



Doc. 15364

13 septembre 2021

Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

Le présent rapport fait le point sur le régime «européen» des immunités et privilèges dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire, en application du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel. Il propose de doter l'Assemblée de lignes directrices sur la portée de ces immunités parlementaires en édictant des principes clarifiant l'application des règles existantes dans le cadre statutaire. Ces lignes directrices reposent sur l'interprétation faite par les juridictions européennes du régime d'immunités et les principes tirés de leur jurisprudence, et consacrent la position de l'Assemblée lorsqu'elle a dicté sa pratique interne. Elles garantiront l'application cohérente du régime des privilèges et immunités dans l'ensemble des États membres, s'agissant du traitement des demandes liées aux immunités, tout en prévenant son éventuel détournement à des fins personnelles.

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, renvoi 4338 du 13 octobre 2017.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Tiny Kox, rapporteur	7
1. Remarques liminaires	7
2. Portée de la protection définie par les textes du Conseil de l'Europe	9
3. Clarifier le régime d'immunité des membres de l'Assemblée: un exercice conjoint des deux organes statutaires	10
4. L'Assemblée parlementaire et le Parlement européen: un même régime d'immunité pour deux institutions distinctes ?	11
5. Portée matérielle des privilèges et immunités accordés aux membres de l'Assemblée parlementaire – l'irresponsabilité parlementaire (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)	13
6. Inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)	18
7. Statut de témoin	24
8. Volet procédural: comment l'immunité peut-elle être invoquée ou revendiquée ?	25
9. Liberté de déplacement c. « immunité de trajet »	27
10. Conclusions	27

A. Projet de résolution²

1. En complément des régimes nationaux, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient d'un régime supranational d'immunité parlementaire conféré par le Statut du Conseil de l'Europe (STE n°1) et l'Accord général sur les privilèges et immunités de 1949 (STE n°2), qu'on pourrait qualifier d'immunité parlementaire «européenne». Ce régime offre une protection fonctionnelle au-delà des frontières nationales et permet d'ouvrir le champ d'action parlementaire, en adéquation avec la mission que l'Assemblée parlementaire est appelée à remplir.
2. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle examine régulièrement le mécanisme de protection de ses membres en prenant en compte les changements ou défis auxquels sont confrontés les parlements nationaux dans les différents aspects de l'immunité parlementaire, avec le souci de garantir une protection efficace de ses membres et, partant, de l'Assemblée, notamment à la lumière des nouveaux risques politiques.
3. Nonobstant le fait que le régime des immunités, vieux de 70 ans, n'ait pas évolué dans les textes statutaires et conventionnels, l'Assemblée a veillé à l'améliorer par ses résolutions successives, pour l'adapter à la réalité du travail de ses membres, et prendre en compte les activités liées à la diplomatie parlementaire. Elle dispose d'une base juridique toujours solide pour garantir une protection effective de ses membres et de l'institution et, en même temps, éviter les abus.
4. Toutefois, l'Assemblée constate que, dans la mise en œuvre du régime de protection de ses membres, il est désormais indispensable de clarifier la portée des dispositions actuelles et de fixer des critères clairs et objectifs permettant aux privilèges et immunités de répondre à leur finalité institutionnelle tout en prévenant l'éventuel détournement des privilèges par les parlementaires à des fins personnelles.
5. L'Assemblée rappelle que tant le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) en 2017 que le Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire en 2018 avaient formulé la recommandation de compléter et clarifier le régime des immunités par un ensemble de critères, afin d'éviter que les immunités et privilèges puissent être invoqués en cas de soupçons réels d'activité de corruption.
6. Par conséquent, l'Assemblée juge opportun de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée ayant pour objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel. Ces lignes directrices ne créent pas de nouveaux droits et privilèges. Elles résument les pratiques internes, introduisent les principes et l'interprétation définis par les juridictions européennes et fournissent des informations pratiques pour rendre plus fluide le traitement des demandes liées aux immunités et fournir des garanties contre les abus. Elles garantiront l'application cohérente du régime des privilèges et immunités dans l'ensemble des États membres.
7. Par ailleurs, l'Assemblée estime que, compte tenu de la nature absolue et perpétuelle de l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, l'article 73.6 du Règlement devrait être complété afin de permettre aux anciens membres de l'Assemblée de présenter une demande en vue de défendre leurs immunités et privilèges en relation avec une opinion exprimée ou un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membre de l'Assemblée.
8. Par conséquent, l'Assemblée décide:
 - 8.1. de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée et, en conséquence, d'ajouter à l'article 73.6 le nouvel alinéa d. suivant:

«Les lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire sont annexées au présent Règlement en tant que texte pararéglementaire»;
 - 8.2. de replacer la deuxième phrase de l'article 73.6 comme suit:

«Un membre ou un ancien membre peut adresser au Président de l'Assemblée une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges».

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 8 septembre 2021.

9. Par ailleurs, l'Assemblée constate que l'immense majorité de ses membres n'a pas connaissance du régime de protection dont ils bénéficient ni de la portée des immunités qui leur sont reconnues, et considère qu'il est indispensable de promouvoir les instruments et mécanismes existants tant auprès des membres de l'Assemblée que des parlements nationaux.

10. Enfin, l'Assemblée rappelle l'importance de l'immunité dont bénéficient ses membres dans l'exercice de leurs fonctions pour assurer à l'Assemblée parlementaire un fonctionnement sans entraves et, en se référant à sa [Résolution 1325 \(2003\)](#) «Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire», et ses [Résolution 2087 \(2016\)](#) et [Recommandation 2083 \(2016\)](#) «Sanctions à l'encontre des parlementaires», elle rappelle aux États membres les obligations déjà existantes; elle leur demande de veiller scrupuleusement au respect de leurs engagements découlant du Statut et de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire

11. Les principes suivants poursuivent l'objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

12. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et immunités ayant pour objet de préserver l'intégrité de l'Assemblée et garantir l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Ces privilèges et immunités sont conférés par l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, les articles 13 à 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et l'article 3 de son Protocole additionnel.

13. Leur mise en œuvre pratique, précisée dans le Règlement et les résolutions pertinentes de l'Assemblée³, se doit de tenir compte des éléments suivants:

- la nécessité de protéger l'indépendance de l'Assemblée ;
- l'objectif fonctionnel qui sous-tend le concept d'immunités ;
- les précédents.

14. L'immunité parlementaire ne relève pas d'un privilège personnel des membres, mais d'un privilège institutionnel dont chaque membre jouit à titre individuel.

Immunité absolue en ce qui concerne les opinions et les votes émis (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)

15. La liberté d'expression étant l'outil le plus précieux permettant aux membres d'exercer leurs fonctions, elle bénéficie d'une protection renforcée.

16. C'est pourquoi l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général:

16.1. revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel; elle continue de s'appliquer après la fin du mandat des membres, et ne peut pas être levée par l'Assemblée parlementaire ou le parlement national ;

16.2. constitue un privilège institutionnel, de sorte qu'aucun membre ou ancien membre n'est en droit de demander sa levée ou d'y renoncer ;

16.3. s'applique à toutes les procédures judiciaires (pénales, civiles ou administratives) qui pourraient résulter de paroles prononcées ou de votes émis, de sorte qu'aucun parlementaire couvert par une telle immunité ne peut être entendu, y compris en qualité de témoin, concernant des informations obtenues confidentiellement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et qu'il ne juge pas opportun de divulguer;

16.4. a une portée autonome pouvant différer de celle de l'immunité absolue qui protège les parlementaires nationaux, qu'il convient de déterminer en tenant compte des dispositions statutaires pertinentes, de la jurisprudence des juridictions européennes et des pratiques pertinentes de l'Assemblée;

3. En particulier les [Résolution 1325 \(2003\)](#), [Résolution 1490 \(2003\)](#) et [Résolution 2127 \(2016\)](#).

16.5. couvre uniquement, compte tenu de son caractère exorbitant, ce qui est strictement nécessaire aux membres de l'Assemblée pour exercer leurs fonctions, mener un débat respectueux ou exprimer des positions critiques, tout en proscrivant l'utilisation abusive des privilèges et immunités à des fins personnelles ; dans cette optique, l'immunité ne couvre pas les activités interdites par le Code de conduite s'agissant par exemple de défendre les intérêts particuliers en échange d'une contrepartie financière ;

16.6. couvre les votes émis et les opinions exprimées par les membres de l'Assemblée parlementaire « dans l'exercice de leurs fonctions », compte tenu de la définition actuelle des fonctions essentielles des intéressés ;

16.7. pourrait, en plus de couvrir les déclarations faites par les membres pendant les débats en plénière ou les réunions des commissions et sous-commissions, être étendue aux déclarations orales et écrites faites par les membres en dehors de locaux officiels, ainsi qu'à d'autres activités accomplies par les intéressés en leur qualité de membres de l'Assemblée s'il existe un lien évident et direct entre ces déclarations ou activités et l'exercice de leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée⁴ ;

16.8. ne couvre pas une enquête sur les infractions liées à la corruption (par exemple, offrir ou demander des avantages indus en échange d'un certain comportement de vote) étant donné que ces infractions ne concernent pas les opinions exprimées et/ou les votes émis.

17. Il appartient à la juridiction nationale compétente de reconnaître qu'un membre ou un ancien membre bénéficie de l'immunité absolue en raison du lien direct et évident avec ses fonctions parlementaires. Ce faisant, les organes compétents du Conseil de l'Europe et la juridiction nationale doivent coopérer afin d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du Statut et de l'Accord général⁵.

18. Lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, l'Assemblée doit tout d'abord vérifier si les faits à l'origine de ladite demande entrent dans le champ d'application de l'article 14 du Protocole, auquel cas ladite demande doit être rejetée.

Exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)

19. Cette immunité a pour but de protéger les parlementaires contre les pressions indues qui pourraient s'exercer sur eux au titre d'actes ne relevant pas des activités parlementaires habituelles et s'applique comme suit:

19.1. les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de l'immunité prévue à l'article 15 pendant « la durée des sessions » de l'Assemblée: une formule couvrant en fait toute l'année parlementaire en raison de l'activité continue de cette institution et de ses organes ;

19.2. les membres de l'Assemblée jouissent des immunités garanties par cette disposition lorsqu'ils ne sont plus membres de leur parlement national, et ce jusqu'à leur remplacement comme membres de l'Assemblée ou jusqu'à l'ouverture de la session suivante ;

19.3. selon le Statut, la protection accordée aux membres de l'Assemblée s'applique pendant leur mandat à l'Assemblée. Elle pourrait également couvrir les procédures engagées à leur encontre avant de devenir membre de l'Assemblée, dès lors que ces procédures contiennent des preuves de *fumus persecutionis*. Cette position, qui vise à rendre la protection pleinement effective, est conforme aux pratiques existant dans plusieurs États membres et ne contredit pas le Statut en ce qu'il lie l'acquisition de l'immunité au début du mandat. Elle n'est pas non plus en contradiction avec le principe de fonctionnalité de l'immunité parlementaire dans la mesure où la protection ne sera accordée que si des éléments factuels indiquent que l'intention sous-jacente à la procédure judiciaire antérieure au mandat d'un membre de l'Assemblée est de porter atteinte à l'activité politique d'un membre et donc à l'Assemblée. Dans tous les autres cas, si les poursuites n'ont d'autre but que la bonne administration de la justice, l'immunité doit être levée à la demande de l'autorité nationale;

4. Par exemple, lorsqu'un membre exerce des fonctions sur décision officielle d'un organe compétent de l'Assemblée (par exemple, observation d'élections, visites dans le cadre de la procédure de suivi, visite d'information d'un rapporteur de commission dans un État membre, etc.).

5. Par conséquent, lorsque l'autorité nationale est informée du fait que le membre en cause a présenté une demande de défense de cette immunité, elle devrait suspendre la procédure judiciaire.

19.4. l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit ; l'objectif de cette disposition étant de rétablir rapidement l'ordre public et de réduire le risque de disparition des preuves, son utilisation par les autorités nationales ne doit pas être inspirée par des préoccupations sans rapport avec la bonne administration de la justice⁶ ;

19.5. la présomption d'innocence doit être respectée à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité ;

19.6. lors de l'examen d'une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice⁷ ; si aucun de ces éléments ne peut être établi, l'Assemblée doit normalement proposer de lever l'immunité ;

19.7. l'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une « autorité compétente » de l'État membre concerné. L'autorité compétente est ordinairement le juge chargé de l'affaire, mais il peut aussi s'agir du procureur général ou du ministre de la Justice ; la demande de levée d'immunité peut éventuellement être présentée par une autorité d'un État membre autre que celui dont le membre en question est ressortissant ;

19.8. lorsqu'un membre doit comparaître en qualité de témoin ou d'expert, il n'est pas nécessaire de demander la levée de son immunité, à condition que l'intéressé ne soit pas obligé de comparaître à une date ou à une heure qui empêcherait ou gênerait l'exercice de ses fonctions parlementaires, ou qu'il puisse être en mesure de communiquer une déclaration par écrit ou sous toute autre forme ne compliquant pas cet exercice;

19.9. la détention d'un membre de l'Assemblée nécessite des motifs très graves, dans la mesure où elle l'empêche d'occuper son siège ou de représenter les électeurs et compromet de ce fait aussi bien l'indépendance du pouvoir législatif que l'efficacité du processus électoral destiné à déterminer la volonté du peuple. Lorsque rien n'indique que le suspect se soustraira à la justice, le bon déroulement de l'enquête devrait être assuré, si possible, par d'autres mesures de sûreté (par exemple, la libération sous caution).

6. En cas de forte présomption qu'un membre a été privé sans raison de ses privilèges par l'application de la disposition relative au flagrant délit, le Président peut prendre une initiative pour faire valoir le privilège et l'immunité de l'intéressé. Ce dernier peut également s'adresser au Président pour le prier de défendre son immunité et ses privilèges.

7. Pour déterminer s'il existe des raisons ayant motivé la procédure judiciaire en cause, les éléments suivants peuvent être pris en compte: le contexte politique et juridique plus large dans lequel les poursuites judiciaires à l'encontre d'un membre ont été lancées ; le moment où les poursuites ont été engagées ; toute indication d'un ciblage spécifique et personnel ; le statut et les activités spécifiques du membre visé, même si l'absence d'un statut politique particulier n'exclut pas forcément une quelconque motivation politique derrière la procédure judiciaire ; la gravité des charges par rapport aux accusations qui seraient portées à l'encontre d'un citoyen ordinaire pour les mêmes faits et un lien suffisant avec les objectifs de la justice pénale ; l'incertitude entourant le poids et l'origine des preuves présentées pour étayer les accusations ; le raisonnement et les éléments sur lesquels se fonde la demande de levée d'immunité ; les moyens de la défense.

B. Exposé des motifs par M. Tiny Kox, rapporteur

1. Remarques liminaires

1. Parmi les nombreuses raisons incitant l'Assemblée parlementaire à revenir régulièrement sur les différents aspects de l'immunité parlementaire on peut citer la nécessité d'interpréter des textes vieux de 70 ans au regard des réalités du travail actuel de l'Assemblée et de préciser les modalités d'application pratique de cette immunité. En outre, l'Assemblée suit de près l'évolution des régimes d'immunité au niveau européen et conduit une réflexion générale sur la manière dont la protection accordée pourrait s'avérer une protection réellement efficace contre les risques politiques existants, sans être détournée à des fins personnelles.

2. Les dernières résolutions de l'Assemblée⁸ abordent sur le plan théorique la question de l'application pratique des immunités sur la base des études les plus récentes et de quelques cas où les immunités des membres de l'Assemblée ont été remises en cause⁹. Elles clarifient et consolident le régime d'immunité et appelle les États membres à honorer leurs obligations découlant des dispositions statutaires pertinentes.

3. Il est en effet de l'intérêt de l'Assemblée, en sa qualité d'organe parlementaire, de garantir à ses membres une protection fonctionnelle renforcée et cohérente face aux missions que les intéressés sont appelés à remplir. La question des déplacements sans restriction pour les besoins officiels de l'Assemblée (liberté de trajet) et le niveau de protection accordé dans l'exercice des fonctions de l'Assemblée (immunités) occupent une place importante dans cette démarche.

4. En particulier, dans sa [Résolution 1325 \(2003\)](#), l'Assemblée a souligné la nature évolutive des fonctions de ses membres, laquelle impose une protection des déclarations faites par les intéressés non seulement dans le cadre des débats tenus dans l'hémicycle, mais aussi au cours des missions officielles effectuées en dehors de cette enceinte. La [Recommandation 1602 \(2003\)](#) abordait également de manière pertinente la question de la liberté de déplacement, puisqu'elle a provoqué la reconnaissance par les États membres du laissez-passer désormais délivré aux membres de l'Assemblée.

5. Dans sa [Résolution 1490 \(2006\)](#), l'Assemblée examinait la situation de membres se trouvant dans l'incapacité d'exercer leur mandat européen en raison d'une arrestation ou d'une détention. Elle a considéré que la lecture combinée de l'article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et de l'article 3 de son Protocole additionnel (STE n° 10) confère une immunité de base découlant d'un traité international et protégeant ses membres contre l'arrestation et la détention, quel que soit leur pays d'origine. L'Assemblée soulignait en outre que cette immunité ne saurait être levée qu'avec son accord préalable. Aujourd'hui, on peut dire que cette position a été pleinement confirmée¹⁰.

6. Dans sa [Résolution 2087 \(2016\)](#) et sa [Recommandation 2083 \(2016\)](#), l'Assemblée appelle à la mise en place d'un cadre de protection uniforme pour les parlementaires se rendant à l'étranger et à davantage de transparence et de sécurité juridique dans les cas où un État membre, agissant dans le cadre de sa

8. [Résolution 1325 \(2003\)](#) et [Recommandation 1602 \(2003\)](#) « Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire », [Résolution 1490 \(2006\)](#) « Interprétation de l'article 15.a. de l'Accord général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe », [Résolution 2127 \(2016\)](#) et [Recommandation 2095 \(2016\)](#) « Immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire », [Résolution 2087 \(2016\)](#) et [Recommandation 2083 \(2016\)](#) « Sanctions prises à l'encontre de parlementaires ».

9. Le Président de l'Assemblée est intervenu à plusieurs reprises pour défendre les immunités de membres ou d'anciens membres: dans le cas de M^{me} Nadiia Savchenko nommée membre de la délégation ukrainienne à l'Assemblée alors qu'elle était emprisonnée en Fédération de Russie (2015); dans le cas de M. Dick Marty concernant la requête du tribunal de district de Priština demandant la levée de l'immunité parlementaire de l'intéressé afin de lui permettre de comparaître en qualité de témoin dans le procès de la clinique dite « Medicus » (2014); dans le cas du sénateur Raffaele Iannuzzi, membre de la délégation italienne, concernant deux peines de prison pour des faits antérieurs à son mandat parlementaire (2002, 2004); dans le cas de M. Paolo Caccia, membre de la délégation italienne, arrêté après la dissolution du Parlement italien, alors qu'il était encore membre de la délégation italienne à l'Assemblée et continuait donc à bénéficier des immunités (1994). Un autre cas concernait M. Ilie Ilaşcu – d'abord élu au Parlement moldave (1994-2000), puis au Sénat roumain (2000-2008) – lequel était en détention depuis longtemps lorsqu'il a été nommé membre de la délégation roumaine à l'Assemblée avant d'être libéré en mai 2001 à l'issue de longues négociations entre les autorités moldaves et celles de la « Transnistrie »; il convient de préciser à cet égard que la pression de la communauté internationale, y compris celle du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire, a sans aucun doute pesé dans ce dénouement. Une demande de levée de l'immunité de M. Silvio Berlusconi avait été soumise en 2001 par la Cour suprême espagnole (mais n'avait donné lieu à aucune décision en raison de la démission anticipée de l'intéressé de l'Assemblée parlementaire).

10. [Junqueras \[2019\]](#), affaire C-502/19 (CJUE).

compétence et ne contrevenant pas aux engagements internationaux qu'il a souscrits, décide ou envisage d'imposer des mesures restrictives interdisant l'entrée de parlementaires étrangers. Bien que le Comité des Ministres ait exclu l'approche normative, il insiste sur le respect de l'obligation en vigueur incombant aux États membres. Il approuve également l'appel lancé par l'Assemblée aux États membres pour qu'ils envisagent d'accorder des immunités et privilèges aux membres des délégations ayant le statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire et qui participent à ce titre aux sessions de l'Assemblée et aux réunions des commissions de celle-ci.

7. À la suite de l'adoption par l'Assemblée de sa [Recommandation 2095 \(2016\)](#), le Comité des Ministres a repris à son compte l'appel lancé aux États membres pour qu'ils honorent leurs engagements et garantissent pleinement l'immunité des membres de l'Assemblée parlementaire et le libre déplacement des intéressés sur le territoire des États membres¹¹.

8. Le présent rapport vise à faire le point sur la situation générale concernant la manière dont les immunités ont été invoquées et appliquées au cours des dernières années. Le rapporteur ambitionne ainsi de résumer les principes généraux et les pratiques observés par l'Assemblée pour promouvoir un régime d'immunité réellement efficace et facile à appliquer tant par les membres de cette institution que par les autorités nationales compétentes.

9. Le rapporteur avait notamment à l'esprit des cas survenus dans le passé visant des États membres n'ayant pas respecté leur engagement de garantir la liberté de déplacement découlant de l'Accord général. Les autorités nationales avaient invoqué en la circonstance le droit interne pour justifier le non-respect d'engagements internationaux, alors que cet argument a été jugé à maintes reprises comme infondé en droit international¹².

10. Dans une autre poignée de cas ayant trait à l'immunité, les autorités nationales semblent avoir interprété unilatéralement l'Accord général comme excluant l'application des immunités des membres de l'Assemblée ou la prérogative dont dispose cette dernière pour les lever¹³. Par conséquent, un ensemble de lignes directrices claires constituerait un rappel utile aux États membres.

11. Le Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire (GIAC)¹⁴, qui a mené en 2017-2018 des investigations sur des allégations visant des membres et d'anciens membres de l'Assemblée, a également formulé une demande en faveur de la définition d'un ensemble de critères visant le régime d'immunité. L'enquête a abouti à l'imposition de sanctions internes aux membres dont la mauvaise conduite avait été établie au cours de l'enquête. Des enquêtes ont également été lancées par les autorités nationales dans quelques cas¹⁵. Aucune demande de levée ou de défense d'immunité n'a été reçue par l'Assemblée à ce jour¹⁶.

11. Voir les réponses du Comité des Ministres aux [Recommandations 2083 \(2013\)](#) et 2095 (2016), [Doc. 14120](#) et [Doc. 14266](#).

12. En particulier dans le cadre de la Convention de Vienne sur le droit des traités: Article 27 «Droit interne et respect des traités – Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité». Pour plus de détails, voir AS/Pro (2015) 23 «Défis à la coopération des États membres avec l'Assemblée s'agissant de la libre circulation des membres de l'Assemblée». Pour plus d'informations sur les mesures restrictives dont les membres de l'assemblée peuvent faire l'objet, voir la [Résolution 2087 \(2016\)](#) «Sanctions prises à l'encontre de parlementaires» et le [Doc. 13944](#).

13. Par exemple, des poursuites pénales ont été entamées contre M^{me} Filiz Kerestecioğlu Demir, membre du Parlement turc et alors encore membre de l'Assemblée, en raison d'une question qu'elle avait posée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en séance plénière le 22 juin 2018 (elle avait posé la question suivante: «Il y a deux jours M. Erdoğan, a déclaré la guerre dans l'enclave d'Afrin. Il y a des victimes civiles; le ministre français des Affaires étrangères, notamment, a déploré ces actions en Syrie. Que pouvez-vous faire pour rétablir la situation?»). La demande de levée de son immunité a été effectuée auprès du parlement national alors qu'elle était encore membre active de l'Assemblée. Outre le fait que la démarche des autorités nationales va à l'encontre de la protection absolue contre les poursuites en raison des opinions émises par les membres de l'Assemblée dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités étaient dans l'obligation, dans le cas où elles estimaient que l'immunité absolue ne trouvait pas à s'appliquer, de diriger la demande de levée de l'immunité également vers l'Assemblée, ce qui n'a pas eu lieu. Par une décision du 9 mai 2018, le parquet d'Ankara, section d'investigation des crimes commis par les parlementaires, a qualifié les propos de M^{me} Kerestecioğlu Demir d'apologie d'une organisation terroriste réprimée par l'article 7/2 de la loi 3713 et l'article 53/1 du code pénal, et a demandé, dans la même décision, que son immunité parlementaire nationale soit levée.

14. <http://assembly.coe.int/Communication/IBAC/IBAC-GIAC-Rapport-FR.pdf>.

15. En mars 2021, l'immunité parlementaire d'Axel Fischer, ancien membre et président de la délégation allemande à l'Assemblée et chef du groupe du Parti populaire européen en 2016-2018, a été levée en raison des accusations de trafic d'influence au profit de l'Azerbaïdjan portées contre lui. Deux autres anciens membres de la délégation allemande – M^{me} Karin Strenz et M. Eduard Lintner – étaient également accusés d'avoir reçu de l'argent pour voter en faveur des

12. Le GIAC a aussi formulé plusieurs recommandations visant notamment l'élaboration d'un ensemble de critères en matière d'application des immunités afin d'éviter que les privilèges et les immunités puissent être invoqués en cas de soupçons réels d'activités de corruption.

13. Même si nul ne saurait contester que les immunités ne sont pas censées protéger les activités de corruption, le rapporteur ne peut pas ignorer le contexte politique dans lequel les accusations de corruption peuvent également être utilisées pour faire pression sur l'opposition.

14. C'est dans ce contexte que le rapporteur élaborera sa proposition de lignes directrices afin non seulement de fournir un cadre à l'examen des questions liées à l'immunité, mais aussi de sensibiliser les membres de l'Assemblée et leurs parlements respectifs au privilège institutionnel qui leur revient.

15. Le rapporteur souhaite remercier les collègues et les anciens collègues qui ont répondu au questionnaire qu'il a élaboré dans le cadre de ce rapport et qui visait à recueillir des informations sur la connaissance et l'usage éventuel par les membres de l'immunité dont ils bénéficient en tant que membres de l'Assemblée. 96 personnes, représentant 32 délégations nationales, ont participé à l'exercice. Les données recueillies ont montré que 80 % des participants n'avaient pas connaissance de l'immunité accordée aux membres de l'Assemblée. Dans leur très grande majorité, les participants n'ont jamais évoqué leur immunité ni auprès de leurs autorités nationales, ni auprès des autorités nationales d'autres États membres. Par ailleurs, 60 % des participants se sont exprimés en faveur d'un renforcement du mécanisme contenu à l'article 73.6 du Règlement permettant au Président de l'Assemblée de prendre l'initiative de défendre l'immunité d'un membre (voir ci-dessous); certains ont indiqué que, ce mécanisme étant déjà en place, il était plus important que le Président puisse en faire un usage effectif et que les autorités nationales le respectent, une personne soulignant que cela pourrait être particulièrement pertinent dans le cadre de l'observation des élections par l'Assemblée. D'autres commentaires souhaitaient que l'information relative à l'immunité des membres de l'Assemblée soit davantage disséminée à la fois auprès des membres et des autorités nationales.

16. Le rapporteur tient également à remercier M. Sascha Hardt, professeur adjoint de droit constitutionnel comparé, de l'Université de Maastricht ; M^{me} Victoria Cherniychuk, juriste, juriconsulte au sein du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme ; M. Rogier Huizenga, secrétaire du Comité des droits de l'homme des parlementaires et responsable du programme des droits de l'homme de l'Union interparlementaire (UIP); et M. Remco Nehmelman, Secrétaire général de la Première Chambre des États généraux du Pays-Bas (Eerste Kamer), qui ont participé à une audition de la commission le 30 novembre 2020 ou lui ont communiqué des informations sur un certain nombre de points juridiques concernant le régime d'immunité et la jurisprudence européenne la plus récente.

2. Portée de la protection définie par les textes du Conseil de l'Europe

17. Les immunités des membres de l'Assemblée et de leurs suppléants sont définies dans les textes suivants:

- L'article 40a du Statut du Conseil de l'Europe.

« (...) les représentants des Membres (...) jouissent, sur les territoires des Membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de ces immunités, les Représentants à l'Assemblée Consultative (Parlementaire) ne peuvent notamment être ni arrêtés ni poursuivis sur les territoires de tous les Membres en raison des opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée, de ses comités ou commissions ».

- L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949 (ci-après «l'Accord général») et son Protocole additionnel du 6 novembre 1952, lesquels complètent l'article 40(a) du Statut et établissent deux types d'immunités:

intérêts azerbaïdjanais. L'ancien membre de la délégation italienne et dirigeant du groupe du Parti populaire européen à l'Assemblée jusqu'en 2013, Luca Volontè, a été reconnu coupable de corruption par un tribunal de Milan en première instance, mais a fait appel.

16. M. Luca Volontè aurait invoqué à la fois son appartenance à l'Assemblée parlementaire et son immunité nationale au cours de l'enquête préliminaire pour corruption, ce qui aurait conduit à un non-lieu. Cependant, à la suite d'un appel du parquet, la Cour suprême a annulé la décision du juge d'instruction et ordonné la poursuite de la procédure, «Rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire», § 286.

Privilèges des parlementaires – article 14:

« Les représentants à l'Assemblée Consultative (Parlementaire) et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ».

Inviolabilité des parlementaires – article 15:

« Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative (Parlementaire), les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient

a. sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leurs pays ;

b. sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire ».

18. L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative (Parlementaire) ou en reviennent. Cependant, elle ne peut pas être invoquée lorsqu'un représentant ou son suppléant commet, tente de commettre ou vient de commettre une infraction (flagrant délit) et ne peut pas non plus faire obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité de l'intéressé.

19. L'article 5 du Protocole additionnel dispose que « [c]es privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. (...) ».

20. Les membres de l'Assemblée bénéficient de deux formes de protection: le privilège parlementaire garanti par l'article 14 de l'Accord général, lequel leur confère l'immunité contre toute poursuite judiciaire (pénale, civile et administrative) au titre d'une opinion qu'ils auraient exprimée ou d'un vote qu'ils auraient émis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, et l'immunité contre toute arrestation, détention ou poursuite judiciaire.

21. L'objet de l'immunité accordée par l'article 14 est de protéger l'indépendance des parlementaires et de garantir leur liberté de jugement, d'expression et de décision.

22. L'article 15 intègre le concept d'inviolabilité. L'objectif de ce type d'immunité est de protéger tout membre de l'Assemblée contre des pressions indues qui pourraient être exercées sur lui ou elle au titre d'actes ne faisant pas partie des activités parlementaires habituelles. Il est notamment possible de faire pression sur une personne exerçant un mandat politique en engageant à son encontre des poursuites judiciaires pour des actes n'étant pas liés à l'occupation de fonctions parlementaires, ce qui peut aboutir à l'exercice d'une coercition morale ou à l'imposition d'autres restrictions aux activités ou à la liberté de déplacement d'un parlementaire. Cette immunité vise à assurer des conditions de travail optimales à une institution parlementaire pendant toute la durée du mandat de ses membres et à garantir son indépendance vis-à-vis des autres branches du pouvoir. Ce concept existe dans plusieurs pays et, en fonction du pays, peut couvrir une gamme de garanties procédurales¹⁷ ou de types d'infractions¹⁸.

23. Les compétences de l'Assemblée en matière d'immunité, notamment la procédure de levée de cette immunité, sont définies à l'article 73 du Règlement de l'Assemblée.

3. Clarifier le régime d'immunité des membres de l'Assemblée: un exercice conjoint des deux organes statutaires

24. Le rapporteur reconnaît d'emblée que l'interprétation des dispositions du Statut du Conseil de l'Europe et de l'Accord général relève d'un exercice conjoint nécessitant une prise de position du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire sur la manière dont lesdites dispositions s'appliquent ou sur le sens conféré à certains de leurs termes.

25. Le Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sont des traités internationaux qui définissent les pouvoirs et les fonctions des organes, ainsi que les droits et les devoirs des membres. En vertu de ces textes, les organes du Conseil de l'Europe – à savoir le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire – bien qu'ayant des fonctions différentes, sont égaux au regard de leur position dans l'Organisation et jouissent

17. Par exemple, arrestation et détention, enquêtes et fouilles, poursuites, sanctions pénales, actions au civil et poursuites administratives. Voir le Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 98e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), CDL-AD (2014)011-f, paragraphe 105.

18. En excluant par exemple les infractions mineures ou graves.

d'une autonomie relative dans leur fonctionnement. Tous deux peuvent établir leurs propres règles internes de fonctionnement, à condition que celles-ci soient compatibles avec le « droit primaire » du Conseil, à savoir le Statut et l'Accord général. Dans l'exercice du mandat qui lui est conféré par le Statut, l'Assemblée peut donner effet aux dispositions du droit primaire sans toutefois outrepasser ses compétences.

26. Dans le passé, la question de l'interprétation du Statut a déjà suscité des débats interinstitutionnels animés à l'issue desquels une conclusion s'est imposée: seule une interprétation conjointe du Statut permettra de maintenir un dialogue efficace et de garantir l'accomplissement des mandats des organes concernés.

27. Cette approche acquiert une signification toute particulière lorsqu'il s'agit d'interpréter des dispositions définissant les limites des privilèges et de la protection accordée aux membres de l'Assemblée, surtout en l'absence de toute disposition spécifique désignant une autorité compétente en matière d'interprétation¹⁹.

28. Le sens originel, outre qu'il confère un caractère institutionnel aux immunités, consacre un principe fondamental en matière d'interprétation de l'Accord général. Lesdites immunités constituent un privilège institutionnel, accordé à l'origine aux parlementaires pour éviter l'ingérence des autres branches du pouvoir, et permettent de protéger les membres de l'Assemblée contre les procédures engagées dans le but de priver l'Assemblée de la coopération ou de la liberté d'action de ses membres. Le rôle et la pratique de l'Assemblée dans la définition du régime d'immunité de ses propres membres ne sauraient donc être négligés. En effet, il serait tout à fait illogique de laisser à un organe exécutif le pouvoir de trancher des questions relevant de la protection de représentants élus.

29. En ce qui concerne les origines des immunités accordées aux membres de l'Assemblée, il convient de rappeler que le libellé de l'article 14 reflète les traditions constitutionnelles d'un certain nombre d'États fondateurs dont la Constitution contient des dispositions analogues²⁰.

30. L'article 15 a été élaboré par la « commission préparatoire » du Conseil de l'Europe créée par la Conférence des ministres des Affaires étrangères qui avait adopté le Statut du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949²¹. Cette commission avait jugé nécessaire de protéger également les représentants à l'Assemblée lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de cette dernière ou reviennent dans leur pays et aussi contre toute restriction imposée au libre exercice de leurs fonctions, que ce soit par le gouvernement de leur pays ou par ceux d'autres pays.

31. Le premier projet de l'article 15 se lisait comme suit: « Nul représentant à l'Assemblée (consultative) ou suppléant ne peut, durant la semaine précédant l'ouverture des sessions et pendant la durée des sessions, faire l'objet de poursuites, être soumis à une fouille ou à une perquisition à domicile, ni être arrêté dans une affaire pénale sauf avec l'autorisation de l'Assemblée ou en cas de flagrant délit. La détention d'un représentant à l'Assemblée (consultative) ou d'un suppléant ou les poursuites engagées à son égard sont suspendues à la demande de l'Assemblée ».

32. À un stade ultérieur, la délégation française a présenté une nouvelle proposition de texte établissant une distinction entre les immunités dont jouissent les membres de l'Assemblée dans leur pays et sur le territoire de tous les autres États membres. Après quelques modifications mineures, cette proposition a été adoptée par les experts et la commission préparatoire de sorte qu'elle constitue le texte actuel de l'article 15 de l'Accord général.

4. L'Assemblée parlementaire et le Parlement européen: un même régime d'immunité pour deux institutions distinctes ?

33. Nul ne saurait totalement ignorer les précédents pertinents, surtout lorsqu'ils concernent des organisations analogues, au moment d'établir le sens ordinaire à conférer aux dispositions du traité²². C'est pourquoi, compte tenu des circonstances historiques communes entourant l'établissement du régime

19. L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités énonce des règles générales d'interprétation qui peuvent relever de trois approches spécifiques: l'approche subjective (« l'intention » des parties); « l'approche objective (le « texte »); et l'approche téléologique (« l'objet et le but »). La Cour internationale de Justice a établi le principe selon lequel « [d]'après les règles du droit international coutumier relatives à l'interprétation des traités, telles que codifiées par la convention de Vienne sur le droit des traités, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. » (Max Planck Encyclopedia of Public International Law).

20. Belgique, Italie, France.

21. Voir le [Doc. 10840](#).

d'immunité de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, l'application pratique du droit primaire retenu par le Parlement européen ou l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) méritent toute notre attention.

34. Les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont été établies par des textes adoptés en 1949 et complétés en 1952. Le volet économique de l'intégration européenne avait également prévu une dimension parlementaire sous la forme d'une Assemblée commune composée de parlementaires désignés, laquelle est devenue par la suite le Parlement européen. Des immunités formulées dans des termes presque similaires à ceux de l'Accord général avaient été accordées aux membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), dont l'activité avait été étendue en 1957 à la Communauté économique européenne (CEE) et à la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Les traités constitutifs de ces deux organisations étaient en effet accompagnés de protocoles comportant une disposition similaire sur les immunités parlementaires. À ce jour, les dispositions négociées à l'époque n'ont encore fait l'objet d'aucune modification, malgré de nombreuses tentatives en ce sens de la part du Parlement européen.

35. La similitude dans la formulation n'est guère surprenante si l'on veut se souvenir que sur les six membres fondateurs de la CECA, cinq étaient également membres fondateurs du Conseil de l'Europe.

36. Par conséquent, à l'origine, le Conseil de l'Europe et le Parlement européen prévoyaient deux types d'immunités différents – l'irresponsabilité et l'inviolabilité – négociés en tenant compte du fait que les membres de ces assemblées n'étaient pas élus au suffrage direct et que les États membres fondateurs accordaient des immunités de portée différente à leurs parlementaires nationaux. Par exemple, les Pays-Bas n'étaient pas disposés à accorder sur leur territoire un niveau d'inviolabilité dont les membres du Parlement néerlandais eux-mêmes ne jouissaient pas. D'autres États membres s'opposaient à toute limitation de la portée de l'irresponsabilité.

37. Par conséquent, outre l'irresponsabilité (l'immunité absolue), l'Accord général et le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne établissent, sous le volet «inviolabilité», deux régimes différents: l'un se référant aux lois nationales et l'autre défini par le traité international pertinent lui-même. Ainsi, sur le territoire de leurs États respectifs, les membres de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen bénéficient du même niveau de protection que les parlementaires nationaux, tandis que sur le territoire des autres États membres, ils jouissent d'une immunité contre toute mesure de détention ou poursuite judiciaire (s'agissant des membres de l'Assemblée parlementaire) ou contre toute mesure de détention ou action en justice (s'agissant des membres du Parlement européen). En outre, le deuxième paragraphe des articles correspondants confère également des immunités aux membres « lorsqu'ils se rendent sur le lieu de la réunion [de leurs institutions parlementaires respectives] et en reviennent »²³.

38. Enfin, de manière analogue, les dispositions correspondantes interdisent toute restriction administrative ou autre et accordent l'immunité aux membres qui se rendent aux réunions de leurs organes parlementaires respectifs et en reviennent.

39. Au vu de ce qui précède, le rapporteur a opté pour l'introduction dans son analyse de certains éléments pertinents empruntés à la pratique du Parlement européen et à la jurisprudence de la CJUE, s'agissant notamment d'examiner des points que l'Assemblée n'a pas eu l'occasion d'aborder jusqu'à présent. Toutefois, le rapporteur souligne que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, tout en tirant des enseignements de leurs expériences respectives, sont pleinement souverains dans leurs règles et décisions, comme le sont toutes les autres assemblées parlementaires opérant dans (certaines parties de) l'Europe, telles que l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Assemblée parlementaire de la Communauté des États indépendants (CEI), ou le Conseil nordique. Leurs expériences pourraient également contribuer à une interprétation commune des aspects de l'immunité parlementaire.

22. « Privilèges et immunités des organisations internationales », Rapport du Sous-comité en matière de privilèges et immunités des organisations internationales, révisé et approuvé par le CDCJ lors de sa 11^e réunion, CM 69 (92), p. 5.

23. De ce nombre de dispositions traitant de l'inviolabilité, on peut déduire une immunité « de base » que l'on pourrait appeler « immunité européenne », voir chapitre 6.1.

5. Portée matérielle des privilèges et immunités accordés aux membres de l'Assemblée parlementaire – l'irresponsabilité parlementaire (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)

5.1. L'immunité au titre des opinions et des votes

40. Cette immunité – également appelée immunité absolue ou irresponsabilité – pourrait être décrite comme l'immunité parlementaire de base et existe dans presque tous les parlements démocratiques du monde. Bien qu'elle puisse avoir des origines historiques différentes, son objectif principal reste le même et consiste à protéger les représentants élus dès lors que ceux-ci agissent en leur qualité officielle. Cette immunité est souvent absolue et, habituellement, elle ne peut pas être levée, bien que de rares parlements en aient le pouvoir²⁴. En dépit de son acceptation commune, la définition de son champ d'application demeure une question complexe. Dans la plupart des pays, la définition formelle et son champ d'application sont énoncés dans des textes fondamentaux dont les modalités de mise en œuvre sont précisées par la pratique parlementaire et la jurisprudence. En ce qui concerne l'Assemblée, son champ d'application, comme celui de l'inviolabilité, est initialement défini par l'Accord général et son application précisée par les résolutions de l'Assemblée et les avis de la Commission du Règlement.

41. Lors de la définition de la portée de l'immunité absolue, une attention particulière doit être accordée à la protection nécessaire de l'indépendance de l'Assemblée et à ses besoins fonctionnels. Les précédents tiennent aussi un rôle important, de même que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports de la Commission de Venise et d'autres documents pertinents. En 2003, la Commission du Règlement déclarait: « Le critère décisif pour la portée de l'immunité selon l'article 14 de l'Accord général est donc la référence aux activités de l'Assemblée parlementaire, compte tenu de ses compétences explicites (Statut du Conseil de l'Europe, Règlement et autres textes juridiques) ou implicites (pratique de l'Assemblée, compétences implicites) ».

42. La première observation que l'on peut formuler sur la base de ces constatations est que l'immunité absolue accordée aux membres de l'Assemblée revêt une portée autonome pouvant différer de celle de l'immunité absolue qui protège éventuellement les parlementaires nationaux. Les deux juridictions européennes ont adopté une interprétation plutôt conservatrice des fonctions parlementaires, puisqu'elles exigent l'existence d'un lien substantiel entre les actes et le mandat. Dans son arrêt *Patriciello*²⁵, la CJUE a ainsi introduit le critère du « lien direct et évident » avec l'exercice des fonctions parlementaires. Comme c'est le cas avec les parlements nationaux, l'immunité absolue n'a pas de limite dans le temps et protège les membres du Parlement européen pendant leur mandat, mais aussi au-delà.

43. Deuxièmement, il convient de noter que les deux versions linguistiques officielles de l'article 14 de l'Accord général (lesquelles font foi aussi bien l'une que l'autre) divergent: la version anglaise mentionne des « *words spoken* » [paroles prononcées] tandis que la version française utilise le terme « opinions ». Dans l'exposé des motifs de la [Résolution 1325 \(2003\)](#), la Commission du Règlement a souligné que le terme « *words spoken* » désigne à la fois les déclarations orales et écrites. Cette interprétation se fonde sur des arguments historiques et téléologiques. L'article 14 de l'Accord général vise à protéger les fonctions essentielles de l'Assemblée et donc les activités classiques auxquelles se consacrent les membres pour s'en acquitter. On admet généralement que la manière d'exercer les fonctions essentielles, ainsi que les formes de communication politique, ont subi quelques transformations depuis la rédaction du texte de base en 1949 et pourraient continuer à évoluer. Par conséquent, lors de l'évaluation du champ d'application de l'article 14, il convient de prêter attention au contenu des activités typiques ou essentielles des membres de l'Assemblée et au lien évident et direct entre celles-ci et les fonctions parlementaires²⁶. Ainsi, aujourd'hui, l'article 14 devrait également couvrir les prises de parole publiques et les interviews à la radio ou à la télévision, que ce soit sur les médias traditionnels ou électroniques, pour autant qu'elles soient réalisées par les membres de l'Assemblée dans l'exercice de leurs fonctions²⁷.

44. Troisièmement, le caractère exceptionnel de l'immunité absolue ne signifie pas que les parlementaires sont autorisés à dire ou faire tout ce qui leur plaît. L'expression « irresponsabilité » peut être trompeuse. L'immunité signifie simplement que les parlementaires bénéficient d'une protection absolue contre les

24. Rapport de la Commission de Venise sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, *op. cit.*

25. Voir *Patriciello* [2011] (CJUE). Cet arrêt reste la principale jurisprudence s'agissant d'établir la portée de l'immunité absolue accordée par le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.

26. *Ibid.*

27. Par exemple si l'interview est donnée dans l'État d'un membre en sa qualité de membre de l'Assemblée. Voir, *mutatis mutandis*, le rapport sur la demande de levée de l'immunité d'Ana Gomes, A8-0363/2017, 22 novembre 2017.

poursuites judiciaires pour ce qu'ils disent au sein du parlement et ne peuvent pas voir leur responsabilité engagée devant un tribunal national (par exemple, ils ne pourront pas être poursuivis pénalement ou être astreints au paiement de dommages et intérêts pour des actes ou propos tenus dans le cadre d'un débat à l'Assemblée). A titre d'exemple on citera la décision du Parlement européen de ne pas lever l'immunité d'Ioannis Lagos²⁸.

5.2. À quel point l'immunité absolue est-elle réellement absolue?

45. L'immunité absolue peut être qualifiée de régime spécial qui fournit une protection supplémentaire en complément du régime établi par les traités internationaux pour protéger le discours politique. Cela inclut l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5) et la jurisprudence interprétative de la Cour.

46. Le fait de savoir qu'on ne serait pas poursuivi pour une action pourrait ouvrir la porte à des abus, par exemple des provocations à l'encontre d'adversaires politiques²⁹. Cela dit, en affirmant l'immunité absolue de ses membres devant les autorités nationales, l'Assemblée, comme toute assemblée parlementaire, reste en mesure d'apporter des restrictions à la liberté d'expression en gardant à l'esprit les critères posés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³⁰. En effet, l'immunité ne soustrait pas les membres aux sanctions qu'un parlement est habilité à leur infliger à condition de respecter leurs droits au titre de la Convention européenne des droits de l'homme³¹.

47. Dans cette optique, deux éléments reviennent souvent: la corruption, d'une part, le contenu et la forme du discours politique, notamment le discours de haine, d'autre part.

5.2.1. Immunité absolue et corruption

48. Dans quelle mesure les «paroles prononcées» ou les «votes émis» peuvent être utilisés comme preuves dans le cadre d'une enquête sur des infractions de corruption prétendument commises par un membre de l'Assemblée dans l'exercice de ses fonctions? Ce point nécessite des éclaircissements à la lumière des allégations de corruption sur lesquelles le GIAC a enquêté et qui ont abouti ou pourraient encore aboutir à l'ouverture d'enquêtes pénales par les autorités nationales.

49. Au Royaume-Uni, en 1998, dans le cadre de la discussion sur les améliorations à apporter à la loi anti-corruption, un débat a eu lieu sur la manière dont le privilège parlementaire accordé par l'article 9³² de la Déclaration des droits de 1689 s'appliquerait dans le contexte de poursuites pénales dans des affaires de corruption impliquant des parlementaires³³. Parmi les options proposées par le ministère de l'Intérieur visant à concilier, d'une part, les privilèges parlementaires historiques et, d'autre part, les exigences modernes de la lutte contre la corruption, le comité mixte a recommandé celle qui, dans l'hypothèse où un député relèverait du droit pénal de la corruption, permettrait d'admettre des preuves devant les tribunaux nonobstant l'article 9³⁴.

50. L'interdiction générale de toucher à tout ce que les membres disent ou font dans l'enceinte parlementaire correspond à l'idée sous-jacente de fonctionnalité des privilèges parlementaires et au fait que l'immunité ne peut être invoquée que pour protéger l'activité principale du parlement.

28. Voir le rapport sur la demande de levée d'immunité d'Ioannis Lagos, A9-0135/2021, du 22 avril 2021. Une procédure pénale avait été ouverte contre M. Lagos par les autorités grecques parce qu'il avait déchiré une feuille où figurait l'image du drapeau grec lors d'un débat sur la situation humanitaire sur les îles grecques. Le Parlement européen a considéré que M. Lagos avait commis son acte dans le cadre de l'exercice de ses fonctions en tant que membre du Parlement européen ce qui excluait des poursuites pénales en vertu de l'article correspondant du Protocole sur les Privilèges et les Immunités de l'Union européenne. Son acte a toutefois fait l'objet d'un rappel à l'ordre qui aurait pu entraîner des sanctions internes si M. Lagos n'avait pas obtempéré à l'ordre du président.

29. On peut penser à une situation où l'utilisation publique de certains symboles est interdite dans un pays donné et, lors d'une réunion officielle de l'Assemblée dans ce pays, un membre arborerait un symbole susceptible de déclencher une procédure pénale ou des sanctions administratives en vertu du droit national de ce pays.

30. Rapport sur «La responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme», adopté par la Commission de Venise le 9 octobre 2020 lors de sa 124^e session plénière en ligne, CDL-AD(2020)028-f

31. *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC] [2016] (CEDH), *Demicoli c. Malte* [1991] (CEDH).

32. Article 9: «Que la liberté de parole, des débats et des procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune Cour ou lieu quelconque en dehors du Parlement lui-même».

33. <https://publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4307.htm>

34. *Ibid.*, paragraphe 167

51. Le même raisonnement a été adopté par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *États-Unis c. Brewster* de 1972, où la Cour a jugé que la clause relative à la parole ou au débat³⁵ ne protège pas un sénateur des États-Unis contre des poursuites pour avoir accepté un pot-de-vin en échange d'un vote sur une législation en cours. La clause interdit uniquement les enquêtes sur un acte législatif ou sur la motivation d'un acte législatif («Une enquête sur l'objectif d'un pot-de-vin ne remet pas en question les actes législatifs du membre du Congrès accusé ou ses motivations pour les accomplir»).

52. Par conséquent, le fait de demander, d'accepter ou de payer un pot-de-vin ne fait pas partie des activités parlementaires essentielles que l'immunité est censée protéger. Au contraire, un tel comportement entraverait le fonctionnement du parlement. Ce qui doit faire l'objet d'une enquête dans de tels cas, c'est le comportement illégal consistant à accepter ou à demander des avantages indus, plutôt que les «mots prononcés» ou le «vote exprimé».

53. Compte tenu de ce qui précède, le rapporteur estime qu'il conviendrait de mentionner tout particulièrement dans les lignes directrices le fait que tout abus des privilèges parlementaires assimilable à de la corruption active ou passive est exclu du champ d'application des privilèges accordés par l'article 14, étant donné qu'ils ne concernent pas les opinions exprimées ou les votes émis. Cette position serait conforme à la recommandation du GIAC de veiller à ce que les privilèges et immunités ne puissent être invoqués en cas de soupçons réels d'activités de corruption.

5.2.2. La protection du discours politique concerne-t-il à la fois le contenu et la forme ?

54. L'expression visuelle est de plus en plus utilisée dans l'enceinte parlementaire. La méthode traditionnelle de transmission orale d'un message politique est, dans une large mesure, complétée, voire remplacée, par le message visuel. Il est notoire que la plupart des gens perçoivent et mémorisent mieux les images que les mots, ce qui fait de la communication visuelle un outil puissant. Un geste spontané ou le port d'un signe donné permet d'attirer instantanément l'attention de l'auditoire et de délivrer un message succinct.

55. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété le terme «expression» comme couvrant différentes formes d'expression, y compris l'expression en mots, en images, par vidéo et par un comportement destiné à transmettre une idée ou une information³⁶. Par conséquent, une expression combinée avec un comportement physique ou l'affichage de symboles bénéficie de la protection accordée par l'article 10 de la Convention.

56. En 2003, l'Assemblée s'était déjà penchée sur la question de savoir comment traiter le recours à des logos, des symboles, un code vestimentaire spécial ou des interactions sonores afin de préserver le bon déroulement de ses réunions. Dans sa [Résolution 1965 \(2013\)](#) « La discipline des membres de l'Assemblée parlementaire », elle réaffirmait son attachement à la liberté d'expression – laquelle peut également englober le recours à des symboles exprimant une identification à des idées ou une représentation de ces dernières – considérée comme « le plus important des privilèges parlementaires et un préalable essentiel à l'indépendance des représentants élus par le peuple ». Ceci dit, l'Assemblée a également fait sienne la position exprimée à de nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir que l'exercice de la liberté d'expression comporte également des devoirs et responsabilités, « dont l'étendue dépend de la situation et des moyens utilisés ».

57. Les explications qui précèdent permettent de justifier pleinement certaines limitations concernant la manière dont un message peut être délivré au cours des débats³⁷. En application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸, tant la manière dont le message est communiqué que le pouvoir disciplinaire régissant la préservation du bon déroulement des débats relèvent des règles de conduite

35. «[F]or and Speech or Debate in either House, they [Senators or Representatives] shall not be questioned in any other Place».

36. *Gough c. Royaume-Uni* [2014] (CEDH), paragraphe 147. Dans cet arrêt la Cour a conclu que le fait pour le requérant de ne pas porter de vêtements était une expression directe de ses opinions de principe sur le corps humain et, par conséquent, bénéficiait de la protection de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

37. Par exemple, l'interdiction d'exposer un petit drapeau national sur le pupitre existe au Parlement européen. Toutefois, cette mesure est en train d'être contestée devant le Tribunal (Union européenne) au motif, notamment, que la présence d'un tel drapeau ne compromet «ni le bon déroulement des travaux parlementaires, ni le bon fonctionnement des équipements du Parlement, ni le bon ordre dans la salle des séances, et ne constituerait pas un comportement déplacé». *Rivière e.a./Parlement*, T-88/20.

38. *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC] (CEDH) [2016]. Dans cette affaire, des membres du Parlement hongrois avaient été condamnés à une amende pour avoir manifesté leur opposition par des chants, des banderoles et des pancartes.

internes du parlement, lequel peut imposer certaines limitations³⁹. Si de telles restrictions sont instaurées, elles doivent concerner uniquement la manière dont le message est exprimé et ne peuvent normalement pas affecter le contenu de celui-ci⁴⁰.

58. En effet, ces restrictions doivent être envisagées avec prudence en tenant compte du régime protecteur dont bénéficie le discours politique même lorsqu'il est provocateur, et de la nature du débat parlementaire. Ces limitations doivent prévoir des garanties adéquates contre les abus. L'autonomie du parlement ne saurait justifier l'imposition de sanctions non prescrites par le Règlement ou manifestement disproportionnées par rapport au manquement disciplinaire allégué. Des garanties procédurales, telles que le droit d'être entendu, doivent être mises en place.

59. Il n'y a aucune raison de croire que la nature du débat parlementaire a subi une transformation spectaculaire. Il continue à se limiter à des joutes oratoires, des discussions et des votes revêtant tous un caractère équitable et raisonnable. Il n'y a donc aucune raison pour que des privilèges spéciaux soient étendus au-delà de ce qui est nécessaire pour mener un débat respectueux ou pour exprimer des positions critiques de manière conventionnelle.

5.2.3. Le discours de haine

60. Dans sa [Résolution 2127 \(2016\)](#), l'Assemblée a tenu à souligner que la protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose problème dans le contexte de la montée de l'extrémisme et du nationalisme sur fond de recrudescence du terrorisme et de crise migratoire, entre autres, s'agissant notamment de la propagation du discours de haine. L'Assemblée se félicitait que, «dans certains États, les propos insultants ou diffamatoires⁴¹, l'incitation à la haine ou à la violence, ou les propos racistes, notamment, échappent au cadre de l'irresponsabilité».

61. Le Parlement européen considère que le privilège parlementaire ne s'étend pas aux déclarations contraires à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux (interdiction de la discrimination)⁴². Aussi, l'article 10 du Règlement du Parlement européen rappelle que «la conduite des députés est inspirée par le respect mutuel et repose sur les valeurs et principes définis dans les traités, en particulier dans la Charte des droits fondamentaux».⁴³ Le Règlement de l'Assemblée parlementaire, pour sa part, stipule plus simplement que «les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine, portent atteinte au droit au respect de la vie privée ou sont susceptibles de nuire au bon déroulement des débats sont interdites» (article 22.6).

62. Cela dit, l'Union interparlementaire a remis en question la position exprimée par l'Assemblée dans sa [Résolution 2127 \(2016\)](#) concernant la validité de certaines limitations imposées à l'immunité en soulignant que «la censure, en particulier au parlement, quelle que soit la forme qu'elle puisse prendre, a peu de chance d'être un moyen productif de régler un problème, y compris un problème social particulièrement complexe. En revanche, un débat empreint de respect sur une question délicate a toutes les chances de mettre en lumière les causes profondes du problème et d'ouvrir ainsi la porte à une solution».⁴⁴

39. « Il ne faut pas confondre l'irresponsabilité et les régimes disciplinaires internes du parlement lui-même, d'une nature différente, et que la notion d'immunité parlementaire n'englobe d'habitude pas. La plupart des parlements possèdent un règlement ou un code de conduite en vertu duquel un député peut être interdit de parole ou faire l'objet de sanctions disciplinaires pour certains propos ou comportements ; la nature de ces sanctions varie considérablement, depuis le rappel à l'ordre ou la réduction du temps de parole jusqu'à la réduction de la rémunération, l'exclusion temporaire, parfois même des sanctions encore plus graves à caractère pénal », rapport de la Commission de Venise, *op.cit.*

40. Dans de nombreux parlements, les déclarations diffamatoires ou les discours insultants ne sont pas couverts par le privilège parlementaire, ce qui signifie qu'ils pourraient déclencher une action en justice. Une autre question se pose si le parlement lui-même fixe des limites à certains types de discours.

41. Allemagne, Lettonie.

42. Voir la décision du Parlement européen du 2 avril 2014 sur la demande de défense de l'immunité et des privilèges de Mario Borghezio.

43. Article 10: «4. Lors des débats parlementaires dans la salle des séances, les députés s'abstiennent de tout propos offensant.

Dans le but de déterminer si le langage utilisé par un député dans un débat parlementaire est offensant ou non, il convient de tenir compte, entre autres, des intentions identifiables de l'orateur, de la perception de sa déclaration par le public, de la mesure dans laquelle celle-ci porte atteinte à la dignité et à la réputation du Parlement, ainsi que de la liberté d'expression du député concerné. À titre d'exemple, les propos diffamatoires, les discours haineux et les incitations à la discrimination fondées, en particulier, sur l'un des motifs visés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux constituent typiquement des cas de «propos offensants» au sens du présent article.»

44. UIP, La liberté d'expression des parlements et des parlementaires: importance et périmètre de la protection, Guide à l'usage des parlementaires N°28, 2018.

63. Il est vrai que la nécessité d'assurer la discipline dans le déroulement des activités parlementaires pourrait constituer une restriction à la manière dont la liberté d'expression s'exerce. En revanche, un parlement a «une très faible latitude pour encadrer la teneur des propos tenus par les parlementaires»⁴⁵. Le rapporteur considère que, même si l'Assemblée peut prendre des mesures pour rappeler ses membres à l'ordre en cas de déclarations offensantes, l'article 14 ne devrait pas être interprété comme excluant automatiquement ce type de déclarations dès lors qu'aucun abus des privilèges ne peut être établi.

5.3. Qui décide si l'immunité absolue s'applique ?

64. Dans la plupart des pays européens, l'immunité absolue ne peut pas être levée ni par le parlement ni par une autre institution, et le parlementaire en cause ne peut lui-même renoncer à l'invoquer. Toutefois, il existe aussi quelques pays dans lesquels le parlement peut lever l'irresponsabilité dans certaines circonstances⁴⁶.

65. Dans certains pays, le parlement peut déterminer si les conditions d'application de l'immunité absolue sont réunies et sa décision s'impose aux tribunaux nationaux⁴⁷.

66. En 2008⁴⁸, la CJUE a clarifié dans une décision préjudicielle certaines règles d'interprétation de l'immunité absolue accordée par l'article 8 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne à l'égard des opinions exprimées par les membres du Parlement européen.

67. Elle a d'abord précisé que ce type d'immunité ne pouvait pas être levée⁴⁹ et que le Parlement européen n'était pas compétent pour vérifier si les conditions de mise en œuvre de l'immunité étaient remplies⁵⁰: « 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 »⁵¹. Par conséquent, « [u]ne 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] »⁵².

68. Cela dit, le « devoir de coopération s'applique dans le cadre d'un litige tel que ceux au principal. Le Parlement européen et les autorités juridictionnelles nationales devraient ainsi coopérer aux fins d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du Protocole ». Partant, « dès lors, lorsqu'une action a été engagée contre un député européen devant une juridiction nationale » pour la défense de cette immunité, « ladite juridiction doit suspendre la procédure juridictionnelle et demander au Parlement qu'il émette son avis dans les meilleurs délais »⁵³.

69. La conséquence pratique de cette situation est que les autorités nationales doivent reporter les procédures le temps que le Parlement européen rende son avis sur la demande de défense de l'immunité. En outre, lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, ledit Parlement vérifie d'abord si les faits à l'origine de ladite demande relèvent de l'article 8 du Protocole, auquel cas l'immunité ne peut pas être levée⁵⁴.

70. Le rapporteur hésite à accorder aux tribunaux nationaux une compétence exclusive s'agissant d'établir si les conditions d'application de l'immunité absolue sont remplies. Outre d'éventuels conflits d'interprétation entre tribunaux nationaux des États membres, le risque pour l'intégrité du système judiciaire ou de recours abusif au système judiciaire⁵⁵ pourrait également poser problème.

45. *Janusz Korwin-Mikkec. Parlement européen* [2013] (GC), T-77/16 paragraphe 48 et T-352/17 paragraphe 49.

46. Commission de Venise, CDL-AD (2014) 011-e, *op. cit.*, paragraphes 72-78.

47. Par exemple, en Italie, en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le parlement pourrait déterminer si les conditions d'application de cette immunité absolue sont réunies, auquel cas cette décision s'imposerait au tribunal. À supposer que le parlement et cette juridiction aient des avis différents, le système prévoit la possibilité de porter le litige devant la Cour constitutionnelle.

48. *Alfonso Luigi Marra c. Eduardo De Gregoria et Antonio Clemente*, CJUE, 21 octobre 2008, affaires jointes C-200/07 et C-201/07.

49. *Ibid.*, paragraphe 44.

50. « [...] le protocole ne prévoit pas la compétence du Parlement pour vérifier, en cas de poursuites judiciaires à l'encontre d'un député européen en raison des opinions et des votes exprimés par celui-ci, si les conditions de mise en œuvre de cette immunité sont remplies », *ibid.*, paragraphe 32.

51. *Ibid.*, paragraphe 33.

52. *Ibid.*, paragraphe 44.

53. *Ibid.*, paragraphe 43.

54. *Bruno Gollnisch c. Parlement européen* [2013] (GC), paragraphe 43.

71. Au niveau des 47 États membres du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme et le Commissaire aux droits de l'homme ont souligné les problèmes systémiques auxquels sont confrontées certaines juridictions en matière d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire, en plus des preuves établies dans des cas individuels selon lesquelles les tribunaux nationaux manquent d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif⁵⁶, ou bien la puissance publique est utilisée de manière abusive pour cibler des groupes spécifiques⁵⁷ ou mettre fin au pluralisme politique. D'aucuns reconnaissent que le climat politique peut créer un environnement susceptible d'influencer certaines décisions des tribunaux nationaux⁵⁸.

72. Sur la base de cette observation, il serait peu judicieux et même contraire à l'objectif institutionnel de l'immunité – à savoir concéder au parlement une indépendance à l'égard des autres pouvoirs – d'accorder aux juridictions nationales le pouvoir intégral d'établir la réunion des conditions d'application de l'immunité absolue.

73. Aux yeux du rapporteur, il convient de prévoir des garanties supplémentaires pour s'assurer que les autorités nationales ne sont pas guidées par des motivations d'ordre politique.

74. À supposer, par exemple, que le Président de l'Assemblée ait décidé de défendre l'immunité d'un membre pour empêcher les restrictions imposées ou risquant d'être imposées à l'intéressé, cette décision devrait être prise en considération par les autorités nationales tenues alors de fournir des raisons impérieuses de s'opposer aux conclusions du Président.

75. En outre, lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, l'Assemblée, avant d'examiner l'immunité en vertu de l'article 15 de l'Accord général, doit d'abord vérifier si les faits à l'origine de cette demande sont susceptibles d'être couverts par l'article 14 du Protocole, auquel cas l'immunité ne peut pas être levée⁵⁹.

6. Inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)

76. L'inviolabilité parlementaire protège les membres de l'Assemblée lorsque leurs actes ne relèvent pas des activités habituellement accomplies par un élu. Elle a pour but de protéger les parlementaires faisant l'objet d'accusations trafiquées en vue de les démettre de leurs fonctions.

77. L'article 15 de l'Accord général prévoit ce type d'immunité. Il s'agit d'une disposition complexe dont la lecture est en outre rendue difficile en raison de l'accumulation de règles et concepts différents qui compliquent son interprétation.

78. D'emblée, il accorde dans sa première phrase deux niveaux de protection puisqu'il mentionne à la fois le « territoire national » et le « territoire de tout autre État membre ».

79. Dans sa deuxième phrase, il prévoit également « une immunité de trajet » couvrant les représentants et leurs suppléants lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative ou en reviennent⁶⁰.

80. Enfin, dans sa troisième phrase, il exclut l'application de l'immunité si un membre est trouvé en train de commettre, de tenter de commettre ou d'avoir commis une infraction ou si l'Assemblée a levé l'immunité.

81. L'application de l'inviolabilité devient donc problématique étant donné que ses modalités sont définies – en fonction du lieu où se trouve le membre ou bien du lieu où se déroule la procédure judiciaire – soit par la législation nationale soit par l'Accord général lui-même⁶¹. En conséquence, ces immunités n'accordent pas en tout temps une protection égale à tous les membres de l'Assemblée.

82. Un membre de l'Assemblée ayant accordé une interview à la télévision ou publié une déclaration sans lien avec son mandat⁶² pourrait donc bénéficier d'une protection très limitée ou extrêmement large en fonction de sa nationalité ou bien de l'endroit où des accusations ont été portées contre lui. Ainsi, l'Assemblée

55. Dans le contexte des affaires catalanes, des voix se sont élevées pour dénoncer une éventuelle utilisation abusive du système de mandat d'arrêt européen par l'Espagne, www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-000746_EN.pdf

56. *Merabishvili c. Géorgie* [GC] [2017] (CEDH), paragraphe 324.

57. *Mammadli c. Azerbaïdjan* [2017] (CEDH), *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan* [2018] (CEDH).

58. *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC] [2020] (CEDH), paragraphe 434.

59. *Bruno Gollnisch*, op.cit., paragraphe 46.

60. Une référence explicite aux réunions des commissions et sous-commissions, omise dans l'Accord général, a été ajoutée quelques années plus tard par l'article 3 du Protocole à l'Accord général.

61. «Exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire ».

ne serait pas en mesure de défendre l'immunité d'un membre de la délégation britannique en relation avec une procédure pénale engagée contre lui ou elle au Royaume-Uni [article 15 (a)], pour la bonne raison que les parlementaires de Westminster ne jouissent d'aucune immunité de poursuites pénales⁶³.

83. De plus, en cas d'engagement d'une procédure judiciaire contre un membre de l'Assemblée dans son propre État, l'article 15 (a) exige de prendre en considération et d'interpréter les règles nationales pertinentes relatives à l'immunité pour décider si cette dernière s'applique et, également, si elle doit être levée. Cette situation pourrait entraîner un retard dans l'examen d'une demande en fonction de la disponibilité des textes pertinents (par exemple la jurisprudence nationale) dans les langues officielles du Conseil de l'Europe⁶⁴.

84. Cette double nature de l'inviolabilité parlementaire pourrait également conduire à une situation où, en présence d'un « élément transfrontalier » — à savoir un procès dans un pays autre que celui du membre en cause — ce dernier bénéficierait d'une large protection compte tenu de la compétence des organes compétents du Conseil de l'Europe non seulement en matière d'application des législations nationales en vertu de l'alinéa (a) de l'article 15, mais aussi en matière d'interprétation de celles-ci en vertu de son alinéa (b).

85. Considérons à titre d'exemple le cas examiné par le Parlement européen dans lequel un représentant élu en Allemagne était poursuivi en Grèce⁶⁵. Le Parlement a été en mesure d'interpréter les termes « procédures judiciaires » mentionnés à l'alinéa (b) de l'article 9 de manière à les étendre aux procédures civiles, imposant ainsi des obstacles procéduraux à l'action en justice contre M. Sakellariou. À supposer que M. Sakellariou eût fait sa déclaration en Allemagne et eût été également poursuivi dans ce pays, le droit allemand se serait appliqué et aurait empêché le Parlement européen de développer ce raisonnement.

86. Les divergences concernent également les aspects procéduraux. Ainsi, dans le cas de procès intentés en Pologne contre un membre polonais du Parlement européen dans le cadre d'une poursuite privée⁶⁶, il s'est avéré possible à un simple particulier de soumettre directement au Parlement polonais une demande de levée de l'immunité de l'intéressé sans que les autorités de poursuite ou le tribunal compétent soient impliqués. La question se poserait donc de savoir quelle instance est « l'autorité compétente » aux fins de la présentation de la demande à l'Assemblée. Le Parlement européen a accepté d'examiner des demandes de levée d'immunité présentées par un particulier dans le cas d'une poursuite privée, pour autant que celles-ci soient formellement transmises par un tribunal⁶⁷. L'Assemblée pourrait elle aussi adopter cette solution au cas où elle serait confrontée à une telle situation à l'avenir.

6.1. « Immunité européenne »: la protection basique accordée à tous les membres de l'Assemblée

87. Malgré sa dualité, l'article 15 accorde une certaine protection que l'on pourrait qualifier de « basique » en ce qu'elle protège uniformément tous les membres de l'Assemblée de la détention et des poursuites, quel que soit l'endroit où ils se trouvent: sur leur territoire national ou dans un autre État membre (à condition qu'ils puissent agir en leur qualité de membres de l'Assemblée).

88. L'article 15 (b) confère déjà une protection contre les arrestations ou les poursuites dans un État membre autre que celui du parlementaire en cause.

89. En ce qui concerne la protection accordée à un membre dans son propre État, l'Assemblée, et plus récemment la CJUE⁶⁸, considèrent que l'immunité conférée par les articles pertinents⁶⁹ doit protéger un membre contre des mesures restrictives (telles que la détention) même sur le territoire de son propre État, lequel peut ne pas avoir de disposition pertinente sur l'inviolabilité dans son droit interne.

62. Dans le cas contraire, il aurait été couvert par l'article 14 de l'Accord général.

63. Rapport sur la demande de défense de l'immunité et des privilèges d'Ashley Mote, 27 juin 2007, A6-0250/2007.

64. En fin de compte, cela entraînerait des difficultés analogues à celles liées à l'application d'un droit étranger: accessibilité du droit sur le plan linguistique, méthodologie juridique, connaissance des procédures et du droit matériel, etc.

65. Voir le Rapport sur la demande de défense de l'immunité parlementaire et des privilèges de Jannis Sakellariou, A-0309/2003, 12 septembre 2003, Commission juridique et du marché intérieur. En l'occurrence, les dommages-intérêts réclamés au député pour diffamation s'élevaient à 150 000 euros.

66. À savoir la possibilité de lancer une procédure pénale à la suite d'une demande de la victime alléguée dans le cadre de laquelle cette dernière soutient en outre l'accusation devant les tribunaux. Cette procédure existe dans un certain nombre de pays européens et vise souvent des plaintes liées à la diffamation.

67. Rapport sur la demande de levée de l'immunité de Guy Verhofstadt, A9-0037/2020.

68. *Junqueras* [2019], affaire C-502/19 (CJUE).

69. Article 15 de l'Accord général, article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.

90. Les deux institutions se fondent sur l'objectif de l'immunité pour asseoir cette interprétation⁷⁰. En effet, il aurait été contraire à cet objectif – qui est d'assurer à l'Assemblée une protection totale contre les ingérences dans ses travaux – de prévoir une immunité non susceptible de mettre un membre à l'abri d'une mesure restrictive imposée par son propre État au cas où la législation de ce dernier ne prévoirait pas l'immunité d'arrestation. En raison de cette immunité commune à tous les membres de l'Assemblée, quel que soit leur pays d'origine, la liberté des intéressés ne peut être restreinte que si leur immunité européenne a été préalablement levée par l'Assemblée.

91. Cette protection basique couvre les membres de l'Assemblée lorsqu'ils exercent leurs fonctions parlementaires. Lorsqu'ils ne l'exercent pas et qu'ils ne se déplacent pas pour les besoins de l'Assemblée sur le territoire de leur État membre, seule leur immunité nationale s'applique⁷¹.

6.2. Durée de l'immunité

6.2.1. Point de départ

92. L'article 25 (b) du Statut se lit comme suit:

Le mandat des représentants ainsi désignés prend effet à l'ouverture de la session ordinaire suivant leur désignation ; il n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure, sauf le droit des membres de procéder à de nouvelles désignations à la suite d'élections parlementaires.

93. Le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, comme l'Accord général, n'indique pas explicitement quand les membres du Parlement européen commencent à bénéficier de ces immunités et, en particulier, si les immunités peuvent déjà être exercées avant que les pouvoirs du membre aient été ratifiés et que son mandat ait commencé.

94. En 2003, la Commission du Règlement a estimé que les immunités sont accordées aux membres de l'Assemblée « [...] à partir du moment où leurs pouvoirs sont ratifiés. Au cas où les pouvoirs sont contestés, les immunités sont garanties provisoirement jusqu'à ce que l'Assemblée ou la Commission Permanente aient statué. En outre, les immunités s'appliquent également quand les nouveaux membres se rendent à la partie de session de l'Assemblée où leurs pouvoirs sont ratifiés. »⁷².

95. Dans sa décision adoptée la même année⁷³, le Parlement européen a opté pour une interprétation légèrement différente en vertu de laquelle les immunités produisent leur effet « à partir de la publication des résultats aux élections au Parlement européen », plutôt qu'à compter du début du mandat d'un membre, lequel, en vertu de l'Acte électoral de 1976⁷⁴, commence à l'ouverture de la première session suivant chaque élection⁷⁵. Cela dit, cette interprétation n'est pas partagée par tout le monde, en raison de la formulation de l'Acte électoral de 1976⁷⁶ qui, comme l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, fait coïncider le début d'un mandat parlementaire avec l'ouverture d'une session.

70. *Junqueras*, [2019], affaire C-502/19 (CJUE), paragraphe 83 ; en ce qui concerne l'interprétation de l'article 15.a, voir aussi le *Doc. 10840*, paragraphe 34.

71. Article 73.7 «b. L'expression «lorsqu'ils exercent leurs fonctions» vise toutes les tâches officielles accomplies dans les États membres par les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée et avec l'accord des autorités nationales pertinentes.

c. En cas de doute, le Bureau de l'Assemblée décide si les activités des membres de l'Assemblée entrent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.»

Voir *Résolution 1490(2006)* «Interprétation de l'article 15.a. de l'Accord général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe»

72. Rapport sur «l'Immunité des membres de l'Assemblée parlementaire », *Doc. 9718*, paragraphe 50.

73. Voir le « Rapport sur la demande de défense de l'immunité parlementaire et des privilèges de M. Francesco Musotto », 20 juin 2003, A5-0248/2003.

74. L'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct.

75. Même si l'interprétation retenue par le rapport fait ressortir le lien entre l'immunité et le début du mandat d'un membre, il convient de noter que « si le résultat ainsi obtenu est textuellement pur, il n'en est pas moins juridiquement choquant, car contraire à l'esprit du texte. En effet, la protection ainsi accordée semble parcellaire, car les députés ne sont pas, en général, considérés comme tels à partir de l'ouverture de la 1re session, mais bien au soir de l'élection. Ainsi, les députés peuvent être attaqués en tant que tels juste après les résultats, et ne bénéficient d'aucune protection à ce moment. ».

76. En vertu duquel le mandat commence à l'ouverture de la première session suivant chaque élection, article 3.

96. Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Junqueras* le 19 décembre 2019⁷⁷, la CJUE a tranché ce débat à propos de « l'immunité de trajet »⁷⁸ en déclarant que l'immunité prend effet avant le début du mandat⁷⁹. Toute personne élue au Parlement européen jouit par conséquent d'une immunité de trajet à compter de la proclamation des résultats officiels et non du moment où elle entre en fonction et où ses pouvoirs sont ratifiés⁸⁰.

97. La raison de cette interprétation tenait à la nécessité de combler un vide entre deux événements constitutifs [*immunity gap*]⁸¹ – l'élection et la première séance – incompatibles avec l'objectif des immunités parlementaires ayant pour effet d'empêcher un député de se déplacer pour prendre ses fonctions.

98. Le rapporteur se félicite du fait que, quatre ans avant cet arrêt, la Commission du Règlement avait conclu que M^{me} Nadiia Savchenko, désignée comme membre de la délégation du Parlement ukrainien alors qu'elle était détenue dans une prison russe, bénéficiait des immunités accordées par le Conseil de l'Europe au titre d'actes survenus avant qu'elle puisse jouir desdites immunités et que les autorités russes se soient vu priées de demander à l'Assemblée de lever l'immunité de l'intéressée si elles entendaient poursuivre la procédure judiciaire engagée contre elle. Malheureusement, aucune demande n'a été soumise par les autorités russes à cette époque.

99. L'interprétation retenue dans *Junqueras* ne semble toutefois pas concerner l'immunité absolue dans la mesure où les « opinions » ou « votes » réputés protégés par ladite immunité ne peuvent normalement s'exprimer qu'à partir de l'ouverture de la première session plénière constitutive⁸².

100. En ce qui concerne l'immunité accordée aux nouveaux membres pour qu'ils puissent se rendre à la première partie de session (ou à la partie de session dans le cadre de laquelle leurs pouvoirs sont censés être ratifiés), la position adoptée par la commission du Règlement en 2003 – et subséquemment l'avis que celle-ci a rendu en 2015 concernant le « Statut de M^{me} Nadiia Savchenko au regard de l'immunité du Conseil de l'Europe »⁸³ – suivaient les mêmes lignes que la conclusion adoptée récemment par la CJUE dans son arrêt *Junqueras*⁸⁴.

101. Cela dit, dans son arrêt *Junqueras*, la CJUE a établi une distinction, que la Commission du Règlement n'a pas examinée, entre la qualité de membre (acquise au moment où les résultats officiels de l'élection au Parlement européen sont proclamés) et le début du mandat, lequel vise simplement à établir un lien entre le nouveau député et l'institution dont il fait désormais partie⁸⁵.

102. Le rapporteur se demande dans quelle mesure ce raisonnement pourrait ou devrait être appliqué à l'Assemblée.

103. Il note que le Statut (article 25) et le Règlement (article 11.3) du Conseil de l'Europe utilisent eux aussi des termes différents, à savoir « le mandat » et « la désignation de la nouvelle délégation » respectivement⁸⁶.

104. La désignation de la délégation peut intervenir plusieurs mois avant le début du mandat. Par exemple, en septembre 2019, le Parlement ukrainien a nommé une nouvelle délégation à la suite d'élections tenues en juillet 2019. La nouvelle délégation ayant décidé de ne pas soumettre ses pouvoirs lors de la partie de session d'octobre 2019, conformément à l'article 11.3⁸⁷ du Règlement, le mandat de l'ancienne délégation a expiré alors que celui de la nouvelle délégation n'avait pas encore commencé, faute de soumission et de ratification des pouvoirs de cette dernière. Par conséquent, le mandat de la nouvelle délégation a débuté le

77. *Junqueras*, op.cit.

78. L'Accord général contient une disposition analogue dans son article 15, deuxième paragraphe.

79. En particulier, il a déclaré « qu'une personne qui a été officiellement proclamée élue au Parlement européen doit être regardée comme ayant acquis, de ce fait et à partir de ce moment, la qualité de membre de cette institution, aux fins de l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, ainsi que comme bénéficiant, à ce titre, de l'immunité prévue au deuxième alinéa de cet article », paragraphe 81.

80. M. Junqueras avait fait l'objet de mesures restrictives, avant que ses pouvoirs aient pu être ratifiés, sous la forme d'une détention provisoire pour des faits antérieurs à l'élection. La Cour de justice a jugé que les immunités de l'intéressé avaient pris effet à compter du jour de la proclamation des résultats officiels de l'élection et que c'est donc à partir de cette date que la mesure de détention provisoire devait être levée ou, à défaut, que la demande de levée de l'immunité devait être présentée par l'autorité compétente au Parlement européen. *Junqueras*, op.cit., paragraphe 94.

81. Sascha Hardt, « Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies, ECJ 19 December 2019, Case C-502/19, *Junqueras*, ECLI:EU:C:2019:1115 ».

82. [Manuel sur les incompatibilités et immunités des députés européens](#), 2014., p.30.

83. AS/Pro (2015) 04.

84. *Junqueras*, op.cit, paragraphe 80.

85. *Junqueras*, op.cit.

86. Article 11.3 du Règlement.

premier jour de l'ouverture de la session ordinaire de 2020, soit près de quatre mois après la désignation de ses membres. À supposer que le raisonnement tenu dans l'arrêt *Junqueras* doit s'appliquer *mutatis mutandis*, la délégation nouvellement désignée aurait déjà bénéficié d'immunités en vue de se rendre aux réunions publiques de l'Assemblée.

105. Toutefois, le rapporteur ne souhaite pas poursuivre l'analyse de ce point particulier tant qu'il n'aura pas donné lieu à un cas pratique. Si un tel cas se présente un jour, selon la hiérarchie interne des normes, la priorité doit être donnée au Statut qui, toutefois, doit être interprété de manière à donner pleine efficacité aux dispositions pertinentes.

6.2.2. La fin de l'immunité

106. La position adoptée par l'Assemblée dans sa [Résolution 1325 \(2003\)](#) reflète celle de la CJUE selon laquelle la formule « pendant la durée des sessions de l'Assemblée » – qui détermine la période pendant laquelle l'immunité s'applique – doit être entendue comme couvrant toute l'année⁸⁸.

107. Selon l'exposé des motifs de la [Résolution 1325 \(2003\)](#)⁸⁹, « [i]l est évident que les immunités cessent avec la fin du mandat du membre de l'Assemblée, la démission ou quand un cas d'incompatibilité se présente pour un membre. Force est de rappeler que tant qu'ils sont membres de l'Assemblée parlementaire et jusqu'à leur remplacement les Représentants et Suppléants gardent leurs immunités selon l'Accord général et son Protocole additionnel de 1952, comme le stipule l'article 15 de l'Accord général, car cela est indépendant d'un mandat parlementaire national ('qu'ils soient parlementaires ou non') ». Le rapporteur ne voit aucune raison de s'écarter de cette interprétation⁹⁰.

108. En outre, l'immunité cesse de s'appliquer en cas d'incompatibilités telles que celles mentionnées aux articles 25 (a)⁹¹ et 36 (d)⁹² du Statut ou survenant lorsque le président de l'Assemblée parlementaire est nommé membre d'un gouvernement⁹³. Par le passé, l'Assemblée a également appelé les représentants ayant accepté des postes spécifiques au sein du Conseil de l'Europe (par exemple, celui de membre élu du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) à démissionner.

6.2.3. 3 L'immunité s'applique-t-elle aux actes commis avant les élections?

109. Cette question est légèrement différente de celle du moment où l'immunité commence ou prend fin. Dans un certain nombre d'États membres, même si la protection offerte par l'inviolabilité commence avec le début du mandat, elle pourrait également s'appliquer, dans certains cas, à des procédures judiciaires engagées contre des parlementaires avant leur élection. C'est le cas en Bulgarie, en Andorre, au Danemark, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie⁹⁴ (la liste n'est pas exhaustive). En République tchèque, l'inviolabilité couvre également les procédures judiciaires engagées contre les parlementaires avant leur élection. Toutefois, si l'accord de la Chambre n'a pas été demandé (ou n'a pas été refusé), le parlementaire peut être poursuivi après l'expiration de son mandat. Au Luxembourg, la protection de l'inviolabilité ne couvre pas les procédures judiciaires engagées contre un député avant son élection. Toutefois, ces procédures peuvent être suspendues par la Chambre pour la durée de la session. Dans d'autres pays, par exemple en France ou en Estonie, la protection ne couvre pas les procédures judiciaires engagées contre les parlementaires avant leur élection⁹⁵.

110. Le Parlement européen ne supprimerait pas la protection accordée à un député dans un autre État membre (article 9, paragraphe 1, point b), du protocole n° 7) au seul motif que la procédure est antérieure à l'acquisition du statut de député et, partant, de l'immunité. Il examinerait le contexte global pour savoir si la

87. « Les pouvoirs de l'ancienne délégation expireront à l'ouverture de la première séance de l'Assemblée [...] suivant la désignation de la nouvelle délégation par le parlement national ou l'autorité compétente [...] », article 11.3 du Règlement de l'Assemblée parlementaire.

88. *Roger Wybot c. Edgar Faure et autres*, arrêt du 10 juillet 1986, affaire 149/85.

89. [Doc. 9718](#).

90. *Ibid.*, paragraphes 55 à 58.

91. Tout représentant doit avoir la nationalité du membre qu'il représente. Il ne peut pas être en même temps membre de l'Assemblée et du Comité des Ministres.

92. « Aucun membre du Secrétariat ne peut détenir un emploi rémunéré par un gouvernement, être membre de l'Assemblée Consultative ou d'un parlement national, ou remplir des occupations incompatibles avec ses devoirs. »

93. Article 15.5 du Règlement de l'Assemblée.

94. UIP, PARLINE: base de données sur les parlements nationaux.

95. *Ibid.*

procédure a été compromise par le *fumus persecutionis*, c'est-à-dire que l'on pourrait prétendre «que la procédure judiciaire a été lancée dans l'intention d'entraver l'activité politique future» du membre et donc du Parlement européen.»⁹⁶

111. Le fait d'appliquer la protection à des procédures antérieures au début du mandat n'est pas en contradiction avec le principe de fonctionnalité en ce sens que l'appréciation globale devrait être faite si ces procédures avaient été engagées avec l'objectif clair d'entraver l'activité politique de la personne, ce qui après son élection aurait également pour conséquence d'entraver le fonctionnement de l'institution parlementaire.

112. Par conséquent, si, selon le Statut, l'inviolabilité n'est sans doute effective que pendant la session de l'Assemblée, elle pourrait néanmoins s'appliquer aux actes commis avant le début du mandat à l'Assemblée, à condition que la preuve du *fumus persecutionis* puisse être établie⁹⁷.

6.3. Commission d'une infraction (flagrant délit)

113. L'immunité accordée aux membres de l'Assemblée ne s'applique pas lorsque ceux-ci sont surpris en train de commettre, de tenter de commettre ou viennent de commettre une infraction (flagrant délit). Deux interprétations coexistent.

114. Selon la première, si un élu est pris en flagrant délit, aucune autorisation ne doit être demandée au parlement dont il est membre à un quelconque stade de la procédure: ni pour son arrestation ni pour son éventuel renvoi devant un tribunal. Les motifs sous-jacents de cette interprétation tiennent à la très faible probabilité qu'une infraction de ce type commise sur place ait un lien fonctionnel avec l'exercice de la fonction parlementaire.

115. Selon une autre interprétation, l'interruption de l'immunité est seulement temporaire et ne s'applique qu'au moment de l'arrestation proprement dite afin de permettre aux États membres de mettre fin à une situation dans laquelle la sûreté ou l'ordre publics sont menacés: une fois le danger écarté, les dispositions générales relatives à l'immunité redeviennent pleinement applicables⁹⁸.

116. En 2003, le rapporteur sur les « immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » a établi, sur la base des réponses des délégations nationales, que le terme « flagrant délit » implique un délai de moins de 24 heures entre la commission de l'infraction et le début des poursuites. Il a également décidé de ne pas aller plus loin dans l'exploration des problèmes potentiels pouvant découler de l'application de ce concept. Il a toutefois reconnu que son application pouvait s'avérer compliquée et mentionné dans ce contexte le cas de deux parlementaires de l'opposition reconnus coupables par un tribunal d'avoir participé à une manifestation antigouvernementale, laquelle avait commencé pacifiquement avant de dégénérer. Du seul fait de leur participation à la manifestation, les deux parlementaires avaient été considérés comme coauteurs des infractions et condamnés en flagrant délit sans que leur immunité parlementaire eût été levée au préalable⁹⁹. Le cas d'un membre du Parlement européen arrêté alors qu'il escaladait la clôture d'une installation militaire illustre bien la problématique du « flagrant délit ». Un autre exemple concerne un député n'ayant pas obtempéré à un ordre de dispersion d'une manifestation donné par la police¹⁰⁰. Le rapporteur pense également aux situations dans lesquelles une déclaration au contenu prétendument illégal publiée en ligne pourrait déclencher une réaction immédiate des autorités publiques. Dans tous ces cas, l'application du principe de flagrant délit peut conduire à des condamnations sans levée préalable de l'immunité.

117. Par conséquent, le rapporteur estime que des garanties spéciales sont nécessaires pour minimiser le risque de la multiplication des procédures en flagrant délit pour des raisons politiques. D'une part, le recours à cette exception à l'immunité ne devrait être nécessaire, conformément à l'interprétation retenue par le Parlement européen à l'époque, que pour rétablir l'ordre public et réduire le risque de disparition de preuves. D'autre part, l'Assemblée devrait pouvoir déterminer si les poursuites à l'encontre d'un membre revêtent un caractère sérieux et ne sont pas inspirées par des préoccupations étrangères à la bonne administration de la justice.

96. European Parliament decision of 9 March 2021 on the request for waiver of the immunity of Carles Puigdemont i Casamajó (2020/2024(IMM)).

97. *Ibid.*, p.37.

98. «Parliamentary Immunity in the European Parliament», Etude interne, Direction générale des politiques internes, Direction C Droits des citoyens et Affaires Constitutionnelles, 2005.

99. Doc. 9718, paragraphe 44.

100. A2- 0151/85 ; A2-0035/86.

118. En ce qui concerne le dernier point, le rapporteur suggère qu'en présence d'une forte présomption qu'un membre a été privé sans raison de ses privilèges par l'application de la disposition relative au flagrant délit, le Président de l'Assemblée pourrait prendre l'initiative de faire valoir le privilège et l'immunité de l'intéressé. Le membre peut aussi adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité. Ces deux possibilités sont déjà couvertes par l'article 73.6 du Règlement.

6.4. Actions au civil: l'expérience du Parlement européen

119. La question de la couverture des procédures civiles par les immunités accordées aux membres de l'Assemblée concernerait potentiellement un nombre très limité de cas. En vertu de l'alinéa (a) de l'article 15, elle viserait les cas où les règles nationales d'inviolabilité couvrent également les procédures civiles.

120. À supposer que la situation d'un membre relève de l'alinéa (b) de l'article 15 (exemption d'arrestation et de poursuite judiciaire sur le territoire de tous les autres États membres), il appartiendrait à l'Assemblée de décider de l'opportunité de se conformer aux précédents du Parlement européen¹⁰¹.

121. L'immunité accordée aux membres du Parlement européen lorsqu'ils se trouvent sur le territoire d'un État Partie autre que le leur [article 9, paragraphe 1, alinéa (b)] les protège contre la détention et toute procédure judiciaire. La possibilité d'appliquer cette disposition aux procédures civiles a longtemps été exclue pour la simple raison que les membres fondateurs de la CECA n'avaient pas accordé un tel privilège aux membres de leurs propres parlements respectifs¹⁰². Toutefois, depuis 2003, le Parlement peut maintenir l'immunité d'un membre dans le cadre d'une procédure civile dès lors que ladite procédure constitue « un moyen détourné d'intenter une action en justice contre les membres d'une manière similaire à une procédure pénale »¹⁰³. Par conséquent, le libellé de l'article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne est interprété de manière à englober toute procédure civile ayant pour objectif d'obtenir des dommages-intérêts punitifs.

122. Outre les précédents établis par le Parlement européen¹⁰⁴, certains principes énoncés dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme peuvent également suggérer que, dans certains cas, les « poursuites » visées à l'article 15, alinéa (b) pourraient être interprétées comme couvrant les procédures civiles étant donné la nature punitive des sanctions.

123. Dans certaines affaires ayant donné lieu à l'imposition d'une restriction à la liberté d'expression, la Cour européenne des droits de l'homme a mis l'accent non pas sur la nature de ladite restriction – pénale ou autre¹⁰⁵ – mais sur l'« effet paralysant » que la crainte d'une sanction ou d'une mesure punitive peut avoir sur la liberté d'expression et, par conséquent, sur le fonctionnement sans entrave de l'institution parlementaire. Il importe en priorité d'examiner si la manière dont la procédure est utilisée aurait un effet dissuasif similaire à celui d'une procédure pénale sur un député, au détriment du fonctionnement de l'institution parlementaire.

7. Statut de témoin

124. Ni l'Accord général ni le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne ne contiennent la moindre disposition spécifique concernant la nécessité de lever l'immunité avant qu'un membre puisse témoigner en qualité de témoin ou d'expert. Le Parlement européen a adopté une position selon laquelle ses membres n'ont pas besoin, et ne devraient pas avoir besoin, de son autorisation pour comparaître en ces qualités. Il a énoncé cette conclusion sur la base de l'obligation d'une coopération loyale entre les institutions de l'Union européenne et celles des États membres, pour autant qu'une telle pratique ne porte pas préjudice à l'indépendance des membres. Une règle spéciale a été ajoutée au Règlement de l'Assemblée afin de refléter le caractère institutionnel de l'immunité: les membres peuvent comparaître en qualité de témoin pour

101. *Jannis Sakellariou, op.cit.*, A5-0421/03 (*Gargani*), A5-0184/04 (*Schulz*), A5-0185/04 (*Lehne*) ; et A5-0281/04 (*Bossi*).

102. Article 15 de l'Accord général et article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne. Le libellé de l'article 15 de l'Accord général diffère légèrement, dans la mesure où il mentionne « l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire ». Malgré la différence de formulation, le champ d'application des deux dispositions semble être identique, dans la mesure où les procédures civiles sont exclues du champ d'application de l'article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, à moins que les dommages et intérêts réclamés ne soient destinés à constituer une punition. Voir aussi « Parliamentary Immunities in the European Parliament », *op.cit.*

103. *Jannis Sakellariou, op.cit.*

104. Le Parlement européen a élargi l'interprétation du terme « poursuite judiciaire » afin qu'il englobe toute tentative d'obtenir des dommages-intérêts punitifs dans le cadre de procédures civiles, *Jannis Sakellariou, op.cit.*

105. Dans *Cumhuriyet Vakfı et autres c. Turquie* [2013] (CEDH), une injonction avait été délivrée contre un quotidien national dans le cadre d'une action au civil pour diffamation.

autant que cette comparution n'entrave pas le bon fonctionnement de l'institution. Ainsi, ils ne doivent pas être obligés de comparaître à une date ou à une heure qui les empêcherait de remplir leurs fonctions parlementaires. Par ailleurs, le Parlement européen a complété cette règle par une disposition prévalant dans certains parlements nationaux, laquelle permet à un député de refuser de témoigner devant un tribunal dès lors que cette déposition concerne ses activités de parlementaire. Cette disposition ne fait pas de distinction entre les types d'immunités et laisse à la discrétion des membres le choix de témoigner ou non si l'affaire concerne leurs fonctions parlementaires.

125. Dans son « Avis sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Dick Marty », la Commission du Règlement a estimé qu'aucun parlementaire couvert par une telle immunité ne peut être entendu, y compris en qualité de témoin, sans toutefois interdire à un membre de déposer s'il le souhaite.

126. Dans les lignes directrices figurant à l'annexe, le rapporteur suggère de combiner ces deux positions.

8. Volet procédural: comment l'immunité peut-elle être invoquée ou revendiquée ?

8.1. Décision contraignante consécutive à une demande de levée de l'immunité

127. Tout parlementaire peut invoquer les immunités accordées aux membres de l'Assemblée s'il existe des motifs sérieux de croire que les poursuites engagées à son encontre ou toute restriction imposée à son droit de se rendre aux réunions de l'Assemblée ou d'en revenir vise à porter atteinte à ses activités politiques, à restreindre sa liberté d'action et à priver l'Assemblée de sa contribution.

128. La compétence de l'Assemblée parlementaire en matière de levée de l'immunité d'un de ses membres est expressément prévue par l'article 15, troisième phrase, de l'Accord général. Par conséquent, toute décision prise en vertu de cette disposition est contraignante pour les autorités judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe. L'article 73 du Règlement de l'Assemblée décrit notamment la procédure relative à la communication et à l'examen d'une demande de levée de l'immunité accordée en vertu de l'article 15. Ledit article ayant été introduit dans le Règlement de l'Assemblée en 2003 et contenant des dispositions analogues à l'article correspondant du Règlement du Parlement européen, le rapporteur envisagera si des modifications devraient être apportées, compte tenu de la révision du Règlement du Parlement européen intervenue après 2003.

129. De l'avis du rapporteur, les lignes directrices devraient préciser qu'en sa qualité de principe général, l'immunité doit pouvoir être levée afin de prévenir l'impunité et d'assurer effectivement le principe d'égalité devant la loi, sauf en présence d'une forte présomption que la procédure judiciaire a été engagée dans l'intention de nuire aux activités politiques du membre en cause.

130. Lors de l'examen d'une demande de levée d'immunité, l'Assemblée doit s'assurer que les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril son bon fonctionnement et que la demande est sérieuse, c'est-à-dire non dictée par d'autres motifs que celui de rendre la justice. Si ces conditions sont réunies, l'Assemblée doit normalement proposer de lever l'immunité. Les éléments suivants, identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme, peuvent constituer des preuves que la procédure judiciaire peut être teintée d'arrière-pensées politiques¹⁰⁶:

- le contexte politique et juridique plus large dans lequel la procédure judiciaire contre un membre est lancée¹⁰⁷ ;
- le moment où les poursuites sont engagées¹⁰⁸ ;
- toute indication d'un ciblage spécifique et personnel¹⁰⁹ ;

106. «Guide sur l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme» publié par la Cour européenne des droits de l'homme, p. 22-23.

107. Par exemple, des changements récents dans la législation, des déclarations de responsables gouvernementaux, mais aussi des rapports internationaux relatifs à l'intégrité de la justice ou au risque de soumission des autorités répressives à la majorité au pouvoir dans un État donné.

108. Par exemple, des années après que les infractions présumées aient été commises. Pourtant, si les poursuites pénales engagées contre des hommes ou femmes politiques après un changement de pouvoir peuvent suggérer l'existence d'accusations motivées par des considérations politiques, force est d'admettre que ces mêmes poursuites reflètent aussi parfois le désir de punir les crimes présumés du régime précédent (dont les membres auraient été à l'abri de la justice pendant de longues années).

109. Par exemple, des restrictions répétitives et/ou identiques dont un membre a fait l'objet.

- le statut et les activités spécifiques d'un membre¹¹⁰, même si l'absence d'un statut politique particulier n'exclut pas forcément une quelconque motivation politique derrière la procédure judiciaire ;
- la gravité des charges par rapport aux accusations qui seraient portées à l'encontre d'un citoyen ordinaire pour les mêmes faits et un lien suffisant avec les objectifs de la justice pénale¹¹¹ ;
- l'incertitude entourant le poids et l'origine des preuves présentées pour étayer les accusations ;
- le raisonnement et les éléments sur lesquels se fonde la demande de levée d'immunité ;
- les garanties procédurales.

8.2. Défense de l'immunité (article 73.6)

131. En vertu de l'article 73.6 du Règlement de l'Assemblée, tout membre de cette dernière impliqué dans une procédure judiciaire peut adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité¹¹². La demande peut être présentée lorsqu'il est allégué qu'une atteinte aux privilèges et immunités d'un membre par les autorités d'un État membre s'est produite ou est sur le point de se produire. En particulier, une telle demande de défense des privilèges et immunités peut être présentée s'il est considéré que les circonstances peuvent s'analyser en une restriction administrative ou autre à la liberté de déplacement du membre se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant, en une restriction administrative ou autre à une opinion exprimée ou à un vote émis dans l'exercice de ses fonctions, ou en l'implication d'un membre ou d'un ancien membre dans une procédure judiciaire en relation avec une opinion exprimée ou un vote émis dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire¹¹³.

132. **Le rapporteur estime que la possibilité de présenter une telle demande doit être également ouverte aux anciens membres de l'Assemblée, compte tenu de la nature perpétuelle de l'immunité absolue**, et propose de modifier l'article 73.6 en conséquence.

133. Le rapporteur estime qu'en cas de détention d'un député, le Président devrait, dans la décision de défense de l'immunité, attirer l'attention des autorités nationales sur le fait que le maintien en détention d'un élu pour une durée déraisonnable l'empêche d'occuper son siège et compromet ainsi l'indépendance du pouvoir législatif et l'efficacité du processus électoral destiné à déterminer la volonté du peuple. Cet argument est d'autant plus valable qu'il existe en droit pénal d'autres mesures de sécurité (par exemple, la mise en liberté sous caution) permettant d'assurer le bon déroulement de l'enquête lorsque rien n'indique que le suspect se soustraira à la justice.

134. Contrairement à la procédure de levée de l'immunité qui trouve son fondement dans l'Accord général, la procédure de défense de l'immunité s'inspire des législations et pratiques nationales et ne trouve son fondement que dans le Règlement de l'Assemblée.

135. En ce qui concerne la procédure de défense de l'immunité introduite dans le Règlement du Parlement européen, la CJUE a estimé que même ce texte fixant l'organisation interne de l'institution ne peut pas accorder au Parlement des pouvoirs non expressément reconnus par le Protocole et que, par conséquent, une décision de défense de l'immunité constitue « un avis qui ne produit pas d'effets contraignants à l'égard des autorités juridictionnelles nationales »¹¹⁴. La Cour de Luxembourg a également souligné l'obligation de coopération loyale entre le Parlement européen et les autorités juridictionnelles nationales¹¹⁵ « aux fins d'éviter tout conflit dans l'interprétation » ; ces dernières devraient suspendre la procédure juridictionnelle le temps au Parlement de donner son avis.

110. Par exemple, si un membre est le principal leader de l'opposition. Toutefois, le simple fait qu'un membre soit impliqué dans des activités politiques ne suffit pas à établir que les accusations portées contre lui sont motivées par des considérations politiques.

111. Par exemple, si un membre fait l'objet d'accusations au pénal pour des faits qui, dans le cas d'un citoyen ordinaire, conduiraient à une simple procédure administrative. D'autre part, le fait qu'un membre soit titulaire d'une charge publique peut constituer une circonstance aggravante.

112. Cette procédure a été introduite dans le Règlement par la [Résolution 1325 \(2003\)](#) et reproduit une procédure analogue en vigueur au Parlement européen, elle-même inspirée d'une procédure disponible dans certains États membres consistant à permettre à un parlement de défendre l'immunité de ses membres lorsque la juridiction nationale ne reconnaît pas ladite immunité. Au total, trois décisions de défense de l'immunité ont été prises par le Président: en 2005 à la suite de la demande de M. Iannuzzi, en 2014 à la suite de la demande de M. Dick Marty et en 2016 à la suite de la demande de M. Ertuğrul Kürkçü.

113. Des raisons analogues sont avancées à l'article 7 du Règlement du Parlement européen.

114. *Marra*, op.cit., paragraphe 9.

115. *Ibid.*, paragraphe 42.

8.3. Confirmation en urgence des privilèges et immunités (article 73.6)

136. L'article 73.6 du Règlement de l'Assemblée décrit une procédure spécifique permettant au Président d'appliquer une procédure distincte en cas d'arrestation ou de privation de liberté de mouvement d'un membre dans le cadre d'une violation apparente des privilèges et immunités de l'intéressé. L'objectif de cette procédure est de fournir une réponse d'urgence à une situation s'analysant en une violation supposée des dispositions sur les privilèges et immunités avant que d'autres procédures visant à établir la violation n'aient été conclues ou bien de prévenir ou minimiser le préjudice potentiel (irréversible) que la violation alléguée pourrait engendrer. Avant de prendre une telle décision, le Président peut, le cas échéant, consulter la commission compétente.

137. En vertu de la disposition susmentionnée, le Président peut décider d'office s'il convient ou pas de prendre une initiative urgente visant à confirmer l'immunité d'un membre arrêté ou privé de sa liberté de déplacement (« le Président de l'Assemblée peut... »). Le Président n'est pas tenu de prendre une telle initiative et la décision de confirmer l'immunité d'un membre reste entièrement à sa discrétion¹¹⁶.

9. Liberté de déplacement c. « immunité de trajet »

138. Enfin, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur deux dispositions différentes contenues dans l'Accord général. Même si elles poursuivent le même objectif, à savoir préserver le fonctionnement normal de l'Assemblée et la liberté de mouvement, chacune déclenche un mécanisme de protection différent.

139. L'article 13 énonce l'obligation générale d'éviter toute restriction au libre déplacement des membres de l'Assemblée, se rendant au lieu de réunion de cette dernière ou en revenant, imposée par leur propre gouvernement ou par les gouvernements des autres membres. Elle englobe une grande variété de restrictions potentielles – de nature administrative, douanière ou autre – et ne fait pas obstacle aux formalités spéciales pouvant être accomplies pour éviter lesdites restrictions. Par conséquent, les membres de l'Assemblée sont en principe soumis au régime général des visas, même si un État membre accueillant une réunion ou un événement officiel organisé par l'Assemblée est tenu de délivrer un visa aux membres concernés. Cette disposition doit toutefois s'appliquer de manière équitable et légale. Par exemple, un État membre n'aurait pas le droit d'empêcher un membre de l'Assemblée d'entrer sur son territoire en raison de ses opinions politiques ou de son origine nationale ou ethnique.

140. L'immunité de trajet (article 15) traite d'un cas de figure concret, à savoir l'imposition de restrictions (arrestation et détention) à un membre de l'Assemblée, quel que soit l'État dont il est ressortissant et indépendamment de la protection accordée par les lois nationales pertinentes. Ce principe garantit aux membres de l'Assemblée l'immunité d'arrestation et de détention lorsqu'ils voyagent pour le compte de l'Assemblée, y compris à l'intérieur du territoire de leur propre État, indépendamment de l'immunité accordée par la législation nationale. Si un État membre décide ou maintient la détention d'un membre exerçant sa fonction de représentant à l'Assemblée, il doit d'abord soumettre à cette dernière une demande de levée de l'immunité de l'intéressé.

10. Conclusions

141. Le présent rapport vise à résumer les principes régissant l'application du régime d'immunité accordé aux membres de l'Assemblée et à établir les critères d'application devenus indispensables pour répondre au souci de protection efficace desdits membres, notamment à la lumière des nouveaux risques politiques, mais aussi pour fixer des critères clairs et objectifs permettant aux privilèges et immunités de répondre à leur finalité institutionnelle tout en prévenant l'éventuel détournement des privilèges par les parlementaires à des fins personnelles.

142. Après avoir examiné la portée des immunités accordées aux membres de l'Assemblée, le rapporteur est parvenu à la conclusion liminaire que le Conseil de l'Europe dispose d'une base solide pour répondre aux deux besoins décrits dans le paragraphe précédent.

143. Bien sûr, le recours à un double régime d'immunité par l'article 15, lequel prévoit une portée variable de la protection et crée des situations distinctes, rend la protection moins efficace. D'un autre côté, les raisons sous-jacentes à un tel régime — telles qu'elles découlent du double mandat des membres de l'Assemblée —

116. *Junqueras*, ordonnance rendue le 15 décembre 2020 par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire T-24/20), paragraphes 109 et 110.

sont toujours valables aujourd'hui. De plus, tous les membres de l'Assemblée jouissent, pendant leur mandat, de l'immunité « fondamentale » d'arrestation et de détention, indépendamment de leur pays d'origine et de sa législation.

144. L'approche pragmatique commande de ne pas s'engager dans le long et difficile processus de révision de l'Accord général. Par conséquent, le rapporteur se propose de clarifier le régime d'application de cet instrument et de rappeler aux États membres les obligations déjà existantes. Cette approche est tout à fait conforme à la position du Comité des Ministres qui « considère qu'une mise en œuvre effective de ces règles [en matière de privilèges et immunités] résoudrait la plupart des problèmes soulevés par l'Assemblée parlementaire [dans sa [Recommandation 2083 \(2016\) 'Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires'](#)] ».

145. Le rapporteur souligne en outre que le recours aux principes d'interprétation fondamentaux éviterait les situations d'interprétation unilatérale par les États membres et rassurerait l'Assemblée quant à sa compétence en matière de levée des immunités de ses membres.

146. Les lignes directrices énoncées dans le projet de résolution ne créent pas de nouveaux droits et privilèges. Elles résument simplement les pratiques internes, y compris celles du Parlement européen avec lequel l'Assemblée partage le régime d'immunité, mettent en œuvre les principes et l'interprétation définis par les juridictions européennes et fournissent des informations pratiques pour fluidifier le traitement des demandes liées à l'immunité et offrir des garanties contre les abus.

147. Enfin, les lignes directrices permettront aux membres de l'Assemblée de mieux connaître les privilèges et immunités dont ils jouissent.