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 au sommet 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 en cas d'instabilité politique ou de 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. 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. L'Assemblée insiste sur le fait que les immunités accordées à ses membres en vertu 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 (STE n° 2) s'appliquent immédiatement à un membre de l'Assemblée, dès qu'il acquiert la qualité de membre de l'Assemblée, et couvrent toute la période de son activité en tant que membre de sa délégation nationale auprès de l'Assemblée durant les sessions de l'Assemblée.

15. L'Assemblée invite les Etats membres à prendre toutes les mesures propres à garantir le respect des obligations découlant de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel (STE n° 10), pour lesquels ils n'ont pas fait de réserve ou de déclaration interprétative. Elle est très préoccupée par les modifications apportées aux régimes nationaux d'immunité parlementaire, par l'amendement ou la suspension de dispositions constitutionnelles notamment, qui conduisent, dans la pratique, à priver d'effet l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, et à supprimer *de facto* la protection reconnue aux membres de l'Assemblée sur le territoire de leur propre Etat, telle que l'Assemblée l'a définie dans sa [Résolution 1490 \(2006\)](#) sur l'interprétation de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

16. L'Assemblée rappelle aux Etats membres qu'elle doit se prononcer sur la levée de l'immunité de ses membres dans des cas où les dispositions nationales prévoient une autorisation préalable du parlement national à la poursuite pénale de ses membres. Elle considère que le souci d'assurer le respect de la prééminence du droit et de prévenir toute tentative déguisée de nuire à l'activité politique d'un membre par l'engagement d'une action judiciaire (*fumus persecutionis*) requiert que l'Assemblée examine la levée de l'immunité dont les membres de l'Assemblée jouissent en vertu de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, indépendamment de la procédure qui pourrait avoir lieu au niveau national.

17. 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, et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, et de son Protocole additionnel, 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).

18. L'Assemblée décide de demander l'avis de la Commission de Venise concernant la suspension, par une clause provisoire, de l'article 83 de la Constitution de la Turquie qui garantit l'inviolabilité parlementaire des députés de la Grande Assemblée nationale.