

Strasbourg, 24 novembre 2016

CAHDI (2016) 20

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

AVIS DU CAHDI

sur la Recommandation 2095 (2016) de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe - « L'immunité parlementaire : remise en
cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de
l'Assemblée parlementaire »

52^{ème} réunion
Bruxelles (Belgique), 15-16 septembre 2016

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

AVIS DU CAHDI

SUR LA RECOMMANDATION 2095 (2016) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE - « L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE : REMISE EN CAUSE DU PERIMETRE DES PRIVILEGES ET IMMUNITES DES MEMBRES DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE »

1. Le 6 juillet 2016, les Délégués des Ministres, lors de leur 1262^{ème} réunion, ont convenu de communiquer la *Recommandation 2095 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »* au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels d'ici mi-septembre 2016¹.

2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 52^{ème} réunion (Bruxelles, Belgique, 15-16 septembre 2016) et fait les commentaires suivants, lesquels portent sur les aspects de la Recommandation 2095 (2016) relevant du mandat du CAHDI.

3. À titre liminaire, le CAHDI rappelle son Avis sur la *Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adopté le 4 mars 2016 lors de sa 51^{ème} réunion. Le CAHDI souligne que les commentaires sur les principaux arguments juridiques concernant le champ d'application des privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'APCE faits dans son Avis sur la Recommandation 2083 (2016) sont tout aussi pertinents pour la présente Recommandation 2095. En outre, le CAHDI rappelle la Réponse à la *Recommandation 2083 (2016) de l'APCE sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée par le Comité des Ministres le 6 juillet 2016 lors de sa 1262^{ème} réunion².

4. Comme le souligne l'APCE dans les paragraphes 1 et 2 de la Recommandation 2095, le CAHDI note que le champ d'application des privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'APCE est régi par l'article 40³ 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 réaffirme 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 13⁴ de l'AGPI. Les immunités dont jouissent les membres de l'APCE sont définies plus particulièrement aux articles 14⁵ et 15⁶ de l'AGPI. En outre, l'article 3⁷ du *Protocole* à

¹ Les Délégués des Ministres ont spécifiquement précisé dans leur décision qu'ils « [convenaient] de communiquer [la *Recommandation 2095 (2016)*] au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels d'ici le 15 septembre 2016. » Néanmoins, dans la mesure où la 52^{ème} réunion du CAHDI se tiendra les 15 et 16 septembre, il a été convenu d'envoyer l'avis du CAHDI au Secrétariat du Comité des Ministres le 19 septembre 2016.

² Voir le texte en cliquant sur le [lien suivant](#).

³ **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. »

⁴ **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. »

⁵ **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. »

⁶ **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 :

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.

5. Le CAHDI réaffirme également 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 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 membres⁸. 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 ». Le CAHDI note par ailleurs que depuis lors, le Comité des Ministres a répondu à l'APCE à différentes occasions sur cette question (voir par exemple la Réponse adoptée lors de la 869^{ème} réunion du Comité des Ministres le 21 janvier 2004⁹ et lors de sa 911^{ème} réunion le 12 janvier 2005¹⁰ s'agissant de la *Recommandation 1602 (2003) de l'APCE sur les « Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire »*). La réponse la plus récente a été la *Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée le 6 juillet 2016¹¹.

6. Le CAHDI réaffirme également que le droit international accorde aux Etats une pleine souveraineté sur leur territoire. Ceci implique que les Etats peuvent aussi décider librement, conformément aux obligations que leur incombe en conformité avec le droit international, de l'entrée d'étrangers sur leur territoire.

-
- 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. »

⁷ **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. »

⁸ 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](#).

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

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

¹¹ Voir le texte en cliquant sur le [lien suivant](#).

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. En relation avec le paragraphe 4 de la Recommandation 2095, le CAHDI réaffirme son avis selon lequel une mise en œuvre effective des règles actuellement en vigueur résoudrait la plupart des questions soulevées par l'APCE. À cet égard, le CAHDI rappelle que le Comité des Ministres dans sa récente *Réponse à la Recommandation 2083 (2016) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée le 6 juillet 2016 « invite encore une fois les Etats membres à honorer leurs engagements » (Voir en particulier le paragraphe 3 de la Réponse¹²). La décision d'appeler davantage « les Etats membres à respecter scrupuleusement leurs obligations » au titre des règles susmentionnées tel que demandé par l'APCE revient au Comité des Ministres.

¹² « Le Comité des Ministres rappelle qu'à plusieurs reprises, il a invité les gouvernements des Etats membres à adopter des mesures spécifiques afin de mettre pleinement en œuvre les privilèges et immunités susmentionnés. Par exemple, dans sa réponse à la Recommandation 1373 (1998) intitulée « Liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », il a invité les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une série de mesures, en conformité avec leur droit interne, afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire voyageant à titre officiel puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres. Le Comité invite une fois encore les Etats membres à honorer leurs engagements. »

ANNEXE I

sur la Recommandation 2095 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »¹

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que ses membres sont couverts par un régime d'immunité établi par un ensemble de dispositions tirées du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole et du Règlement de l'Assemblée.

2. Aux termes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu en application de l'article 40 du Statut, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de trois formes de protection:

2.1. l'irresponsabilité parlementaire, garantie par l'article 14 de l'Accord général, qui les soustrait à toute procédure judiciaire – pénale mais aussi civile et administrative – en raison d'une opinion ou d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, et qui vise à protéger l'indépendance des parlementaires et à garantir leur liberté de jugement, d'expression et de décision;

2.2. l'inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord général), qui les protège contre toute arrestation, détention ou poursuite judiciaire hors du territoire national et sur le territoire de tout autre Etat membre, et ce en plus de l'immunité nationale dont ils jouissent dans leur propre Etat;

2.3. la libre circulation (article 13 de l'Accord général).

3. Ainsi que l'Assemblée l'a stipulé à l'article 67 de son Règlement, et qu'elle le rappelle dans sa Résolution 2127 (2016) sur l'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen.

4. L'Assemblée condamne fermement les atteintes portées par certains Etats membres du Conseil de l'Europe au statut des immunités et privilèges de ses membres, notamment au principe de libre circulation, et elle attend du Comité des Ministres qu'il appelle les Etats membres à respecter scrupuleusement leurs obligations au titre des dispositions susmentionnées du Statut du Conseil de l'Europe et de l'Accord général sur les privilèges et immunités et son Protocole et à garantir leur application effective.

¹ *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26e séance) (voir [Doc. 14076](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Liliana Palihovici). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26e séance).

ANNEXE II

Résolution 2127 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »¹

1. Nul parlement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, même s'il se prévaut d'une tradition démocratique ancienne et d'institutions stables, ne peut se considérer, dans l'absolu, à l'abri d'atteintes qui pourraient être portées à sa souveraineté et son intégrité, ou à l'indépendance et la liberté d'expression de ses membres dans l'exercice de leur mandat.
2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que, malgré une tradition constitutionnelle commune, le régime des immunités parlementaires est fortement imprégné des traditions et de la culture politique propres à chaque pays et présente une grande variété en Europe, que ce soit quant à sa nature et sa portée ou quant aux pratiques parlementaires existantes. Dans leur quasi-totalité, les Etats membres reconnaissent à leurs élus nationaux une immunité parlementaire, qui découle de la nécessité de protéger le principe même de la démocratie représentative.
3. L'Assemblée rappelle que la finalité première de l'immunité parlementaire, en ses deux aspects – irresponsabilité et inviolabilité –, tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques sans crainte d'ingérences ou de pressions de l'exécutif ou du judiciaire.
4. Le régime de l'irresponsabilité reste, en règle générale, d'une grande stabilité dans les Etats membres. En théorie et par principe, l'irresponsabilité a un caractère absolu, permanent et perpétuel. Elle soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes, les propos, les votes émis ou les opinions exprimées dans le cadre des débats parlementaires ou de l'exercice de leurs fonctions parlementaires.
5. L'invocabilité constitue une protection juridique spéciale qui prémunit un parlementaire contre certaines actions judiciaires – arrestation, détention ou poursuite – visant des actes étrangers aux fonctions parlementaires, sans le consentement du parlement dont il est membre, sauf en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. Elle a un caractère temporaire, sa portée étant limitée à la durée du mandat, et peut donc toujours être levée. Ce régime présente des différences non négligeables quant à la nature et au degré de protection offerte aux parlementaires dans les Etats membres.
6. Depuis l'adoption de la Résolution 1325 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, le contexte politique en Europe a évolué et des critiques se sont élevées dans la société civile, au nom du principe d'égalité de tous devant la loi, pour remettre en cause la légitimité de certaines formes d'immunité, dénoncées comme octroyant aux parlementaires un régime d'impunité.
7. La protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose en effet problème dans le contexte actuel – montée de l'extrémisme et du nationalisme sur fond de recrudescence du terrorisme et de crise migratoire, notamment – pour ce qui est plus spécifiquement du discours de haine. L'Assemblée observe et se félicite du fait que dans certains Etats, les propos insultants ou diffamatoires, l'incitation à la haine ou à la violence, ou les propos racistes, notamment, échappent au cadre de l'irresponsabilité.

¹ *Discussion par l'Assemblée le 23 juin 2016 (26e séance) (voir [Doc. 14076](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Liliana Palihovici). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2016 (26e séance).*

8. De même, la finalité de l'immunité parlementaire peut être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice, notamment dans le cadre de la lutte que de nombreux Etats livrent contre la corruption. L'Assemblée constate, avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), que l'existence d'un tel régime d'immunité peut saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique.

9. L'Assemblée se félicite du développement et de la consolidation de l'Etat de droit et de la société démocratique en Europe qui ont conduit à la diminution du besoin de l'inviolabilité parlementaire, qui n'est plus considérée comme une protection impérieuse. Certains Etats membres en ont restreint la portée. La mise en place du système pan-européen de protection des droits de l'homme conjuguée à l'efficacité du système judiciaire est aujourd'hui censée protéger un parlementaire contre tout harcèlement, pression injustifiée ou accusation induite.

10. L'Assemblée s'inquiète de l'interprétation qui pourrait être donnée à la position prise par la Commission de Venise, en 2014, invitant les Etats «dans lesquels les parlementaires jouissent de l'inviolabilité» à réviser leur régime «pour évaluer son fonctionnement et déterminer s'il est encore justifié et adapté au contexte actuel, ou s'il conviendrait de le réformer». Elle tient à souligner que l'ancrage d'une culture démocratique véritable et stable sur l'ensemble du continent européen suppose la consolidation d'une culture de l'alternance politique, de transparence de la vie politique et de respect des droits de l'opposition politique dans tous les Etats. Un tel stade n'a pas encore été atteint dans certaines des démocraties les plus récentes en Europe «qui n'ont pas encore évacué leur passé autoritaire», et où «l'on peut encore craindre que le gouvernement ne porte de fausses accusations contre les adversaires politiques, et que les tribunaux ne soient sensibles aux pressions politiques». Par ailleurs, dans ce contexte, la volonté des gouvernements en place d'asseoir leur pouvoir se traduit notamment par des changements successifs de la législation électorale et des modifications de la constitution, qui visent ainsi à affaiblir l'opposition.

11. L'Assemblée constate, en effet, que l'inviolabilité parlementaire continue à remplir son rôle initial fondamental dans les pays qui n'offrent pas les moyens adéquats de protection des parlementaires, notamment en raison des garanties insuffisantes offertes par leur système judiciaire et leur justice pénale. La protection des parlementaires contre toute action judiciaire inspirée par l'intention de nuire à leur activité politique constitue d'une manière générale une sauvegarde importante pour la minorité politique et un outil de la protection de l'opposition. Par conséquent, l'Assemblée dénonce les méthodes de pression politique qui se traduisent par l'ouverture ou la réouverture de poursuites contre des parlementaires pour des affaires sans aucun lien avec leur mandat parlementaire, comme les questions fiscales, ou l'initiation de poursuites pénales contre des membres de leur famille. Elle réaffirme donc la nécessité de maintenir un régime d'inviolabilité qui, ainsi que le reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme, permet de prévenir «toute éventualité de poursuites pénales, protégeant par là même l'opposition des pressions ou abus de la majorité».

12. L'Assemblée invite les Etats membres qui envisagent d'évaluer le régime des immunités protégeant les parlementaires ou qui ont d'ores et déjà entrepris sa révision, en réponse aux critiques, à prendre en considération les principes généraux suivants:

12.1. l'immunité est une garantie démocratique fondamentale qui procède de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des parlements, leur fonctionnement et leurs actes en tant qu'institution; elle n'est pas un attribut personnel à la disposition de l'élu et ne vise pas à protéger ses intérêts particuliers;

12.2. l'immunité parlementaire protège le libre exercice du mandat parlementaire et, qu'elle couvre des actes strictement liés aux fonctions parlementaires ou des actes qui leur sont étrangers, elle ne doit pas être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice; l'exercice d'un mandat électif implique le respect d'un comportement éthique et l'obligation de rendre compte de ses actes; l'immunité n'est pas un régime d'impunité;

12.3. le régime fondamental de l'immunité parlementaire doit être consacré, au moins dans ses aspects les plus importants comme sa portée, son étendue et les modalités de sa levée, par des dispositions de valeur constitutionnelle; sa reconnaissance en haut de la hiérarchie des normes permet de garantir de manière pérenne l'intégrité des parlements et l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leur mandat face à l'instabilité politique ou à toute tentative d'ingérence de l'exécutif;

12.4. la révision de la portée et de l'étendue de l'immunité parlementaire doit faire l'objet d'un examen approfondi quant à ses objectifs, ses critères et son impact, être inspirée par une démarche rationnelle exempte de toute démagogie ou populisme, être débattue de manière objective et faire l'objet d'un vaste débat public; une telle révision devrait éviter tout changement brutal du régime de l'immunité, en basculant par exemple d'un régime très protecteur à une suppression totale des garanties parlementaires;

12.5. dans ce contexte, il doit être tenu compte de l'impérieuse nécessité de préserver les droits et l'intégrité des membres de la minorité politique durant et après le mandat parlementaire;

12.6. la liberté de parole est inhérente à la fonction parlementaire, les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de toutes sortes de sujets d'intérêt public, y compris de questions controversées, polémiques ou en rapport avec le fonctionnement du pouvoir exécutif ou judiciaire; toutefois, pourront être exclus du champ de l'irresponsabilité les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et des libertés démocratiques; les parlementaires qui détournent l'utilisation de la tribune publique pourraient s'exposer à des mesures disciplinaires internes, selon une procédure réglementaire transparente et impartiale, voire à la révocation de leur mandat parlementaire en cas de violation grave et persistante;

12.7. la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire doit respecter les principes de transparence, de sécurité juridique et de prévisibilité et les garanties procédurales de respect des droits de la défense, afin de prévenir toute possibilité de décision sélective ou arbitraire.

13. Enfin, l'Assemblée rappelle à ses membres qu'ils sont couverts par un régime d'immunité spécifique, qu'ils partagent avec les membres du Parlement européen. Cette immunité a un caractère autonome, étant distincte et indépendante de l'immunité parlementaire nationale dont les députés peuvent jouir par ailleurs sur le territoire de leur Etat. L'Assemblée reconnaît la validité des critères développés ces dernières années par le Parlement européen à l'occasion de l'examen de demandes de levée de l'immunité de ses membres.

14. L'Assemblée insiste sur le fait que les immunités accordées à ses membres en vertu du Statut du Conseil de l'Europe et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités s'appliquent immédiatement à un membre de l'Assemblée, dès le moment de la reconnaissance de son autorité en sa qualité de membre de l'Assemblée, et couvrent toute la période de son activité en tant que membre de sa délégation nationale auprès de l'Assemblée durant les sessions de l'Assemblée.

15. L'Assemblée invite les Etats à prendre toutes les mesures propres à garantir le respect des obligations découlant de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole, pour lesquels ils n'ont pas fait de réserve ou de déclaration interprétative. Elle est très préoccupée par les modifications apportées aux régimes nationaux d'immunité parlementaire, par l'amendement ou la suspension de dispositions constitutionnelles notamment, qui conduisent, dans la pratique, à priver d'effet l'Article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, et à supprimer de facto la protection reconnue aux membres de l'Assemblée sur le territoire de leur propre Etat, tel que l'Assemblée l'a définie dans sa [Résolution 1490 \(2006\)](#).

16. L'Assemblée rappelle aux Etats membres que l'Assemblée doit se prononcer sur la levée de l'immunité de ses membres dans des cas où les dispositions nationales prévoient une autorisation préalable du parlement national à la poursuite pénale de ses membres. Elle considère que le souci d'assurer le respect de la prééminence du droit et de prévenir l'intention déguisée de nuire à une activité politique d'un membre (*fumus persecutionis*) requiert que l'Assemblée examine la levée de l'immunité dont les membres de l'Assemblée jouissent en vertu de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, indépendamment de la procédure qui pourrait avoir lieu au niveau national.

17. A cet égard, l'Assemblée demande instamment aux Etats membres de respecter scrupuleusement leurs obligations au titre de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1), et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités et de son Protocole (STE nos 2 et 10) et de garantir leur application effective. Elle condamne fermement les atteintes portées par certains Etats au statut de l'immunité des membres de l'Assemblée, notamment au principe de libre circulation, et rappelle que la violation de ces dispositions statutaires relève de l'article 8 du Règlement de l'Assemblée (contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles).

18. L'Assemblée décide de demander l'avis de la Commission de Venise concernant la suspension par une clause provisoire de l'article 83 de la Constitution de la Turquie qui garantit l'inviolabilité parlementaire des députés de la Grande Assemblée nationale.

ANNEXE III

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.

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 :

- c. par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire ;
- d. 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 :

- c. sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leurs pays ;
- d. 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. »

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 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

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 :

- vi. 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 ;
- vii. accorder, lorsque cela est possible, des visas à entrées multiples de longue durée ;
- viii. 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 ;
- ix. 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 ;
- x. 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](#).

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 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 délistier 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

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.

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 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.