



Doc. 91

30 novembre 1951

Immunités des représentants et suppléants à l'Assemblée, tendant à modifier l'article du règlement relatif à la levée de l'immunité

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. James HOY, Royaume-Uni, Groupe socialiste



A. Exposé des motifs

1. 1. Textes de base : articles 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités.

Le régime des immunités établi au profit des représentants et suppléants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe trouve sa réglementation dans les articles 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités signé à Paris, le 2 septembre 1949.

Cet accord, conclu conformément aux dispositions de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, a, jusqu'à présent, été ratifié par les cinq États membres suivants : Norvège (1er décembre 1949), Pays-Bas (15 mars 1950), Royaume-Uni (29 août 1950), Suède (7 septembre 1950), Belgique (5 avril 1951).

Cependant, en vertu de son article 22, l'accord est entré provisoirement en application dès sa signature.

L'article 14 est ainsi conçu :

« Les représentants à l'Assemblée Consultative 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. »

et l'article 15 :

« Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative 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 Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative ou en reviennent. Elle ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un représentant ou d'un suppléant. »

2. 2. Immunité relatant de l'article 14 de l'accord.

L'exemption de toutes mesures de recherche, détention ou poursuites pour opinions ou votes émis à l'Assemblée n'est que l'application au Conseil de l'Europe d'une immunité que tous les États participant au Conseil reconnaissent aux membres de leur propre parlement, agissant *ès-qualités*. Il s'agit en l'espèce de cet aspect de l'immunité parlementaire généralement connu dans les parlements du continent sous le nom, impropre d'ailleurs, d'irresponsabilité.

La protection ainsi garantie aux représentants et aux suppléants, moins dans leur intérêt personnel que dans celui du prestige de l'Assemblée elle-même, a pour but d'assurer un climat d'indépendance et de libre expression des opinions. Une telle garantie trouve d'ailleurs sa confirmation dans l'article 25 (b) du Statut ainsi conçu : «Aucun représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée... »

L'immunité ainsi accordée est absolue en ce sens qu'aucune autorité judiciaire ne pourrait, à aucune époque, même après l'expiration du mandat, valablement prononcer une condamnation sur la base d'opinions ou votes émis à l'Assemblée.

En raison du caractère absolu de l'immunité, l'Assemblée ne saurait être appelée à en prononcer le retrait à l'encontre d'un de ses membres, et aucune procédure n'est à prévoir pour ce cas dans le règlement.

3. 3. Immunité résultant de l'article 15 de l'accord.

Cette immunité est d'une nature différente de la précédente; elle est établie au bénéfice direct des représentants, non plus pour garantir l'indépendance de l'Assemblée, mais plutôt pour prévenir toute entrave à la bonne marche de ses travaux. S'agissant ici d'une protection personnelle contre des poursuites fondées sur des faits étrangers à l'activité propre à l'Assemblée, c'est le deuxième aspect de l'immunité parlementaire qui est visé dans l'article 15 de l'accord, aspect que recouvre usuellement le terme d'inviolabilité. Alors que l'« irresponsabilité » ne s'applique qu'aux actes des représentants agissant dans le cadre de leurs fonctions à l'Assemblée — et joue alors d'une façon absolue — l'« inviolabilité » s'étend au delà des actes de la fonction — mais seulement dans les limites prévues à l'article 15 de l'accord.

(a) Durée de l'immunité.

Tout d'abord, l'immunité n'existe que « pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative ». Une difficulté d'interprétation apparaît par suite de la scission des sessions en deux ou éventuellement plusieurs parties; en effet la session théorique étalée sur plusieurs mois, déborde largement les périodes de session effective dont le total ne peut statutairement excéder un mois. En raison du caractère personnel de l'« inviolabilité » et de l'exception qu'elle apporte au droit commun, le texte ne peut être interprété que dans un sens étroit et en fonction du seul but poursuivi qui est d'éviter tout trouble dans les travaux de l'Assemblée. Il convient donc d'admettre que l'Assemblée trouve des garanties suffisantes dans une « inviolabilité » dont la durée serait limitée aux seules périodes de session effective. S'il advenait que des poursuites fussent engagées avant l'ouverture ou la Substireprise d'une session, elles devraient nécessairement être interrompues par l'autorité judiciaire pour permettre au représentant poursuivi de participer aux travaux de l'Assemblée.

Cette interprétation est d'autant plus fondée que, parmi les Membres du Conseil qui reconnaissent à leurs parlementaires une telle immunité, la grande majorité en limite strictement la durée aux sessions du parlement. Seule la France a étendu, dans sa Constitution du 27 octobre 1946, l'immunité à toute la durée du mandat. La Constitution de la République italienne du 22 décembre 1947 et la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949 gardent le silence sur ce point.

Dans le même ordre d'idées, votre commission attire l'attention sur le fait qu'aucune immunité n'est prévue pour les réunions des commissions de l'Assemblée en dehors des sessions. Il y a là une lacune qu'il conviendrait de combler par l'insertion d'une clause spéciale dans le protocole additionnel à l'accord, actuellement à l'étude au Comité des Ministres.

(b) Étendue de l'immunité.

L'article 15 distingue entre deux cas.

D'une part, en vertu de l'alinéa (a), les Membres du Conseil de l'Europe reconnaissent à leurs ressortissants, représentants au Conseil de l'Europe, une immunité identique à celle qu'ils reconnaissent à leurs parlementaires. En raison de la diversité des législations nationales, l'obligation qui en résulte n'est pas la même pour tous les Membres. Quatre États, à savoir le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande et, dans une certaine mesure, la Suède, où l'inviolabilité parlementaire n'existe pas, n'ont pratiquement aucune obligation à cet égard. Au contraire, les onze autres Membres reconnaissent effectivement à leurs parlementaires et, par voie de conséquence, à leurs représentants et suppléants au Conseil de l'Europe, une immunité contre les poursuites judiciaires.

D'autre part, en vertu de l'alinéa (b), l'inviolabilité est reconnue sur le territoire de tous les Membres sans exception, à l'égard des ressortissants étrangers, représentants ou suppléants à l'Assemblée et le régime juridique est ici uniforme.

(c) Domaine de l'immunité.

L'immunité, là où elle existe, ne couvre que les seules procédures pénales. En outre, l'immunité est écartée lorsqu'il y a flagrant délit, disposition prévue par les différentes constitutions nationales et reprise dans l'article 15, in fine, de l'accord.

L'immunité ainsi définie a donc un caractère essentiellement relatif.

4. 4. Procédure de levée de l'immunité.

« L'irresponsabilité. » est une immunité « réelle » et perpétuelle, une garantie de fond qui ne saurait jamais être retirée à son bénéficiaire; « l'inviolabilité » est une immunité « personnelle » et temporaire, une simple garantie de procédure établie dans l'intérêt des travaux de l'Assemblée, et que celle-ci est toujours libre de retirer à son bénéficiaire pour des raisons d'opportunité.

Seule cette deuxième immunité, résultant de l'article 15 de l'accord, peut faire l'objet de dispositions réglementaires fixant les modalités d'examen de la demande émanant de l'autorité judiciaire qui veut engager des poursuites contre un représentant ou un suppléant couvert par l'immunité.

Votre commission propose que la procédure à suivre lorsque l'Assemblée est saisie d'une demande de levée d'immunité, fasse l'objet d'une modification au règlement et elle présente en conséquence à l'Assemblée le projet de résolution suivant, qui a été adopté en commission à l'unanimité :

B. Projet de résolution

L'article du règlement relatif à la levée de l'immunité des représentants et suppléants est modifié comme suit :

Levée de l'immunité des représentants et suppléants :

1. Toute demande adressée au Président par l'autorité compétente d'un Membre, et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant, est communiquée à l'Assemblée, puis renvoyée sans débat à la commission du Règlement et des prérogatives.
2. La commission examine sans délai la demande, mais ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. Elle entend le représentant ou suppléant visé par la demande, si celui-ci en exprime le désir. Le rapport conclut à un projet de résolution tendant soit au maintien, soit à la levée de l'immunité.
3. Le rapport de la commission est inscrit d'office en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance suivant son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée.

La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité.

4. Le Président communique immédiatement la décision de l'Assemblée à l'autorité qui a présenté la demande.