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

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 16053
01 octobre 2024

Demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Heike ENGELHARDT, Allemagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Renvoi en commission: Demande article 73, Renvoi 4831 du 30 septembre 2024.

A. Projet de résolution[2]

1. L'immunité parlementaire, sous ses deux aspects, l'irresponsabilité et l'inviolabilité, est une garantie démocratique, née de la nécessité de préserver l'intégrité des parlements, de leur fonctionnement et de leurs actes, et de protéger l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Par ailleurs, et indépendamment des immunités nationales dont ils peuvent jouir, les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont couverts par un régime spécifique d'immunité européen, établi par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1949 et son protocole additionnel de 1952 (STE n° 2 et n° 10). Ce régime consacre le même double principe de l'irresponsabilité (article 14) et de l'inviolabilité parlementaires (article 15), ainsi que celui de la libre circulation des membres de l'Assemblée sur le territoire des États membres.

3. L'immunité n'est pas accordée dans l'intérêt personnel du membre de l'Assemblée, mais pour garantir l'indépendance et l'intégrité de l'Assemblée parlementaire dans son ensemble et de ses membres, dans l'exercice de leurs fonctions.

4. Il existe deux exceptions à l'inviolabilité parlementaire d'un membre de l'Assemblée: le flagrant délit et la levée de l'immunité. L'immunité parlementaire doit notamment être levée avant que la liberté d'un des membres de l'Assemblée puisse être restreinte; seule l'Assemblée a la capacité de lever l'immunité d'un membre.

5. Le Règlement de l'Assemblée précise la procédure à suivre pour lever l'inviolabilité d'un membre de l'Assemblée parlementaire à la demande d'une autorité compétente d'un État membre, ainsi que le rôle du Président dans la défense de l'immunité d'un membre de l'Assemblée qui a été arrêté ou privé de sa liberté de mouvement, en l'absence de flagrant délit ou de levée préalable par l'Assemblée.

6. Le 29 septembre 2024, le Président de l'Assemblée a reçu une demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski de la part du procureur général et ministre de la Justice de la République de Pologne. Conformément aux dispositions applicables du Règlement, le Président l'a ensuite annoncé en séance plénière le 30 septembre 2024 et la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a immédiatement examiné cette demande.

7. L'Assemblée regrette que M. Romanowski n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte d'être entendu par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ou de se faire représenter par un membre de l'Assemblée.

8. À titre liminaire, l'Assemblée observe que les infractions alléguées ne concernent pas des opinions exprimées ou des votes émis par M. Marcin Romanowski dans l'exercice de ses fonctions de membre de l'Assemblée parlementaire. La demande de levée de son immunité concerne des faits relatifs à des activités de caractère local antérieures à l'acquisition du statut, et donc de l'immunité, de membre de l'Assemblée parlementaire.

9. Conformément au Règlement, la commission n'a procédé à aucun examen du fond de l'affaire et ne s'est pas prononcée sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire concerné.

10. Lorsqu'elle examine 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 justice.

11. En l'espèce, l'Assemblée considère que, compte tenu des tâches actuelles de M. Romanowski, ses poursuites, son éventuelle arrestation et sa détention n'affecteraient pas, en tant que tel, le bon fonctionnement de l'Assemblée.

12. De plus, sur la base des différents éléments dont elle dispose, l'Assemblée considère qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour douter que la procédure contre M. Marcin Romanowski ait réellement pour seul but d'assurer une bonne administration de la justice. La demande est donc «sérieuse».

2. Projet de résolution adopté par la commission le 1er octobre 2024.

13. Compte tenu des considérations qui précèdent et sans préjuger du fond de l'affaire, l'Assemblée décide de lever l'immunité de M. Marcin Romanowski afin de permettre à la justice de s'exercer. Elle attend des autorités polonaises qu'elles veillent à ce que cette administration de la justice soit équitable et impartiale, dans le plein respect de la législation nationale et des garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

14. Elle charge son Président de transmettre immédiatement la présente décision et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles aux autorités compétentes de la République de Pologne et à M. Marcin Romanowski.

B. Exposé des motifs par M^me^ Heike Engelhardt, rapporteure

1. Introduction

1. Le 29 septembre 2024, le Président de l'Assemblée parlementaire a reçu du procureur général et ministre de la Justice de la Pologne, M. Adam Bodnar, une demande de levée de l'immunité de M. Marcin Romanowski (Pologne, CE/AD), membre de la délégation polonaise auprès de l'Assemblée parlementaire. La demande était soumise dans le cadre de l'enquête en cours sur les actes criminels que M. Romanowski aurait commis entre 2018 et 2023 en sa qualité d'officier public, et en relation avec la gestion et l'utilisation du Fonds d'aide aux victimes et d'assistance post-pénitentiaire (Fonds pour la justice).

2. Le 30 septembre 2024, le Président de l'Assemblée a annoncé la demande de levée de l'immunité de M. Romanowski en séance plénière, juste avant l'adoption de l'ordre du jour de la quatrième partie de session de l'Assemblée. La demande a immédiatement été renvoyée pour rapport à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, conformément à l'article 73.2 du Règlement de l'Assemblée, et l'Assemblée a décidé de tenir le débat correspondant le 2 octobre 2024. La commission s'est réunie dans l'après-midi du 30 septembre et m'a désignée rapporteure.

3. Par une lettre envoyée par la présidence de la commission le 30 septembre 2024, dès que la commission a été saisie de la demande de levée de l'immunité, M. Romanowski a été invité à participer à une audition de la commission le 1^er^ octobre 2024 ou à se faire représenter par tout membre de l'Assemblée, conformément à l'article 73.3 du Règlement de l'Assemblée.

4. Dans un courriel envoyé le 30 septembre 2024, dans la soirée, M. Romanowski a demandé le report de son audition. Considérant qu'aucune raison impérieuse n'empêchait M. Romanowski d'être présent en personne ou en ligne à l'audition de la commission ou d'être représenté par un membre de l'Assemblée, la commission a assumé son rôle, conformément au Règlement, et a procédé à l'examen immédiat de la demande.

2. Cadre juridique général[3]

5. L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2, AGPI), conclu en application de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), prévoit deux types d'immunité pour les membres de l'Assemblée parlementaire:

– l'irresponsabilité (immunité contre toute poursuite judiciaire pour les votes, les opinions et les remarques liés à l'exercice de la fonction parlementaire) – article 14 de l'AGPI, et

– l'inviolabilité (l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire) dans l'exercice de leurs fonctions de membres de l'Assemblée ou lorsqu'ils voyagent pour le compte de l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire national, à deux exceptions près: le flagrant délit et la levée de l'immunité par l'Assemblée parlementaire – article 15 de l'AGPI et article 73 du Règlement de l'Assemblée.

6. Cette immunité présente un caractère autonome; elle est distincte et indépendante de toute immunité nationale; elle se fonde sur le droit international et peut uniquement être interprétée par l'Assemblée parlementaire. L'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée doit être levée pour que sa liberté puisse être restreinte; seule l'Assemblée a la capacité de lever l'immunité d'un membre.

7. L'immunité n'est pas accordée dans l'intérêt personnel du membre de l'Assemblée, mais pour garantir l'indépendance et l'intégrité de l'Assemblée dans son ensemble et de ses membres, dans l'exercice de leurs fonctions.

3. Procédure de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée

8. Conformément à l'article 73.2 du Règlement, la demande de levée d'immunité est adressée au Président de l'Assemblée. Elle est annoncée en séance plénière (ou en réunion de la Commission permanente si celle-ci a lieu avant une séance plénière) et elle est ensuite renvoyée à la commission du

3. Voir plus d'informations sur le cadre réglementaire, les textes pertinents de l'Assemblée parlementaire, les précédents et les avis pertinents de la Commission de Venise sur la page web spéciale sur l'Assemblée parlementaire et l'immunité parlementaire.

Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles («commission du Règlement»). Cette dernière «examine sans délai la demande» et établit le projet de résolution qui sera examiné par l'Assemblée lors de la première partie de session qui suit le dépôt de la demande.

9. Dès qu'une demande de levée de l'immunité conférée à un parlementaire en vertu de sa qualité de membre de l'Assemblée est déposée, le Président de l'Assemblée déclenche la procédure interne nécessaire à l'examen de cette demande conformément au Règlement.

10. Elle consiste à faire vérifier par la commission du Règlement que les conditions de levée de l'immunité sont réunies, ce qui permet à l'Assemblée de prendre une décision lors du premier jour de séance qui suit le dépôt du rapport par la commission. Conformément au Règlement, la commission ne procède à aucun examen du fond de l'affaire et ne se prononce pas sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire concerné. Conformément aux Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 9.6), et compte tenu de l'objectif fonctionnel qui fonde la notion d'immunité conférée à un membre de l'Assemblée, la commission et – sur la base de son rapport – l'Assemblée, lorsqu'elles examinent une demande de levée de l'immunité, doivent prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée et la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice. Si ces deux conditions sont réunies, l'Assemblée devrait, normalement, proposer la levée de l'immunité.

11. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Aucun amendement à cette décision ne sera accepté.

4. L'affaire Marcin Romanowski

12. En 2018, le ministre de la Justice a nommé M. Romanowski plénipotentiaire responsable de la supervision du fonctionnement du Fonds pour la justice. Le Fonds pour la justice est un fonds public polonais géré par le ministre de la Justice, créé en 2012 conformément au Code d'exécution des peines pénales. Le rôle de ce fonds, qui s'appelait à l'origine «Fonds d'aide aux victimes et d'assistance post-pénitentiaire», était d'aider les victimes et les témoins d'actes criminels; de prévenir la criminalité; et de fournir une assistance aux personnes privées de liberté, aux personnes libérées après une peine d'emprisonnement ou un placement en détention, ainsi qu'à leurs proches.

13. M. Romanowski a été nommé sous-secrétaire d'État au ministère de la Justice (souvent désigné sous le nom de «vice-ministre de la Justice») le 4 juin 2019. Il a été démis de ses fonctions en décembre 2023 à la suite du changement de gouvernement.

14. Le 15 octobre 2023, M. Romanowski a été élu député au Sejm. Le 18 janvier 2024, le Présidium du Sejm a approuvé la composition de la délégation polonaise auprès de l'Assemblée parlementaire et M. Romanowski est devenu membre suppléant de la délégation.

15. Le 19 juin 2024, le procureur général a déposé une requête auprès du Président du Sejm de la République de Pologne, afin que le Sejm consente à ce que M. Marcin Romanowski soit poursuivi, arrêté et placé en détention provisoire. Selon cette requête, les éléments de preuve recueillis dans l'affaire incluent des sources personnelles, des documents sur les procédures d'octroi de subventions au titre du Fonds pour la justice, des analyses de documents sécurisés et de supports de données électroniques, et montrent qu'il existe un soupçon raisonnable de penser que, durant son mandat de vice-ministre de la Justice, M. Marcin Romanowski aurait commis 11 infractions et aurait participé à un groupe organisé ayant pour but de commettre des infractions contre des biens publics. Il aurait en particulier outrepassé ses pouvoirs, manqué à ses obligations et déclaré de fausses informations dans des documents officiels, ce qui aurait causé des préjudices importants aux biens du Trésor public, afin d'obtenir des gains personnels et financiers. Il s'agit d'infractions punissables selon plusieurs dispositions du Code pénal.

16. En outre, selon le procureur général, les circonstances de l'affaire ont laissé craindre que M. Marcin Romanowski cherche à entraver illégalement la procédure. Compte tenu de la nécessité de préserver le bon déroulement de celle-ci, ce risque réel a justifié la requête de placer le justiciable en détention afin de pouvoir mener des activités procédurales nécessitant sa participation et de demander immédiatement au tribunal l'application d'une mesure préventive sous la forme d'une détention provisoire, en raison de la crainte existante d'une obstruction et de la menace d'une sanction sévère.

17. À la suite d'un vote, le Sejm a levé l'immunité de M. Romanowski le 12 juillet 2024, consentant à ce qu'il soit poursuivi pour chacun des 11 chefs d'accusation spécifiés dans la requête, ainsi qu'à ce qu'il soit arrêté et placé en détention provisoire.

18. Le 15 juillet 2024, sur instruction du bureau du procureur national, M. Romanowski a été arrêté pour 11 infractions commises lors d'activités menées pendant son mandat de vice-ministre sous le gouvernement précédent.

19. Le 16 juillet 2024, l'Assemblée a reçu une lettre de l'avocate de M. Romanowski dans laquelle elle demandait au Président de défendre l'immunité de son client en tant que membre de l'Assemblée parlementaire.

20. Dans une lettre envoyée le même jour à M. Szymon Hołownia, maréchal du Sejm, le Président de l'Assemblée a précisé qu'en qualité de membre de l'Assemblée, M. Romanowski jouissait de l'immunité parlementaire en vertu des règles spéciales relatives à l'immunité au niveau européen, établies par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1949 et son Protocole additionnel de 1952 (STE n° 2 et 10).

21. Compte tenu de la lettre du Président de l'Assemblée invoquant son immunité, M. Romanowski a été libéré par le tribunal polonais dans la soirée du même jour, lequel a refusé d'accéder à la demande du procureur et de placer M. Romanowski en détention provisoire.

22. Dans une lettre datée du 19 juillet 2024 adressée à M. Dariusz Korneluk, premier procureur général adjoint, procureur national de Pologne, le Président de l'Assemblée a également expliqué le Règlement de l'Assemblée qui précise la procédure à suivre pour lever l'immunité d'un membre de l'Assemblée à la demande d'une autorité nationale compétente, ainsi que le rôle du Président dans la défense de l'immunité d'un membre de l'Assemblée qui a été arrêté ou privé de sa liberté de mouvement.

23. Comme indiqué ci-dessus, une demande de levée de l'immunité de M. Romanowski a été envoyée par le procureur général et ministre de la Justice de Pologne au Président de l'Assemblée le 29 septembre 2024, après qu'un tribunal polonais a rejeté l'appel du procureur national contre la décision de ne pas placer M. Romanowski en détention provisoire en raison de son immunité en tant que membre de l'Assemblée, le 27 septembre 2024.

5. Vérification que les conditions de levée de l'immunité sont remplies

24. La commission du Règlement est invitée à examiner si les conditions de levée de l'immunité sont réunies ou non. Selon l'article 73 du Règlement, «La commission ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du parlementaire, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés.»

25. Il est important de rappeler que l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit. Ce n'est pas le cas de M. Romanowski.

5.1. Question 1: La demande de levée d'immunité a-t-elle été transmise conformément à l'article 73 du Règlement de l'Assemblée?

26. L'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une «autorité compétente» de l'État membre concerné.

27. Le paragraphe 9.7 des Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire dispose que «*[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*.»

28. Dans la mesure où la demande a été présentée par le procureur général et ministre de la Justice de Pologne, les conditions relatives à l'«autorité compétente» sont remplies.

5.2. Question 2: Les poursuites judiciaires engagées contre M. Romanowski mettent-elles en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée parlementaire?

29. L'inviolabilité parlementaire est une garantie démocratique, née de la nécessité de préserver l'intégrité des parlements, y compris dans leur fonctionnement et leurs actes, et de protéger l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions. Compte tenu des activités du membre en question, la poursuite, l'arrestation éventuelle et la détention de M. Romanowski n'auraient pas d'incidences, en soi, sur le bon fonctionnement de l'Assemblée.

5.3. Question 3: La demande est-elle sérieuse? N'est-elle pas inspirée par d'autres motifs que ceux de rendre la justice?

30. Tout en étant consciente de la controverse entourant diverses nominations récentes en Pologne, y compris celle du procureur national, je considère que, sur la base des différents éléments présentés à la commission, il n'y a pas de raisons suffisantes de douter que la procédure contre M. Romanowski ait réellement pour seul but d'assurer une bonne administration de la justice.

6. Conclusions

31. Pour toutes ces raisons et sans préjuger du fond de l'affaire, je propose à l'Assemblée de lever l'immunité de M. Romanowski afin de permettre à la justice de s'exercer. Dans le même temps, les autorités polonaises doivent veiller à ce que cette administration de la justice soit équitable et impartiale, dans le plein respect de la législation nationale et des garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).