

Strasbourg, 16 septembre 2016

CAHDI (2016) 6

COMITÉ DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI)

AVIS DU CAHDI

sur la Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe - « Les sanctions prises à l'encontre de
parlementaires »

51^{ème} réunion
Strasbourg, 3-4 mars 2016

Division du droit international public et du Bureau des Traités
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL

cahdi@coe.int - www.coe.int/cahdi

AVIS DU CAHDI

SUR LA RECOMMANDATION 2083 (2016) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE - « LES SANCTIONS PRISES A L'ENCONTRE DE PARLEMENTAIRES »

1. Les 10 et 11 février 2016 lors de leur 1247^{ème} réunion, les Délégués des Ministres ont convenu de communiquer la Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires » au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels d'ici le 11 mai 2016. Les textes de cette Recommandation ainsi que de la Résolution associée figurent respectivement aux Annexes I et II du présent document.

2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 51^{ème} réunion (Strasbourg, 3-4 mars 2016) et fait les commentaires suivants, lesquels portent sur les aspects de la Recommandation 2083 (2016) relevant du mandat du CAHDI.

A. Commentaires relatifs à la question générale des droits des membres de l'APCE

3. À titre liminaire, le CAHDI note que la situation juridique des membres de l'APCE voyageant à titre officiel vers et dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est régie par l'article 40¹ du *Statut du Conseil de l'Europe* et développée ultérieurement par l'*Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe* (AGPI) et son *Protocole*. Par ailleurs, le CAHDI note que les droits des membres de l'APCE lorsque ces derniers se rendent à une réunion officielle dans un Etat membre, en particulier s'agissant de la liberté de circulation, sont définis à l'article 13² de l'AGPI. Les immunités dont jouissent les membres de l'APCE sont définies plus particulièrement aux articles 14³ et 15⁴ de l'AGPI. En outre, l'article 3⁵ du *Protocole* à l'AGPI étend les immunités définies à l'article 15 de l'AGPI aux représentants de l'APCE ainsi qu'à leurs suppléants lorsqu'ils participent, se rendent ou reviennent d'une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'APCE.

4. Le CAHDI rappelle que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a invité à plusieurs reprises les gouvernements des Etats membres à adopter des mesures spécifiques afin de mettre

¹ **Article 40 (STE n° 1)** : « Le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat 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 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. »

² **Article 13 (STE n° 2)** : « Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative et de leurs suppléants se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant.

Les représentants et leurs suppléants se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes :

- a. par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire ;
- b. par les gouvernements des autres membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire. »

³ **Article 14 (STE n° 2)** : « 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. »

⁴ **Article 15 (STE n° 2)** : « 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. »

⁵ **Article 3 (STE n° 10)** : « Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également – que l'Assemblée Consultative soit en session ou non – aux représentants à l'Assemblée ainsi qu'à leurs suppléants, dès lors qu'ils participent à une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent. »

pleinement en œuvre les privilèges et immunités susmentionnés dont jouissent les membres de l'APCE. Par exemple, dans sa Réponse à la *Recommandation 1373 (1998) sur la liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* de l'APCE adoptée le 20 octobre 1998 lors de sa 645^{ème} réunion, le Comité des Ministres a invité les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une série de mesures, 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 membres⁶. Ces mesures ont été rappelées par le Président du Comité des Ministres dans sa réponse à la Question écrite n° 501 de Lord Russell-Johnston « Obligations de visa pour les membres de l'Assemblée participant à des réunions de commissions de l'Assemblée ». À cet égard, le CAHDI rappelle, tout comme l'APCE dans sa Résolution 2087 (2016), que le droit international accorde aux Etats une pleine souveraineté sur leurs territoires. Ceci implique que les Etats peuvent aussi décider librement, conformément aux obligations que leur incombe le droit international, de l'entrée d'étrangers sur leur territoire.

5. Par ailleurs, le CAHDI rappelle son Avis préliminaire sur la *Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les « Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »* adopté lors de sa 26^{ème} réunion en septembre 2003 (voir Annexe III du présent document). Dans cet Avis préliminaire, « le CAHDI estime que les questions soulevées par cette Recommandation, en particulier le paragraphe 2⁷ et le paragraphe 5.1⁸ 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 » (document CAHDI (2003) 14, Annexe III). Le Comité des Ministres a pris compte de cet Avis préliminaire du CAHDI dans sa réponse à l'APCE s'agissant de la Recommandation 1602 (2003) du 21 janvier 2004 (Réponse adoptée lors de la 869^{ème} réunion du Comité des Ministres)⁹. Le CAHDI a poursuivi l'examen de la Recommandation 1602 (2003) de l'APCE lors de ses 27^{ème} et 28^{ème} réunions et a convenu de « proposer au Comité des Ministres de demander aux Etats membres, lorsque la législation nationale le permet, de reconnaître unilatéralement comme document officiel le laissez-passer accordé par les autorités compétentes du Conseil de l'Europe aux membres de l'Assemblée parlementaire » (document CAHDI (2004) 27, paragraphe 27). Lors de leur 904^{ème} réunion (17 novembre 2004), le Comité des Ministres a décidé de suivre la proposition du CAHDI et a chargé le Secrétaire Général de transmettre l'invitation aux

⁶ Dans sa réponse à la Recommandation 1373 (1998) de l'APCE sur la liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres « a invité 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 ; »

Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 1998 lors de la 645^{ème} réunion des Délégués des Ministres. Voir le texte en cliquant sur le [lien suivant](#).

⁷ **Recommandation 1602 (2003) paragraphe 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. »

⁸ **Recommandation 1602 (2003) paragraphe 5** : « Elle recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres:

5.1. 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; [...] »

⁹ Voir le texte en cliquant sur le [lien suivant](#).

Etats membres¹⁰. Le CAHDI note que le Protocole du Conseil de l'Europe émettra cette année un laissez-passer du Conseil de l'Europe aux :

- membres des institutions du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire et Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux) ;
- juges auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal administratif ;
- membres des comités de suivi, y compris le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) ;
- agents du Conseil de l'Europe.

Ce document remplacera le document dénommé « passeport bleu » délivré par le Protocole du Conseil de l'Europe depuis les années 1970 qui sera supprimé.

B. Commentaires relatifs aux questions spécifiques soulevées par la Recommandation 2083 (2016)

6. S'agissant de la référence contenue au paragraphe 4.3 de la Recommandation 2083 (2016) de l'APCE relative aux « travaux en cours de la Commission du droit international des Nations Unies (CDI) », le CAHDI souligne que la CDI examine actuellement la question de « L'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat ». La CDI définit, dans ses « Projets d'articles » provisoirement adoptés, le « représentant de l'Etat » comme « tout individu qui représente l'Etat ou qui exerce des fonctions étatiques » (voir projet d'article 2(e))¹¹. Même si cette définition inclut « les fonctions législatives [...] qui sont propres à l'Etat »¹², il faut souligner que la CDI a exclu du champ d'application des « Projets d'articles » les « personnes attachées à [...] des organisations internationales » (voir projet d'article 1.2)¹³. Par ailleurs, la CDI ne traite que de la question de l'immunité de juridiction pénale étrangère.

7. Le CAHDI considère que les privilèges et immunités des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés, qui sont régis par les traités pertinents du Conseil de l'Europe, soulèvent plusieurs questions politiques et juridiques. Le CAHDI rappelle l'existence de règles en vigueur applicables et considère qu'une mise en œuvre effective de ces règles résoudrait la plupart des questions soulevées par l'APCE. Par conséquent, le CAHDI considère qu'à l'heure actuelle, l'élaboration de nouvelles règles ne serait pas la meilleure façon de procéder.

8. Le CAHDI considère en outre que la responsabilité d'imposer des mesures restrictives à des individus donnés, qu'ils soient parlementaires étrangers ou pas, incombe aux Etats ou aux organisations internationales qui les ont adoptées. Il appartient à ces Etats ou organisations internationales de répondre aux exigences de sécurité juridique et d'accompagner ces mesures de garanties procédurales appropriées en prenant en compte notamment la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Le CAHDI note, s'agissant des mesures restrictives de l'Union européenne, que la Cour de justice de l'Union européenne offre une protection juridictionnelle aux personnes visées par ces mesures. S'agissant des mesures restrictives adoptées par les Nations Unies, les procédures pour lister et délistar ont été améliorées.

9. Le CAHDI considère en conséquence que la proposition de l'APCE de charger le CAHDI de réaliser une « étude de faisabilité sur l'opportunité de créer un statut international des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés » nécessiterait, dans un domaine qui relève en grande partie de la souveraineté nationale, d'évaluer au préalable les besoins en la matière. Ainsi, la question de l'opportunité de créer un statut spécifique aux parlementaires dépasse la seule compétence du CAHDI. En outre, rappelant son mandat dans

¹⁰ Voir le texte en cliquant sur le [lien suivant](#).

¹¹ Texte du projet d'article 2(e) provisoirement adopté par la CDI, voir A/69/10, para. 131, p. 239.

¹² Voir commentaire à l'article 2(e), voir A/69/10, para. 11, p. 243.

¹³ Texte du projet d'article 1.2 provisoirement adopté par la CDI, voir A/68/10, p. 52. Voir également commentaire, en particulier les paragraphes (1), (9), (10), (14) et (15), pp. 53, 56, 57 et 59.

lequel le CAHDI est chargé par le Comité des Ministres de traiter des immunités des Etats et des organisations internationales, le CAHDI considère que les immunités, droits et obligations spécifiques des parlementaires ne relèvent pas de sa compétence.

ANNEXE I

Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »¹⁴

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2087 (2016) sur les sanctions prises à l'encontre de parlementaires et, notamment, à la situation actuelle marquée par un nombre croissant de restrictions aux déplacements des parlementaires nationaux d'un Etat membre du Conseil de l'Europe vers un autre Etat membre.
2. L'Assemblée attire l'attention du Comité des Ministres sur les défaillances continues de certains Etats membres d'assumer leurs engagements internationaux, librement consentis, en entravant les activités de l'Assemblée par des obstacles mis à l'exercice des mandats de ses membres.
3. Par ailleurs, l'internationalisation croissante des activités parlementaires met en évidence l'inadéquation du cadre juridique international dans lequel s'exercent les missions des parlementaires nationaux hors des frontières nationales. S'il est incontestable que la diplomatie est par essence une fonction régaliennne, il n'en est pas moins vrai que les parlements ont progressivement investi son domaine, rendant nécessaire de reconnaître et de protéger ces missions sur le plan international. Aussi les parlementaires nationaux devraient-ils disposer de garanties suffisantes vis-à-vis des Etats tiers quand ils se rendent à l'étranger en déplacement dans le cadre de leur mandat et bénéficier d'un cadre fixe et standardisé de droits et privilèges, afin de répondre aux exigences de sécurité juridique.
4. Par conséquent, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres:
 - 4.1. à exiger des Etats membres qu'ils respectent leurs engagements souscrits en vertu du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et de son Protocole (STE n° 10), et qu'ils garantissent pleinement l'immunité des membres de l'Assemblée parlementaire et le libre déplacement de ceux-ci sur leur territoire;
 - 4.2. à exhorter les Etats membres à garantir, par le biais de déclarations unilatérales :
 - 4.2.1. aux membres des délégations bénéficiant auprès de l'Assemblée parlementaire du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, lorsqu'ils participent aux sessions de l'Assemblée et réunions de ses commissions, et d'une manière générale aux activités organisées par elles, les privilèges et immunités reconnus aux membres de l'Assemblée parlementaire au titre de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole;
 - 4.2.2. aux élus nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe qui voyagent à destination ou transitent par leurs territoires, les immunités reconnues aux membres du parlement de leur propre pays;
 - 4.3. à lancer, préalablement à tous travaux normatifs éventuels, et en considération des travaux en cours de la Commission du droit international des Nations Unies, une étude de faisabilité sur l'opportunité de créer un statut international des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés, dont il pourrait charger le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe.

¹⁴ Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2016 (4e séance) (voir Doc. 13944, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Díaz Tejera). Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2016 (4e séance).

ANNEXE II

Résolution 2087 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »¹⁵

1. Au cours des dernières décennies, l'action internationale a pris une place croissante au sein des activités des parlements nationaux, avec la multiplication des organisations de coopération interparlementaire et des forums parlementaires internationaux, le développement des relations parlementaires internationales bilatérales et multilatérales – groupes d'amitié, réseaux interparlementaires spécialisés –, des groupes d'études ou des missions d'information. A ceci s'ajoute l'accroissement de la demande de coopération interparlementaire, notamment dans l'accompagnement du processus de transition démocratique dans de nombreux Etats.

2. L'Assemblée parlementaire, institution emblématique de la coopération interparlementaire en Europe, rappelle sa Résolution 1773 (2010) «Promouvoir la diplomatie parlementaire» dans laquelle elle saluait le rôle positif de celle-ci dans la prévention des conflits, la réduction des tensions entre les pays, la facilitation du dialogue et la médiation.

3. L'Assemblée est vivement préoccupée par le contexte politique actuel en Europe, où l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et son intervention ayant entraîné un conflit militaire dans l'est de l'Ukraine, à la suite de la guerre entre la Russie et la Géorgie et de l'occupation et la reconnaissance illégale de l'indépendance de l'Abkhazie, en Géorgie, et de l'Ossétie du Sud, en Géorgie, par la Fédération de Russie, ont généré un climat de méfiance mutuelle et relancé les considérations sécuritaires au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que de l'Union européenne, sur fond de «guerre des sanctions». Les sanctions directes réciproques ainsi que les restrictions aux déplacements des parlementaires qui en ont découlé sont particulièrement préjudiciables à la diplomatie parlementaire.

4. L'Assemblée réaffirme le principe de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'inviolabilité des frontières internationalement reconnues de tous les Etats membres. A cet égard, l'Assemblée a systématiquement condamné la violation du droit international et du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1) commise par la Fédération de Russie à l'égard de la Géorgie et de l'Ukraine. Elle a notamment déploré l'action des différents membres de la Douma et du Conseil de la Fédération de la Fédération de Russie, qui se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'agression militaire, de l'occupation, de la reconnaissance de l'indépendance et de l'annexion de portions du territoire d'Etats membres du Conseil de l'Europe et a infligé les sanctions prévues par le Statut du Conseil de l'Europe.

5. L'Assemblée juge en effet que les mesures restrictives dont les parlementaires sont la cible ne sont pas compatibles avec la nature même du parlementarisme, qui présuppose l'entretien de relations par le dialogue. Elle craint que, avec la banalisation des sanctions individuelles, qui induit un partage de responsabilité entre l'Etat et l'individu qui soutient les objectifs de l'Etat, on assiste à une dérive moralisatrice du droit international et du système de la responsabilité internationale, faisant des sanctions individuelles, en l'absence de toute responsabilité pénale, un complément aux sanctions classiques visant les Etats.

6. Par ailleurs, l'Assemblée constate l'existence de «listes noires» nationales, sur lesquelles figurent des parlementaires auxquels les Etats qui les ont établies peuvent opposer un refus de visa ou un refus d'entrée. Les poursuites pénales ou administratives pour violation des lois nationales lors d'une entrée sur le territoire doivent dûment respecter le droit international. L'Assemblée rappelle que, pour légitime que soit l'affirmation par certains Etats de leur souveraineté ou de

¹⁵ Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2016 (4e séance) (voir [Doc. 13944](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Díaz Tejera). Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2016 (4e séance).

l'intégrité de leur territoire face aux menaces réelles ou présumées, toutes les mesures restrictives doivent nécessairement être conformes au droit international et aux principes de la bonne gouvernance et du respect du droit.

7. L'Assemblée souligne toutefois que les mesures susceptibles d'être prises par elle à l'encontre de ses délégations ou de ses membres, à titre individuel, en vertu de son Règlement, ne relèvent pas d'un régime de sanctions régi par le droit international. Ces mesures devraient être envisagées comme un mécanisme pour prévenir les violations graves des principes fondamentaux définis par le Statut du Conseil de l'Europe et du non-respect persistant des obligations et engagements par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

8. L'Assemblée considère que, bien que, en principe, le droit international confère aux Etats la pleine souveraineté sur leur territoire, l'interdiction d'entrée sur le territoire prise par un Etat membre à l'encontre de parlementaires constitue une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression garantie par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Rappelant sa Résolution 1894 (2012) sur l'inacceptabilité des restrictions à la liberté de circulation à titre de sanction pour prises de positions politiques, l'Assemblée réaffirme que la liberté de circulation, corollaire de la liberté d'expression, ne saurait faire l'objet de restrictions ou être utilisée pour sanctionner l'expression d'opinions politiques exprimées de manière pacifique. La liberté d'expression politique, qui fait l'objet d'une protection renforcée, ne saurait être restreinte sans raisons impérieuses.

9. L'Assemblée se félicite du fait que depuis l'adoption de sa Résolution 1597 (2008) sur les listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, les garanties entourant le mécanisme de sanctions ou de mesures restrictives tant au niveau des Nations Unies qu'au niveau de l'Union européenne, notamment la procédure de contestation ainsi que l'étendue et l'intensité du contrôle juridictionnel de ces mesures, ont été dûment améliorées. Elle se félicite à cet égard du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice de l'Union européenne sur des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil de l'Union européenne, et attend de la Cour de justice qu'elle clarifie par sa jurisprudence l'étendue et la portée des garanties lorsqu'elles concernent des personnes physiques.

10. L'Assemblée considère que, dès lors qu'une sanction touche une personne physique, elle doit répondre aux exigences de sécurité juridique et s'accompagner des garanties procédurales appropriées. Toutefois, s'agissant de parlementaires, même si un contrôle juridictionnel sur les mesures d'interdiction ou de restriction opposées par les Etats tiers joue un rôle important dans la protection contre l'arbitraire, des garanties supplémentaires doivent leur être fournies, afin de pallier les effets préjudiciables que la restriction de déplacement peut avoir pour l'accomplissement de leurs missions. L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à garantir aux parlementaires étrangers visés par des mesures restrictives, telles que l'inscription sur une liste d'interdiction d'entrée ou de visa, une procédure transparente d'inscription et de recours.

11. Dans ce contexte, l'Assemblée invite les Etats membres ayant adopté des mesures restrictives ou susceptibles de le faire:

11.1. à identifier de manière exhaustive les dispositions régissant les mesures restrictives, les listes d'interdiction du territoire ou les régimes spécifiques de circulation pouvant restreindre la liberté de circulation de parlementaires étrangers;

11.2. à s'assurer qu'il existe un lien étroit entre une mesure restrictive imposée à un parlementaire étranger et le but visé. En particulier, les motifs de sécurité nationale ne doivent pas être utilisés pour restreindre l'accès d'un parlementaire qui exprime certaines positions politiques de manière pacifique;

11.3. à informer les parlementaires étrangers qui ont fait l'objet de mesures d'interdiction ou de restriction de leur existence, ainsi que des raisons qui les ont motivées;

11.4. à garantir que les parlementaires étrangers puissent soumettre, dans un bref délai, leurs observations auprès de l'organe qui a imposé ou menace d'imposer une restriction;

11.5. à suspendre l'exécution d'une mesure d'interdiction ou de restriction tant que la procédure de contestation dirigée contre celle-ci n'a pas abouti.

12. L'Assemblée est vivement préoccupée par les restrictions ou interdictions de déplacement que certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont opposées à des membres de l'Assemblée dans l'exercice de leur mandat, en particulier dans le cadre de missions d'observation des élections, ou de missions de rapporteurs dûment missionnés par elle, qu'il s'agisse du refus de délivrer un visa ou de menaces d'arrestation ou de poursuites en application d'une législation nationale. L'Assemblée condamne sans réserve ces restrictions qui constituent une violation flagrante de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et son Protocole additionnel (STE n° 10) et un manquement à l'engagement de coopération avec l'Assemblée.

13. Elle rappelle que, en vertu du Statut du Conseil de l'Europe et de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et son Protocole, auxquels tous sont parties, les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à reconnaître et à garantir le libre déplacement et l'immunité des membres de l'Assemblée et leur protection contre toutes mesures de détention et poursuites judiciaires, prohibant ainsi à la fois l'interdiction d'entrée ou de visas ou les poursuites pour le non-respect des régimes d'entrée ou de circulation, comme par exemple la législation sur les territoires occupés.

14. L'Assemblée rappelle fermement que, en vertu des principes du droit international, aucun Etat ne peut se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités qu'il a contractés, en invoquant les dispositions de son droit interne, quelle qu'en soit la nature, y compris sa propre constitution. Elle réaffirme dès lors qu'aucun Etat membre du Conseil de l'Europe ne saurait déroger aux obligations auxquelles il a souscrit au titre de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole, en se prévalant de dispositions de son droit interne pour en justifier la non-exécution.

15. Par conséquent, l'Assemblée demande formellement aux Etats membres de respecter leur engagement:

15.1. de garantir le libre déplacement des membres de l'Assemblée. Dès lors qu'un Etat membre accueille une réunion, une mission ou une manifestation officielle organisée par l'Assemblée, celui-ci doit faciliter la participation des membres de l'Assemblée, et délivrer les visas nécessaires à l'entrée sur son territoire, sauf disposition contraire dans les principes du droit international;

15.2. de garantir l'immunité des membres de l'Assemblée contre toute poursuite judiciaire ou mesure d'arrestation ou de détention, hors le cas de flagrant délit.

16. Réaffirmant avec vigueur la position qu'elle a prise dans la Résolution 2078 (2015) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, la Résolution 2063 (2015) sur l'examen de l'annulation des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, et la Résolution 2034 (2015) sur la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, l'Assemblée condamne la violation par la Fédération de Russie de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et demande aux autorités la remise en liberté immédiate de Nadiia Savchenko, membre de l'Assemblée.

17. L'Assemblée considère qu'il est désormais capital que les parlements nationaux instaurent une bonne gouvernance dans le domaine de leurs activités internationales, s'ils souhaitent continuer à œuvrer de manière légitime par la diplomatie parlementaire. Elle invite les parlements nationaux des Etats membres:

17.1. à élaborer des lignes directrices visant la conduite des relations interparlementaires multilatérales ou bilatérales, et énonçant les objectifs, les instruments et les modalités de la coopération interparlementaire, ainsi que le cadre institutionnel et juridique, les aspects procéduraux ou organisationnels, ou encore les principes généraux de déontologie, les règles applicables à la conduite des missions des parlementaires hors du cadre national et, le cas échéant, les droits spécifiques attachés aux parlementaires en mission;

17.2. à prévoir des formations appropriées pour les parlementaires et le personnel concerné du secrétariat portant sur la préparation et la conduite des missions parlementaires à l'étranger et à procéder à la mise à jour des principes et dispositions définis par la législation nationale des Etats membres du Conseil de l'Europe et la pratique parlementaire;

17.3. à appuyer les initiatives visant à promouvoir au niveau international la reconnaissance d'un statut international des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés, indispensable au développement de la diplomatie parlementaire.

18. L'Assemblée invite en outre les Etats membres:

18.1. à signer et ratifier la Convention sur les missions spéciales des Nations Unies de 1969;

18.2. à examiner sans attendre la question des droits et obligations des parlementaires nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe, en déplacement sur leur territoire, afin de leur reconnaître des garanties suffisantes leur permettant d'exercer librement et efficacement leurs fonctions en dehors du cadre national, y compris leur liberté de mouvement et liberté d'expression, ainsi que l'inviolabilité de leur personne;

18.3. dans ce cadre, à examiner la possibilité de garantir aux parlementaires nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils se trouvent sur leurs territoires en mission pour le compte de leur parlement, les immunités reconnues aux parlementaires de leur pays.

19. Dans ce contexte global de l'internationalisation des activités parlementaires nationales, et alors que pèse désormais une responsabilité accrue des parlementaires du fait de leurs actions et décisions, avec la mise en cause éventuelle de leur responsabilité individuelle en droit international, l'absence de statut et de protection spécifique des parlementaires en droit international entretient la précarité des droits et privilèges des parlementaires hors du cadre national, et milite en faveur de la prise en compte de la spécificité de l'action parlementaire dans le contexte international et du renforcement de la protection de ceux qui l'exercent, notamment vis-à-vis des Etats tiers. En conséquence, l'Assemblée invite:

19.1. l'Union interparlementaire (UIP) à développer et à promouvoir un corps de règles applicables aux parlementaires qui se rendent à l'étranger dans l'exercice de leur mandat, afin d'encadrer au niveau international la coopération interparlementaire;

19.2. la Commission du droit international des Nations Unies à promouvoir, dans ses travaux en cours, un cadre juridique international global afin qu'un parlementaire visé par des mesures restrictives bénéficie d'un véritable statut à cet égard, compte tenu de l'hétérogénéité des garanties octroyées aux personnes ciblées par des sanctions, qui sont actuellement fonction du régime juridique de l'organisation internationale ou de l'Etat qui les a prises.

ANNEXE III

Avis préliminaire sur la Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire

(Document CAHDI (2003) 14, Annexe III)

1. Le Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a tenu sa 26ème 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 837ème 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.