



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 02/03/04

CAHDI (2004) 6  
*Restreint*

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**  
**(CAHDI)**

**27<sup>e</sup> réunion**  
**Strasbourg, 18-19 mars 2004**

**DECISIONS DU COMITE DES MINISTRES CONCERNANT LE CAHDI ET DEMANDE  
D'AVIS AU CAHDI**

Note du Secrétariat  
préparée par la Direction Générale des Affaires Juridiques

**Avant propos**

Lors de sa 837<sup>e</sup> réunion le 16 avril 2003, le Comité des Ministres au niveau des Délégués a décidé de communiquer la Recommandation 1602 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée Parlementaire (reproduite en Annexe I) au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels avant le 31 juillet 2003 (décision en Annexe II). Ce délai a été prolongé par la suite afin de permettre au CAHDI d'examiner cette question formellement lors de sa 26<sup>e</sup> réunion, les 18 et 19 septembre 2003. A cette réunion, le CAHDI a adopté un avis préliminaire sur la Recommandation 1602 (2003) (reproduit à l'Annexe A de l'Annexe IV) et décidé de revenir sur certaines questions soulevées par la recommandation lors de la 27<sup>ème</sup> réunion, sur la base des éléments d'information complémentaires.

Lors de sa 869<sup>ème</sup> réunion le 21 janvier 2004, le Comité des Ministres au niveau des Délégués a pris note de l'avis préliminaire du CAHDI, a invité le CAHDI à continuer l'examen de questions soulevées par la recommandation de l'Assemblée, ainsi que la pertinence et la nécessité d'adopter une position sur l'interprétation de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, et a adopté une réponse intérimaire à l'Assemblée Parlementaire (voir décision et réponse en Annexe IV).

Les contributions soumises par les délégations (dans la langue dans laquelle elles ont été soumises) font l'objet de l'annexe III.

**Action requise**

Les membres du CAHDI sont invités à prendre note du recueil des documents d'information concernant la pratique suivie par l'Assemblée Parlementaire en matière d'immunité de ses membres (CAHDI (2004) Inf 2 et addendum) et à poursuivre l'examen de cette question en vue d'un éventuel avis complémentaire du CAHDI.

## ANNEXE I

**Recommandation 1602 (2003)<sup>1</sup> de l'Assemblée parlementaire  
sur les Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire**

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 1325 (2003) relative aux immunités des membres de l'Assemblée parlementaire.

2. Elle rappelle que, compte tenu de l'activité continue de l'Assemblée et de ses organes sur toute l'année, et du concept d'immunité parlementaire européenne développé par le Parlement européen, la notion «pendant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire» couvre toute l'année parlementaire.

3. L'Assemblée souligne que, selon l'article 15.b de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient, sur le territoire de tout autre Etat membre que le leur, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire. Cette immunité ne peut être levée que par l'Assemblée parlementaire, à la suite d'une demande qui lui est adressée par une autorité nationale compétente.

4. En outre, l'Assemblée rappelle que, selon l'article 15 de l'accord général, les représentants et les suppléants de l'Assemblée continuent à bénéficier des immunités garanties par cet article quand ils ne sont plus membres de leur parlement national et cela jusqu'à leur remplacement à l'Assemblée.

5. Elle recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres:

i. à interpréter les immunités de l'article 14 de l'accord général, de manière à y inclure les opinions émises par les membres de l'Assemblée dans le cadre de fonctions officielles qu'ils exécutent dans les Etats membres, sur la base d'une décision prise par un organe de l'Assemblée et en accord avec les autorités nationales compétentes;

ii. quand ils ont un système d'inviolabilité parlementaire et qu'ils souhaitent lever l'immunité d'un parlementaire national, qui est en même temps membre de l'Assemblée parlementaire, à rappeler aux autorités compétentes qu'elles doivent également demander, auprès de l'Assemblée, la levée de l'immunité européenne de ce membre, qui lui est accordée par l'article 15.a de l'accord général;

iii. à rappeler également à leurs autorités que, à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité, la présomption d'innocence doit être préservée;

iv. à demander aux autorités compétentes d'informer le Président de l'Assemblée parlementaire lorsqu'un membre de cette Assemblée fait l'objet de mesures de détention et de poursuites judiciaires.

6. L'Assemblée invite, en outre, le Comité des Ministres:

i. à l'informer des suites données aux mesures qu'il a proposées aux gouvernements des Etats membres du fait de l'adoption de la Recommandation 1373 (1998) de l'Assemblée sur la liberté de circulation et la délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;

---

<sup>1</sup> *Discussion par l'Assemblée* le 2 avril 2003 (13<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 9718, rapport de la commission du Règlement et des immunités, rapporteur: M. Olteanu).  
*Texte adopté par l'Assemblée* le 2 avril 2003 (13<sup>e</sup> séance).

ii. à recommander de nouveau, si nécessaire, aux gouvernements de prendre toutes les mesures appropriées pour permettre aux membres de l'Assemblée parlementaire d'entrer sans entrave dans les Etats membres pour des missions officielles;

iii. à demander aux Etats membres de reconnaître unilatéralement, en tant que document officiel, le laissez-passer délivré par les autorités compétentes du Conseil de l'Europe aux membres de l'Assemblée parlementaire, contenant des renseignements sur le détenteur (nom, date et lieu de naissance, nationalité, adresse, photographie), la date de délivrance et la durée de validité, ainsi que les extraits applicables de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2, 1949) et de son Protocole additionnel (STE n° 10, 1952), et d'autres informations pertinentes.

## ANNEXE II

**Décision du Comité des Ministres au niveau des délégués  
837e réunion – 16 avril 2003, Point 3.1****Assemblée parlementaire - 2e partie de Session 2003  
(Strasbourg, 31 mars – 4 avril 2003)****Textes adoptés**

(CM/Del/Dec(2003)835/3.1, Session 2003 (Recueil provisoire des textes adoptés),  
CM/AS(2003)1600prov.)

9. concernant la Recommandation 1602 (2003) sur les immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire

- a. décident de la porter à l'attention de leurs gouvernements;
- b. décident de la communiquer au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels d'ici le 31 juillet 2003 ;
- c. décident de la communiquer à la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour information et commentaires éventuels d'ici le 31 juillet 2003 ;
- d. invitent leur Groupe de rapporteurs GR-J à préparer un projet de réponse pour adoption lors de l'une de leurs prochaines réunions ;

## ANNEXE III

**Contributions nationales****GEORGIA**

*In reply to your message, I have the pleasure to inform you that the Georgian Delegation has no objections concerning the Recommendation 1602(2003) of the Parliamentary Assembly of the CoE.*

*The only issue, which we believe has to be clarified concerns point ii of paragraph 5 of the Recommendation. According to our interpretation of Article 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, regime established under Article 15 (a) is to be applied "During the sessions of the Consultative Assembly". In our opinion it would be appropriate to reflect (in case of agreement with our interpretation) the above-stated. We believe it would be of help for the further implementation of the provisions of the Recommendation.*

**ITALIE**

1) Il n'y a pas d'observations sur le point 5-o) relatif à une interprétation extensive de l'article 14 de l'Accord, de manière à inclure sous les immunités les opinions émises par les membres de l'Assemblée Parlementaire dans le cadre de fonctions officielles qu'ils exécutent dans les Etats membres sur la décision prise par un organe de l'Assemblée et en accord avec les autorités nationales compétentes; il s'agit, en effet, de confirmer les immunités en présence des activités accomplies toujours dans l'exercice de fonctions officielles.

2) Il n'y a pas d'observations sur le point 5 (ii) relatif à la levée de l'immunité au niveau national et européen parce qu'il s'agit de considérer, en présence des deux statuts des membres comme parlementaires de l'Assemblée et des parlements nationaux, l'autonomie des deux ordres juridiques en matière;

3) Il y a accord sur le point 5(iii) e (iv).

**TURKEY**

*With reference to your e-mail dated 24 April 2003, concerning the Recommendation 1602(2003) on immunities of Members of the Parliamentary Assembly, I have the pleasure to inform you that, we consider the Recommendation as a clear and concise text which would facilitate to establish a harmonized system regarding the interpretation and application of European Parliamentary immunity among Member States.*

**UNITED KINGDOM**

1. *The United Kingdom refers to the request by the Secretariat of the CAHDI for comments on Recommendation 1602(2003) on immunities of Members of the Parliamentary Assembly.*

2. *The United Kingdom's views on paragraph 5 of the Recommendation which recommends that the Committee of Ministers invite member states to take various actions are:-*

*(i) In the United Kingdom, interpretation of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, and the legislation implementing that Agreement, is a matter for the courts, not the Government, the Parliamentary Assembly or Committee of*

*Ministers. We are therefore not in a position to take a view on the way in which Article 14 of the General Agreement should be interpreted. We do however have concerns that the Recommendation seeks to expand, rather than interpret, Article 14.*

*(ii) In the United Kingdom Members of Parliament enjoy immunity from certain civil proceedings, which can very rarely be waived. They do not have immunity from criminal prosecutions. The issue of waiver of European immunity by the Parliamentary Assembly, in addition to waiver of immunity by the national Parliament, under Article 15(a) of the General Agreement is therefore not of practical relevance to the United Kingdom.*

*(iii) It is clear that the waiver of parliamentary immunity should not affect the presumption of innocence of the individual.*

*(iv) The requirement that the competent authorities of a member state notify the President of the Parliamentary Assembly in the event of measures being taken in that state to detain or prosecute a member of the Assembly is not provided for in the General Agreement. Under Article 15 of the General Agreement a member of the Assembly may be prosecuted in the UK if he is a UK Representative; he may also be prosecuted if he is a Representative of another state found committing, or just having committed, an offence. In such cases, waiver of immunity is not required from the Parliamentary Assembly and, unless the individual concerned wished the UK authorities to notify the President of the Assembly of his detention or prosecution, it would not be appropriate to do so.*

3. *As regards paragraph 6 of the Recommendation, and the request that member states acknowledge as an official document the "laissez-passer" issued by the Council of Europe to members of the Parliamentary Assembly, for practical reasons the United Kingdom is unable to accept the "laissez-passer" as a valid travel document instead of a passport. Members of the Parliamentary Assembly travelling in the exercise of their functions are exempt from United Kingdom immigration control and should have little difficulty in entering the UK.*

ANNEXE IV

**Décision du Comité des Ministres au niveau des délégués  
839e réunion – 21 janvier 2004, Point 10.1**

**Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire -  
Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire**  
(Rec\_1602(2003) et CM/AS(2004)Rec1602 final)

Décision

Les Délégués adoptent la réponse à la Recommandation 1602 (2003) sur les « Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire », telle qu'elle figure à l'Annexe 13 du présent volume de Décisions.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Voir document CM/AS(2004)Rec1602 final.

**Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire -  
Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire**

(Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 21 janvier 2004 lors de la 869e réunion des Délégués des Ministres)

1. Le Comité des Ministres prend acte de la Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur les immunités de ses membres. Il l'a portée à l'attention des gouvernements de ses Etats membres.
2. Le Comité des Ministres reconnaît l'importance des questions soulevées dans la recommandation. Il considère l'immunité parlementaire comme étant l'une des garanties importantes de l'indépendance du pouvoir législatif.
3. Le Comité des Ministres a entre autres communiqué cette recommandation de l'Assemblée au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et observations éventuelles. Il a reçu un avis préliminaire du CAHDI qui figure en annexe.
4. Dans son avis préliminaire, le CAHDI considère que les questions abordées par la recommandation, et notamment aux paragraphes 2 et 5.i, méritent une analyse approfondie. Il réserve l'examen de ces questions sur lesquelles il souhaite revenir à sa prochaine réunion, à la lumière d'informations complémentaires. Le CAHDI note toutefois, sans préjuger de l'examen complémentaire des points de fond évoqués ci-dessus, que du point de vue de la procédure le Comité des Ministres pourrait, s'il le juge approprié, adopter à l'unanimité une position sur l'interprétation de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Il se réfère à la Convention de Vienne sur le droit des traités (Articles 31-33).
5. Le CAHDI a souligné que, conformément à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans tous les cas où l'immunité parlementaire est levée la présomption de l'innocence doit être maintenue. Le Comité des Ministres soutient pleinement cet avis, exprimé au paragraphe 5.iii de la recommandation de l'Assemblée. Dans ce contexte, il souligne aussi l'importance de l'indépendance de la justice.
6. Le CAHDI poursuivra son examen des questions soulevées par la recommandation de l'Assemblée et de la pertinence et de la nécessité d'adopter une position sur l'interprétation de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres informera l'Assemblée des développements futurs dans ce domaine, et toute autre adoption de décision sur la question sera aussitôt communiquée à l'Assemblée. A cette fin, il rédigera une réponse supplémentaire.
7. Concernant le paragraphe 6 de la Recommandation, le Comité des Ministres tient à rappeler les mesures qu'il a invité les gouvernements des Etats membres à envisager de prendre dans sa réponse à la Recommandation 1373 (1998) de l'Assemblée sur la Liberté de circulation et la délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (cf. Annexe II). Comme des problèmes soulevés dans ladite recommandation n'ont pas été totalement résolus, il a réitéré cette invitation aux Etats membres et a demandé des informations sur les mesures prises en ce sens.

*Annexe A*

**Avis préliminaire du Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) sur la Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire**

1. Le Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a tenu sa 26e réunion à Strasbourg le 18 et 19 septembre 2003. L'ordre du jour de la réunion comprend un point sur « Les décisions du Comité des Ministres concernant le CAHDI et demande d'avis au CAHDI ».

2. Dans le cadre de ce point, et suite à la décision prise par les Délégués des Ministres lors de la 837e réunion (Strasbourg, 16 avril 2003), le CAHDI a examiné la Recommandation 1602 (2003) relative aux immunités des membres de l'Assemblée Parlementaire.

3. Conformément à son mandat spécifique, le CAHDI s'est concentré sur les questions qu'il a estimées relevant du droit international public.

4. Le CAHDI estime que les questions soulevées par cette Recommandation, en particulier le paragraphe 2 et le paragraphe 5.i méritent un examen plus approfondi qu'il n'est pas en mesure de fournir au cours de la présente réunion et se réserve donc la possibilité d'y revenir lors de sa prochaine réunion à la lumière des renseignements complémentaires.

5. Toutefois, afin de se conformer à la demande du Comité des Ministres, il souhaite d'ores et déjà soumettre à son appréciation les considérations préliminaires suivantes.

6. Le CAHDI rappelle les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, notamment les articles 31 à 33) et en particulier l'article 31 qui dispose :

1. 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.

[...]

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

a. de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;

b. de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité.

7. Sans préjudice d'un examen plus approfondi des questions substantielles mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus, le CAHDI note que, d'un point de vue procédural, le Comité des Ministres pourrait, s'il le considère approprié, adopter à l'unanimité une position portant sur l'interprétation des dispositions de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. L'effet d'une telle position devrait se voir à la lumière des dispositions citées ci-dessus.

8. Concernant le paragraphe 5.iii. de la Recommandation, le CAHDI souligne que, conformément à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, à toutes les étapes de la procédure de levée de l'immunité, la présomption d'innocence doit être préservée.

*Annexe B***Réponse à la Recommandation 1373 (1998) de l'Assemblée parlementaire  
Liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée  
Parlementaire**

## Décisions

## Les Délégués

1. prennent note des difficultés éventuelles rencontrées par des membres de l'Assemblée parlementaire pour obtenir des visas à bref délais pour leur permettre d'exercer leurs fonctions lors de missions officielles sur le territoire des Etats membres ;
2. invitent les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes, en conformité avec leur droit national, afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres :
  - i. accorder la priorité ou au moins un traitement accéléré à la délivrance des visas demandés par les membres de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice de leurs fonctions officielles, en particulier lorsque la demande est appuyée par une carte de service du Conseil de l'Europe ;
  - ii. accorder, lorsque cela est possible, des visas à entrées multiples de longue durée ;
  - iii. lorsque la délivrance de visas à entrées multiples de longue durée n'est pas possible, accorder la priorité à l'examen rapide des demandes de visas entrée-sortie ;
  - iv. autoriser à titre exceptionnel les autorités aux points d'entrée à accorder le visa approprié au point d'entrée, si elles ont été avisées auparavant par les autorités nationales compétentes de l'impossibilité pour le membre de l'Assemblée parlementaire de l'obtenir avant la mission organisée dans l'urgence ;
  - v. délivrer les visas gratuitement chaque fois que cela est possible ;
3. prient le Secrétaire Général de transmettre les décisions ci-dessus aux Etats membres et d'informer le Comité des Ministres en temps voulu des mesures prises pour en assurer l'application ;
4. informent l'Assemblée parlementaire des décisions ci-dessus, adoptées en réponse à sa Recommandation 1373 (1998).