



Résolution 2392 (2021)¹

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

Assemblée parlementaire

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 du Conseil de l'Europe 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 toujours d'une base juridique 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 recommandé que le régime des immunités soit complété et clarifié par un ensemble de critères, afin d'éviter que les immunités et privilèges puissent être invoqués en cas de réels soupçons 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 (STE n° 10). 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 offrir des garanties contre les abus. Elles garantiront l'application cohérente du régime des privilèges et immunités dans l'ensemble des États membres.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 27 septembre 2021 (24^e séance) (voir [Doc. 15364](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Tiny Kox). *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 septembre 2021 (24^e séance).



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 de l'Assemblée 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 membres 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 modifier 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.»

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 \(2016\)](#) «Les sanctions prises à l'encontre des parlementaires», elle rappelle aux États membres leurs 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

1. 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.

2. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et immunités ayant pour objet de préserver l'intégrité de l'Assemblée et de 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.

3. Leur mise en œuvre pratique est précisée dans le Règlement et les résolutions pertinentes de l'Assemblée², en tenant compte des éléments suivants:

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

4. 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)

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

2. En particulier les [Résolutions 1325 \(2003\)](#), [1490 \(2006\)](#) et [2127 \(2016\)](#).

6. C'est pourquoi l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités:
- 6.1. revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel; elle continue de s'appliquer après la fin du mandat des membres; elle ne peut pas être levée par l'Assemblée parlementaire ni par un parlement national;
 - 6.2. constitue un privilège institutionnel, de sorte qu'aucun membre ou ancien membre n'est en droit de demander sa levée ou d'y renoncer;
 - 6.3. s'applique à toutes les procédures judiciaires (pénales, civiles ou administratives) qui pourraient résulter d'opinions prononcées ou de votes émis. Par conséquent, 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 qu'il ne juge pas opportun de divulguer;
 - 6.4. 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;
 - 6.5. couvre uniquement, compte tenu de cette protection exceptionnelle, 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 telles que la défense d'intérêts particuliers en échange d'une contrepartie financière;
 - 6.6. 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;
 - 6.7. pourrait, en plus de couvrir les déclarations faites par les membres pendant les débats en plénière ou lors de réunions des commissions et sous-commissions, être également 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'Assemblée³;
 - 6.8. 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 lors d'un vote) étant donné que ces infractions ne concernent pas les opinions exprimées et/ou les votes émis.
7. 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 général sur les privilèges et immunités⁴.
8. 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 de l'accord, auquel cas ladite demande doit être rejetée.

3. Par exemple, lorsqu'un membre exerce des fonctions sur décision officielle d'un organe compétent de l'Assemblée (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.).

4. 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.

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)

9. 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:

9.1. 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 l'Assemblée et de ses organes;

9.2. 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;

9.3. 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 de ce dernier 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;

9.4. 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 justice⁵;

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

9.6. 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; la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice⁶. Si aucun de ces éléments ne peut être établi, l'Assemblée devrait normalement proposer de lever l'immunité;

9.7. 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;

9.8. 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;

5. 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 les privilèges et immunités de l'intéressé. Ce dernier peut également s'adresser au Président pour le prier de défendre son immunité.

6. 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.

9.9. 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 où elle 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).