

Strasbourg, 13/02/04

CAHDI (2004) Inf 2

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

27e réunion
Strasbourg, 18-19 mars 2004

**RECUEIL DE DOCUMENTS D'INFORMATION CONCERNANT LA PRATIQUE SUIVIE PAR
L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE EN MATIERE D'IMMUNITE DE SES MEMBRES, ET
AUTRES TEXTES PERTINENTS**

Avant propos

Lors de sa 837e 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 au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels avant le 31 juillet 2003. Ce délai a été prolongé par la suite afin de permettre au CAHDI d'examiner cette question formellement lors de sa 26e réunion, les 18 et 19 septembre 2003. A cette occasion, le CAHDI a adopté un avis préliminaire sur la Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée Parlementaire et a décidé de revenir sur certaines questions soulevées par la recommandation, lors de la 27ème réunion, sur la base des éléments d'information complémentaires.

Lors de sa 869ème réunion le 21 janvier 2004, le Comité des Ministres au niveau des Délégués a pris note de l'avis préliminaire du CAHDI et a invité le CAHDI à continuer l'examen de questions soulevées par la recommandation de l'Assemblée d'une part, et 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 d'autre part.

Le texte des décisions des Délégués font l'objet de l'annexe I, les textes et la pratique de l'Assemblée Parlementaire font l'objet de l'annexe II, la jurisprudence pertinente fait l'objet de l'Annexe III et enfin d'autres documents pertinents font l'objet de l'Annexe IV.

TABLE DES MATIERES

ANNEXE I: COMITE DES MINISTRES.....	4
400 ^e Réunion des Délégués des Ministres (1986).....	4
399 ^e Réunion des Délégués des Ministres (1986).....	7
Projet de réponse aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée (1986)	11
395 ^e Réunion des Délégués des Ministres (1986).....	14
Note du Secrétariat, Amendement des articles 14 et 25 (1986).....	18
ANNEXE II: ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE	21
RECOMMANDATION	21
Recommandation 1027 (1986).....	21
RESOLUTIONS	22
Résolution 1325 (2003).....	22
Résolution 932 (1989).....	25
Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire (2003).....	26
DIRECTIVES.....	63
Directive N° 398 (1981).....	63
Directive N° 395 (1981).....	64
Directive N° 392 (1980).....	66
Correspondance, Situation du Représentant de la Grèce (1967) (anglais seulement) .	67
RAPPORTS	73
Procès-verbal de l'Audition sur « Le statut des parlementaires; immunités et incompatibilités : vers une harmonisation des règles actuelles » (2003).....	73
Discours sur les Immunités et Privilèges parlementaires (2002) (anglais seulement)...	93
Rapport sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire (1996).....	95
Rapport présenté au nom de la Commission de Vérification des Pouvoirs (1967).....	104
LETTRES	105
Représentation de la Turquie (1981).....	105
Représentation de la Turquie (1981).....	106
ANNEXE III: JURISPRUDENCE PERTINENTE	111
Affaire Cordova c. Italie (no 2) (2003)	111
Affaire Cordova c. Italie (no 1) (2003)	124
Affaire A. c. Royaume-Uni (2002).....	135
Cour de justice des CE: Affaire W. c. F. et autres (1986).....	163
Cour de justice des CE: Affaire W. c. F. et K. (1964).....	175
ANNEXE IV:	187
Parlement européen, Le statut des députés (2003).....	187
Commission de Venise, Régime des Immunités Parlementaires (1996).....	194

Annexe I: Comité des Ministres

400^e Réunion des Délégués des Ministres (1986)

STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE
Amendements des articles 14 et 25
Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée
(Concl(86)399/8, CM(86)44 et 127)

Le Président rappelle que lors de leur 399^e réunion (septembre 1986, point 8), les Délégués ont entendu M. Steiner, Vice-Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée et Rapporteur de l'Assemblée pour l'amendement des articles 14 et 25 du Statut du Conseil de l'Europe. M. Steiner a proposé que le Comité des Ministres examine, au niveau ministériel, l'amendement des deux articles en question. Le Président rappelle ensuite qu'un grand nombre de délégations ne sont pas favorables aux propositions de l'Assemblée, mais que d'autres pourraient s'y rallier.

Le Délégué de l'Autriche fait observer qu'il y a deux aspects à considérer : la procédure et le fond. S'agissant de la procédure, ses autorités ont examiné la proposition de M. Steiner et sont arrivées à la conclusion que la question devrait être soulevée à la réunion informelle des Ministres qui se tiendra dans la soirée du 19 novembre 1986. Il se demande si le Président du Comité des Ministres sera disposé à insérer ce point dans le projet d'ordre du jour de la réunion informelle.

S'agissant du fond de la question, le Délégué de l'Autriche déclare qu'il ne voit pas d'objection à l'examen des amendements des articles 14 et 25 du Statut dès la présente réunion pour que les Ministres puissent connaître le sentiment des Délégués sur la question.

Le Délégué de Malte déclare que c'est la première fois qu'il s'exprime sur la question. A l'époque où les deux amendements ont été proposés par l'Assemblée, Malte était en proie à des difficultés internes qui ont peut-être été exagérées et, malheureusement, portées devant le Conseil de l'Europe. Les Etats membres ont tous eu un moment donné des problèmes internes. Bien qu'il ne voie pas pourquoi le Statut du Conseil de l'Europe doit être modifié, il ne s'oppose pas à ce que les Ministres examinent la question au cours d'une réunion informelle.

Revenant sur les propos du Délégué de l'Autriche, le Délégué des Pays-Bas déclare que les Délégués ne doivent soumettre de questions politiques aux Ministres qu'en cas d'impossibilité de les régler au niveau des Délégués. Il estime que les amendements des articles 14 et 25 du Statut et la réponse de l'Assemblée sont une question que les Délégués pourraient au prix d'un petit effort régler eux-mêmes.

Le Délégué de la France partage le point de vue du Délégué des Pays-Bas. Sa délégation est disposée à adopter la réponse dès à présent.

Le Délégué de la Grèce est d'accord avec les Délégués de Malte, des Pays-Bas et de la France. Sa délégation est d'avis que cette question a été soulevée par l'Assemblée parce que l'article 25 du Statut posait un problème particulier. Ce problème a été résolu depuis, mais comme il reste présent dans tous les esprits, il ne paraît pas indiqué d'y consacrer un nouveau débat.

Le Délégué de l'Autriche répète que son Ministre tient à ce que les Ministres envisagent la question sous l'angle politique à leur réunion informelle du 19 novembre 1986 ; sa délégation n'envisage nullement de demander aux Ministres d'examiner le projet de réponse aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée ni de soumettre la question à la session formelle des Ministres le 20 novembre 1986.

Le Délégué de Chypre rappelle son intervention à la 395e réunion des Délégués (avril 1986), dans laquelle il marquait son désaccord avec le projet de l'Assemblée d'amender les articles 14 et 25 du Statut. Amender l'article 14 signifie que c'est l'Assemblée - et non le Comité des Ministres - qui aurait le pouvoir de suspendre les relations avec un Etat membre. Aucun Etat membre n'acceptera une telle réduction de ses pouvoirs qui, à son avis, ébranle les fondements même de l'Organisation.

Le Délégué de la France estime que l'Assemblée dispose de deux moyens pour contrôler la composition des délégations nationales à l'Assemblée, à savoir son propre règlement et la vérification des pouvoirs des délégations à l'ouverture de chaque Session.

Ce n'est pas aux gouvernements de dicter aux parlements nationaux ce qu'ils doivent faire. C'est contraire à la démocratie.

Le Délégué de la Belgique estime aussi que les parlements nationaux sont les meilleurs juges de leur représentation à l'Assemblée. Adopter l'amendement proposé par l'Assemblée reviendrait à donner l'impression - fausse - que jusqu'ici rien n'a été fait pour garantir une représentation équitable des forces politiques présentes dans les parlements nationaux.

En ce qui concerne le projet de réponse à adopter par les Délégués, il fait observer que sa délégation a soumis une proposition pour un projet de réponse aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée exposé dans le CM(86)127 ; c'est sur celui-ci que les Délégués devraient selon lui fonder leur examen, et non plus sur le projet de réponse établi par le Secrétariat pendant la 395e réunion.

Le Président craint que si l'on soulève la question de la réunion informelle des Ministres le 19 novembre 1986, une bonne partie de ladite réunion y sera consacrée. Il se demande si le Délégué de l'Autriche ne devrait pas porter ce point à l'attention de son Ministre.

Le Délégué de l'Espagne partage le point de vue du Délégué de la France. Pour lui, c'est à l'Assemblée de prendre position sur la question de la composition des délégations nationales. Si la délégation autrichienne tient à soulever la question à la réunion informelle des Ministres, elle peut évidemment le faire, mais c'est aux Délégués qu'il appartient de donner une réponse à l'Assemblée.

Le Délégué de l'Autriche précise que c'est l'Assemblée qui a demandé que le Statut soit modifié. Le refus que le Comité des Ministres opposerait le cas échéant à sa demande revêtirait une grande importance politique, car ce serait la première fois dans l'histoire du Conseil de l'Europe que le Comité des Ministres donnerait une réponse négative concernant l'amendement de l'article 25 du Statut qui intéresse directement l'Assemblée. Il rendra dûment compte à son Ministre de la présente discussion.

Le Président fait observer que les Ministres sont libres de soulever la question à la Session ministérielle, mais répète que le procédé peut engendrer un débat aussi long qu'inutile.

Sur la proposition du Délégué de l'Espagne, le Président met les propositions suivantes aux voix, à titre indicatif :

Proposition N° 1 : Délégations qui ne sont pas disposées à accepter l'amendement de l'article 14 du Statut :

Le résultat du vote indicatif se présente comme suit : 14 pour, 2 contre et 3 abstentions.

Le Président note que, sur une base indicative, la majorité des délégations s'est prononcée contre l'amendement de l'article 14 du Statut.

Proposition N° 2 : Délégations qui ne sont pas disposées à accepter l'amendement de l'article 25 du Statut :

Le résultat du vote se présente comme suit : 12 pour, 5 contre et 3 abstentions.

Le Président note que, sur une base indicative, la majorité des délégations s'est prononcée contre l'amendement de l'article 25 du Statut.

*

* *

A un stade ultérieur de la réunion, le Délégué de l'Autriche informe les Délégués qu'il s'est entretenu avec son Ministre, lequel a confirmé son intention de soulever la question à la réunion informelle des Ministres.

Le Président déclare que conformément à la demande émanant de la délégation autrichienne, le Président du Comité des Ministres mentionnera ce point dans la lettre qu'il adressera à ses collègues.

Par conséquent, la réponse à l'Assemblée concernant cette question ne sera pas adoptée avant que ladite question n'ait été examinée à la réunion informelle des Ministres le 19 novembre 1986.

Décision

Les Délégués conviennent de reprendre l'examen de ce point au niveau A lors de leur 402e réunion (novembre/décembre 1986).

399^e Réunion des Délégués des Ministres (1986)

Le Président souhaite la bienvenue à M. Steiner (Autriche), Vice-Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée et Rapporteur de l'Assemblée pour l'amendement des articles 14 et 25 du Statut du Conseil de l'Europe.

M. Steiner est reconnaissant aux Délégués de l'avoir invité à participer à la présente réunion pour expliquer le point de vue de l'Assemblée au sujet des Recommandations 1026 et 1027. Il transmet les excuses de M. Baumel, Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée, qui n'est pas en mesure d'assister à la présente réunion des Délégués.

Il rappelle que les Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée ont été adoptées à l'unanimité par l'Assemblée en janvier 1986.

S'agissant de la Recommandation 1026 (article 14 du Statut), M. Steiner déclare qu'il n'est pas dans les intentions de l'Assemblée d'influencer les travaux du Comité des Ministres ; l'Assemblée reconnaît et respecte la compétence des deux organes du Conseil de l'Europe. Elle juge toutefois nécessaire d'amender l'article 14 du Statut de telle manière qu'un Etat membre qui n'est pas représenté à l'Assemblée n'ait pas le droit de vote au Comité des Ministres. De l'avis de l'Assemblée, une telle mesure permettrait de maintenir les liens existants et le dialogue entre le Conseil de l'Europe et l'Etat membre concerné ; elle ne signifierait pas l'expulsion d'un membre, mais seulement la réduction, pendant une certaine période, des droits qu'il exerce au sein du Comité des Ministres.

S'agissant de la Recommandation 1027 (article 25 du Statut), M. Steiner souligne que le Statut du Conseil de l'Europe, s'il renvoie aux principes de la démocratie parlementaire et aux droits de l'homme, reste muet, en revanche, sur la représentation, à l'Assemblée, des forces politiques d'un Etat membre. L'Assemblée juge donc nécessaire de modifier l'article 25 en ajoutant un alinéa stipulant que la délégation de chaque Etat membre devrait représenter équitablement les forces politiques présentes dans son parlement. Il s'agit là d'une question importante pour l'Assemblée, qui souhaite faire en sorte que toutes les forces politiques qu'abrite un parlement national soient représentées de manière démocratique à l'Assemblée. Celle-ci considère qu'au lieu d'intégrer une telle mesure dans son Règlement, il serait préférable d'amender l'article 25.

Enfin, M. Steiner propose que le Comité des Ministres examine, au niveau ministériel, l'amendement des articles 14 et 25.

Le Délégué de la Belgique déclare qu'il a écouté avec une grande attention l'intervention de M. Steiner.

Se référant à l'article 14 du Statut, il rappelle que M. Steiner a souligné le fait que la modification proposée de l'article 14 du Statut ne signifie pas "l'expulsion" d'un Etat membre. Mais si un membre est privé de son droit de vote au Comité des Ministres, cela équivaut à une quasi-expulsion, l'Etat membre en question devenant un "observateur".

Quant à l'article 25 du Statut, le Délégué de la Belgique estime que la question qui se pose est celle de la représentation satisfaisante des forces politiques des Etats membres. Le préambule du Statut du Conseil de l'Europe fait allusion aux principes démocratiques ; ainsi, même si l'article 25 ne contient aucune disposition quant à la représentativité des membres de l'Assemblée, il n'y a aucun doute quant à la nécessité d'assurer cette représentation dans le respect de la démocratie parlementaire.

Il faut constater d'ailleurs que le Traité de Rome n'était pas plus explicite quant au caractère représentatif des membres du Parlement Européen avant l'instauration de l'élection directe de ces membres.

En conclusion, l'orateur déclare que, selon sa délégation, il n'est pas nécessaire d'amender l'article 25 du Statut.

M. Steiner pense que l'amendement de l'article 25 du Statut éviterait toutes sortes de complications. En même temps, cela encouragerait les gouvernements à veiller à ce que la représentation des forces politiques de tel ou tel Etat membre soit véritablement démocratique. La question est si importante qu'on ne peut accepter qu'elle dépende de l'interprétation du Règlement de l'Assemblée.

S'agissant de l'article 14 du Statut, M. Steiner observe qu'étant donné que le Statut du Conseil de l'Europe ne prévoit pas le statut d'observateur, l'amendement de l'article 14 offrirait une solution de compromis pour un Etat membre qui se trouverait en difficulté, en lui permettant de demeurer au sein de la "famille européenne".

Le Délégué de l'Autriche déclare que sa délégation appuie le point de vue exprimé par M. Steiner. Sa délégation est également favorable à la proposition de M. Steiner de soumettre la question pour examen au niveau ministériel.

Il rappelle la réponse donnée à sa question par le Directeur des Affaires juridiques (cf. Concl(86)395, point 5), à savoir que, depuis 1949, le Comité des Ministres n'a jamais donné de réponse négative à l'Assemblée en ce qui concerne l'amendement de l'article 25 du Statut. Il y a là une raison supplémentaire d'appuyer la Recommandation 1027 de l'Assemblée, tendant à modifier l'article 25.

L'orateur sait gré à M. Steiner des explications qu'il a fournies, notamment en ce qui concerne le fait que l'Assemblée ne souhaite pas modifier son Règlement, mais entend régler la question au moyen d'un amendement du Statut.

M. Steiner indique qu'il est vrai que l'Assemblée ne souhaite pas se borner à modifier son Règlement ; elle a exprimé le souhait que l'article pertinent du Statut soit modifié par une décision politique prise par le Comité des Ministres.

Le Délégué de la Suède rappelle que sa délégation est favorable aux propositions que l'Assemblée a formulées dans les Recommandations 1026 et 1027. Mais il comprend aussi l'attitude des délégations qui ont exprimé des réserves sur la question.

Il estime que la modification de l'article 25 est plus importante, pour l'Assemblée, que celle de l'article 14. L'amendement de ce dernier article pourrait priver l'Etat concerné de la possibilité de poursuivre le dialogue avec le Conseil de l'Europe.

M. Steiner rappelle que les deux Recommandations ont été adoptées à l'unanimité par l'Assemblée. Il espère que le Comité des Ministres acceptera au minimum l'amendement de l'article 25.

En réponse au Président, M. Steiner déclare, à propos de la question de la représentation équitable, que l'Assemblée souhaite que la délégation de chaque Etat membre représente équitablement les forces politiques du parlement national ; mais il ne sera pas toujours possible d'appliquer une proportionnalité mathématique, notamment dans le cas des délégations peu nombreuses ; il n'est pas acceptable, pour l'Assemblée, qu'une délégation nationale ne représente que le parti gouvernemental.

Le Délégué de la Belgique se demande si l'Assemblée ne pourrait pas régler le problème par le biais de la vérification des pouvoirs des délégations à chaque session qui permettrait de s'assurer que les délégations reflètent équitablement les diverses forces politiques de leur parlement national.

M. Steiner relève que, selon la procédure normale, les gouvernements ou les parlements des Etats membres informent le Président de l'Assemblée de la composition de leurs délégations ; on devrait éviter la vérification des pouvoirs ; car elle aboutit, notamment dans les cas où ces derniers sont contestés, à des débats interminables qui gênent les travaux de l'Assemblée.

Le Président est reconnaissant à M. Steiner d'avoir participé à la présente réunion des Délégués, et il le remercie des explications qu'il a fournies au sujet des Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée.

M. Steiner remercie le Président et les Délégués de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour cette question ; il y voit un remarquable signe de coopération entre les deux organes du Conseil de l'Europe. Il exprime l'espoir qu'un accord se fera au sein du Comité des Ministres en ce qui concerne les amendements proposés par l'Assemblée.

Le Président constate que le Comité a écouté les propos de M. Steiner avec beaucoup d'intérêt. Les Délégués souhaiteront certainement rendre compte à leurs capitales des explications fournies par M. Steiner sur la question à la présente réunion ; et il serait bon que les Délégués reprennent l'examen de ce point au niveau A, lors de leur 400e réunion (octobre 1986).

Le Délégué de l'Autriche considère que si aucune décision positive n'intervient à la 400e réunion, il appartiendra aux Délégués de décider de soumettre la question aux Ministres, en raison de son importance politique, conformément à l'article 2(3) du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

Décision

Les Délégués conviennent de reprendre l'examen de ce point au niveau A lors de leur 400e réunion (octobre 1986).

Projet de réponse aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée (1986)

STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendements des articles 14 et 25
Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée

Projet de réponse aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée
(Proposition de la délégation de la Belgique)

"1. Le Comité des Ministres partage la préoccupation de l'Assemblée exprimée dans la Recommandation 1027 de voir assurer en son sein une représentation équitable des forces politiques présentes dans les parlements des Etats membres afin de respecter les principes de la démocratie parlementaire pluraliste inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe.

Il n'existe cependant pas de majorité suffisante au Comité des Ministres pour soutenir l'amendement de l'article 25 du Statut suivant la recommandation de l'Assemblée, la plupart des délégations estimant qu'il existe d'autres moyens pour la mettre en oeuvre, notamment par une modification du règlement de l'Assemblée.

2. Quant à la Recommandation 1026 qui vise à sanctionner l'absence de représentation d'un Etat membre à l'Assemblée par l'interdiction du droit de vote au Comité des Ministres et de l'exercice de la présidence, il n'existe pas non plus de majorité suffisante au sein du Comité des Ministres en faveur de pareille mesure qui équivaut à l'éviction de fait de l'Etat membre du Comité des Ministres.

Dans ce cas également, la plupart des délégations estiment qu'il existe d'autres moyens pour assurer une participation effective des Etats membres aux travaux des deux organes du Conseil de l'Europe."

STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE
Amendements des articles 14 et 25
Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée
(Concl(86)400/9, CM(86)44 et 127)

Suite à une demande du Délégué de l'Autriche, les Délégués procèdent à un vote indicatif sur le texte du projet de réponse présenté par la délégation belge (CM(86)127).

Le vote indicatif donne le résultat suivant : 16 pour, 0 contre et 3 abstentions (adopté).

La Présidente note que les Délégués sont en faveur de l'adoption du texte figurant au CM(86)127.

Le Délégué de l'Autriche fait la déclaration suivante :

"Pour des raisons qui sont bien connues, mon Ministre n'a pas pu soulever lors de la réunion informelle des Ministres cette question comme cela était son intention. Bien que la réponse prévue ne corresponde pas du tout à nos idées, ma délégation, sur instruction de mes autorités, n'a pas voté contre ce projet uniquement pour permettre qu'une réponse puisse être donnée à l'Assemblée Parlementaire et elle s'est donc abstenue dans le vote.

Les autorités autrichiennes estiment qu'une réponse aussi négative de la part du Comité des Ministres à une Recommandation adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Parlementaire n'est pas sans poser des problèmes. On aurait dû comprendre cette Recommandation dans ses intentions démocratiques, cette Recommandation qui avait comme but de renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que symbole et bouclier de la démocratie."

Décision

Les Délégués adoptent la réponse suivante aux Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée :

"1. Le Comité des Ministres partage la préoccupation de l'Assemblée exprimée dans la Recommandation 1027 de voir assurer en son sein une représentation équitable des forces politiques présentes dans les parlements des Etats membres afin de respecter les principes de la démocratie parlementaire pluraliste inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe.

Il n'existe cependant pas de majorité suffisante au Comité des Ministres pour soutenir l'amendement de l'article 25 du Statut suivant la Recommandation de l'Assemblée, la plupart des délégations estimant qu'il existe d'autres moyens pour la mettre en oeuvre, notamment par une modification du règlement de l'Assemblée.

Quant à la Recommandation 1026 qui vise à sanctionner l'absence de représentation d'un Etat membre à l'Assemblée par l'interdiction du droit de vote au Comité des Ministres et de l'exercice de la Présidence, il n'existe pas non plus de majorité suffisante au sein du Comité des Ministres en faveur d'une pareille mesure qui équivaut à l'éviction de fait de l'Etat membre du Comité des Ministres.

Dans ce cas également, la plupart des délégations estiment qu'il existe d'autres moyens pour assurer une participation effective des Etats membres aux travaux des deux organes du Conseil de l'Europe.".

395^e Réunion des Délégués des Ministres (1986)

STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE
Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée
relatives à l'amendement des articles 14 et 25
 (Concl(86)393/2a, CM(86)44)

Les Délégués de la Suède et de l'Autriche indiquent que leurs délégations sont favorables aux propositions de l'Assemblée telles qu'elles ressortent des Recommandations 1026 et 1027 sur l'amendement des articles 14 et 25 du Statut du Conseil de l'Europe.

Le Délégué de la Grèce fait état du scepticisme de sa délégation qui n'ignore pas les raisons qui, dans le passé, ont amené l'Assemblée à adopter les deux Recommandations 1026 et 1027. Pour ce qui est de la situation actuelle, les problèmes qui sont à l'origine de ces Recommandations ont été résolus. Personne ne sachant ce qu'il en sera à l'avenir, sa délégation hésite à prendre position sur les modifications proposées.

Le Délégué de Chypre fait remarquer que sa délégation connaît également les raisons qui, dans le passé, ont poussé à l'adoption des Recommandations. Le Conseil de l'Europe ayant fonctionné tant d'années sous le Statut actuel, il n'est pas favorable à la révision des articles 14 et 25 proposée par les Recommandations 1026 et 1027.

Le Délégué des Pays-Bas a fait valoir que les problèmes qui ont été à l'origine des propositions d'amendement de l'Assemblée sont maintenant réglés et qu'il n'est donc pas besoin de réviser le Statut de l'Organisation.

Le Délégué de la Belgique joint sa voix à celle des précédents orateurs. Tout en comprenant les préoccupations exprimées par l'Assemblée, il estime que plutôt que d'amender le Statut de l'Organisation pour faire droit aux demandes de l'Assemblée, il serait préférable de rechercher des solutions pratiques sur la base des textes actuels.

Le Président, rappelant qu'une réponse à la Recommandation de l'Assemblée exige l'unanimité, fait observer que le Statut du Conseil de l'Europe est un texte important et que, par conséquent, ses amendements doivent être l'expression d'un désir unanime de changement. Les discussions ont jusqu'à présent fait apparaître une absence de consensus quant à une révision du Statut du Conseil de l'Europe sur la base des propositions de l'Assemblée contenues dans les Recommandations 1026 et 1027. Il transmettra ces deux Recommandations aux gouvernements des Etats membres pour examen. L'Assemblée pourra en être avisée ; elle sera aussi informée du fait qu'il n'y a pas sur ce point consensus au sein du Comité des Ministres.

Le Délégué de la Belgique, appuyé par les Délégués de la Suisse et de la Grèce, estime que les Délégués pourraient réexaminer la question lors de leur 397^e réunion (26-30 mai 1986) à la lumière d'un projet de réponse exposant les raisons pour lesquelles il n'y a pas consensus au sein du Comité des Ministres.

Le Délégué du Royaume-Uni invite à la prudence et fait observer qu'il n'est pas conseillé de faire état de l'absence de consensus sur la question dans la réponse à l'Assemblée ; il faut faire preuve de prudence dans la formulation. Le Comité des Ministres pourrait faire valoir dans sa réponse qu'il ne paraît pas se dégager parmi les gouvernements des Etats membres une majorité suffisante pour réviser les articles 14 et 25.

Le Délégué de l'Autriche pense qu'il conviendrait d'examiner plus avant la question, compte tenu des déclarations faites et des prises de position des différentes délégations à cette réunion. Il est donc partisan de reporter l'examen de la question à la prochaine réunion des Délégués.

Le Secrétaire Général confirme que l'Assemblée a adopté à l'unanimité les Recommandations 1026 et 1027 et est d'accord pour estimer que la formulation de la réponse à l'Assemblée devrait être prudente.

Il se demande si les Délégués décideront d'envoyer deux réponses distinctes aux Recommandations ou une seule. L'amendement de l'article 14 du Statut exige un Protocole additionnel qui, aux termes de l'article 41(c) n'entrera en vigueur que lorsque les deux tiers des Etats membres l'auront signé et ratifié. Il n'est pas en revanche besoin de Protocole additionnel pour la révision de l'article 25 du Statut ; celle-ci prendra effet à la date de l'attestation par le Secrétaire Général que la réforme a été approuvée, attestation qui sera transmise aux gouvernements des Etats membres.

Le Délégué de la Suède est d'accord avec le Secrétaire Général pour estimer qu'il faudrait distinguer les deux questions. Il sait également que l'amendement de l'article 25 du Statut n'exige pas de ratification.

Il se demande si la question de la révision des articles 14 et 25 ne devrait pas être soumise pour examen au Comité des Ministres lors de sa 78e Session (23-24 avril 1986).

Le Délégué de l'Autriche fait valoir que la proposition du Secrétaire Général de dissocier les questions devrait, de l'avis de sa délégation, être examinée plus avant par les Délégués. Il est par conséquent partisan d'un renvoi de la question à la 397e réunion (22-30 mai 1986).

Il partage l'avis du Délégué de la Suède et se demande si la question pourrait être abordée par les Ministres lors de leur réunion informelle, le 23 avril 1986.

Le Délégué du Royaume-Uni, soutenu par le Délégué des Pays-Bas, rappelle que les Délégués sont réunis ici avec leurs pleins pouvoirs, représentant leurs Ministres, et qu'ils ne devraient pas renoncer à leurs pouvoirs. Il s'oppose, par conséquent, à ce que la question soit soumise aux Ministres pour examen lors de la réunion informelle.

A un stade ultérieur de la réunion, les Délégués examinent le projet de réponse suivant, élaboré par le Secrétariat :

"Le Comité des Ministres a examiné les Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée.

1. S'agissant de l'article 14, tout en comprenant les préoccupations sous-jacentes aux amendements proposés, le Comité des Ministres, après un échange de vues, est arrivé à la conclusion qu'il n'existe pas une majorité suffisante pour adopter cette proposition.

2. S'agissant de l'article 25, le Comité des Ministres est arrivé à une conclusion similaire mais souhaite faire observer qu'il existe d'autres moyens de mettre en oeuvre cette proposition, par exemple en l'incorporant dans le Règlement de l'Assemblée."

Le Délégué de la Suède demande si cette question ne pourrait pas être ajournée jusqu'après la 78e Session du Comité des Ministres afin de prendre en compte, le cas échéant, le point de vue des Ministres sur le contenu du projet de réponse. Le projet de réponse élaboré par le Secrétariat paraît cependant acceptable à sa délégation.

Le Délégué de l'Autriche est favorable au report de l'examen de ce point à la 397e réunion (22-30 mai 1986), afin de permettre à ses autorités d'examiner en détail le projet de réponse élaboré par le Secrétariat.

Le Président marque son accord avec le Délégué de l'Autriche.

Le Délégué de la Suisse considère qu'en ce qui concerne l'article 14 du Statut, la réponse à l'Assemblée pourrait fournir des informations plus complètes sur les raisons pour lesquelles le Comité des Ministres n'est pas en mesure d'adopter la proposition de l'Assemblée. Il conviendrait de faire remarquer à l'Assemblée que le Comité des Ministres et l'Assemblée ont chacun leur rôle à jouer dans le cadre du Conseil de l'Europe, que l'article 14 est une question qui concerne le Comité des Ministres et que son amendement priverait celui-ci de son droit de prendre les décisions sur des questions l'intéressant directement.

En revanche, en ce qui concerne l'article 25, le Délégué de la Suisse considère que sa délégation est en mesure d'approuver le libellé du projet de réponse reproduit ci-dessus.

Le Président invite toutes les délégations à communiquer, le cas échéant, au Secrétariat leurs amendements au projet de réponse.

S'exprimant en tant que Délégué de l'Irlande, il fait remarquer que le Comité des Ministres est maître de sa procédure et qu'il n'est pas tenu d'expliquer sa théorie sur des questions entrant dans sa compétence. Toutefois, si l'Assemblée devait persister dans sa démarche, on pourrait lui fournir de brèves explications formulées de manière courtoise.

Le Délégué de l'Autriche, se référant au projet de réponse reproduit ci-dessus, considère qu'en ce qui concerne l'article 14, il ne serait pas nécessaire d'insérer la phrase "... tout en comprenant les préoccupations sous-jacentes aux amendements proposés", la majorité des délégations n'étant pas en mesure de partager les préoccupations de l'Assemblée.

En ce qui concerne l'article 25, il fait remarquer que depuis 1951, celui-ci a été modifié trois fois. Quant à la proposition d'inclure ces dispositions dans le Règlement de l'Assemblée, il pose la question de savoir si cette possibilité a été examinée par l'Assemblée, et dans l'affirmative, avec quel résultat. Aussi aimerait-il savoir si selon l'avis de la Direction des Affaires juridiques de telles dispositions pourraient être incluses - d'un point de vue juridique - dans ledit Règlement.

Le Directeur des Affaires juridiques, répondant au Délégué de l'Autriche, précise que l'Assemblée n'a pas envisagé de résoudre le problème soulevé dans la Recommandation 1027 en incorporant les modifications proposées dans son propre Règlement, étant donné que si elle optait pour cette solution, celle-ci n'aurait pas le même impact qu'un amendement de l'article 25 lui-même.

Le Délégué de la Belgique répète que les Délégués ont besoin de plus de temps pour poursuivre l'examen de cette question.

Les Délégués souhaiteront peut-être préciser davantage leur position à propos de l'article 25, c'est-à-dire qu'ils pourraient mentionner qu'ils partagent le souci de l'Assemblée de voir la composition de chaque délégation nationale des Etats membres refléter les forces politiques représentées dans les parlements sur la base de la démocratie pluraliste, etc., que le Comité des Ministres, à la suite des échanges de vues auquel il a procédé, n'est pas en mesure d'approuver la proposition faite par l'Assemblée dans la Recommandation 1027 tendant à amender l'article 25 du Statut, et qu'il existe d'autres moyens de mettre en oeuvre la proposition contenue dans cette Recommandation.

Le Délégué de l'Autriche demande au Directeur des Affaires juridiques si, depuis 1949, il est déjà arrivé que le Comité des Ministres rejette un amendement proposé par l'Assemblée, tendant à modifier l'article 25 du Statut.

Le Directeur des Affaires juridiques précise que le Comité des Ministres n'a encore jamais donné de réponse négative à l'Assemblée à propos de l'amendement de l'article 25 du Statut depuis 1949. Le dernier amendement de cet article remonte à 1970.

Décision

Les Délégués conviennent de reprendre l'examen de ce point au niveau A lors de leur 397e réunion (22-30 mai 1986).

Note du Secrétariat, Amendement des articles 14 et 25 (1986)

1. Dans sa Recommandation 1026, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres, conformément à l'article 14 du Statut du Conseil de l'Europe, d'amender ledit Statut comme suit (2) :

Ajouter à l'article 14 du Statut un deuxième paragraphe ainsi rédigé :

"Toutefois un Membre pendant la période où il n'est pas représenté à l'Assemblée n'a pas le droit de vote au Comité des Ministres et ne peut pas en assumer la présidence."

2. Pour ce qui est de l'article 14 du Statut du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres siégeant au niveau des Ministres, peut adopter l'amendement à l'article 14 à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité (voir article 20(d) du Statut). En revanche, si un tel amendement est soumis aux Délégués des Ministres, son adoption devra être décidée à l'unanimité des Délégués participant au vote et à la majorité des Délégués possédant le droit de vote (voir article 9.1(e) du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres).

(2) Les articles 14 et 41 du Statut du Conseil de l'Europe sont ainsi libellés :

Article 14

"Chaque Membre a un représentant au Comité des Ministres et chaque représentant dispose d'une voix. Les représentants au Comité sont les Ministres des Affaires Etrangères. Lorsqu'un Ministre des Affaires Etrangères n'est pas en mesure de siéger, ou si d'autres circonstances le recommandent, un suppléant peut être désigné pour agir à sa place. Celui-ci sera, dans toute la mesure du possible, un membre du Gouvernement de son pays".

Article 41

"(a) Des propositions d'amendement au présent Statut peuvent être faites au Comité des Ministres ou, dans les conditions prévues à l'article 23, à l'Assemblée Consultative.

(b) Le Comité recommandera et fera incorporer dans un Protocole les amendements au Statut qu'il juge désirables.

(c) Tout protocole d'amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié par les deux tiers des Membres.

(d) Nonobstant les dispositions des paragraphes précédents du présent article, les amendements aux articles 23 à 35, 38 et 39, qui auront été approuvés par le Comité et l'Assemblée, entreront en vigueur à la date du procès-verbal ad hoc établi par le Secrétaire Général, communiqué aux Gouvernements des Membres, et attestant l'approbation donnée auxdits amendements. Les dispositions du présent paragraphe ne pourront recevoir d'application qu'à compter de la fin de la seconde session ordinaire de l'Assemblée."

3. Si l'amendement proposé est adopté, il sera incorporé dans un Protocole au Statut qui, en vertu de l'article 41(c), entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié par les deux tiers des Etats membres.

4. Dans sa Recommandation 1027, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres, conformément à l'article 41 du Statut du Conseil, d'amender ledit Statut comme suit : (1)

Ajouter à l'article 25 du Statut un paragraphe (d) ainsi rédigé :

"La délégation de chaque Membre doit être composée de façon à assurer une représentation équitable des forces politiques présentes dans son parlement."

(1) L'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe est ainsi libellé :

"(a) L'Assemblée Consultative est composée de Représentants de chaque Membre, élus par son Parlement en son sein ou désignés parmi les membres du Parlement selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le Gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas. Tout représentant doit avoir la nationalité du Membre qu'il représente. Il ne peut être en même temps membre du Comité des Ministres.

Le mandat des représentants ainsi désignés prend effet à l'ouverture de la session ordinaire suivant leur désignation ; il n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure, sauf le droit des Membres de procéder à de nouvelles désignations à la suite d'élections parlementaires.

Si un membre pourvoit aux sièges devenus vacants par suite de décès ou de démission ou procède à de nouvelles désignations à la suite d'élections parlementaires, le mandat des nouveaux représentants prend effet à la première réunion de l'Assemblée suivant leur désignation.

(b) Aucun représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'assentiment de celle-ci.

(c) Chaque représentant peut avoir un suppléant qui, en son absence, aura qualité pour siéger, prendre la parole et voter à sa place. Les dispositions du paragraphe (a) ci-dessus s'appliquent également à la désignation des suppléants."

5. Dans le cas de l'article 25 du Statut, l'article 41(d) de ce même instrument dispose que l'amendement proposé doit être approuvé par le Comité des Ministres (siégeant au niveau des Ministres) à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, conformément à l'article 20(d) du Statut, ou par les Délégués des Ministres par une décision prise à l'unanimité des Délégués participant au vote et à la majorité des Délégués possédant le droit de vote, conformément à l'article 9.1(e) du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, et par l'Assemblée conformément aux règles régissant ses propres scrutins. Si l'amendement est approuvé, il entrera en vigueur à la date du procès-verbal ad hoc établi par le Secrétaire Général, communiqué aux Gouvernements des Membres et attestant l'approbation donnée auxdits amendements.

6. A la lumière des informations ci-dessus communiquées par le Secrétariat après consultation de la Direction des Affaires juridiques, les Délégués des Ministres souhaiteront peut-être examiner à leur 395e réunion (avril 1986) les Recommandations 1026 et 1027 de l'Assemblée relatives à l'amendement des articles 14 et 25 du Statut du Conseil de l'Europe.

Annexe II: Assemblée Parlementaire**Recommandation**

Recommandation 1027 (1986)¹ relative à l'amendement de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe

L'Assemblée,

I. Rappelant l'importance primordiale que le Statut du Conseil de l'Europe assigne aux principes de la démocratie parlementaire pluraliste ;

2. Convaincue que le pluralisme est en conséquence un caractère essentiel de la composition de l'Assemblée,

3. Recommande au Comité des Ministres, conformément à l'article 41 du Statut du Conseil de l'Europe, d'amender le Statut comme suit :

Ajouter à l'article 25 du Statut un paragraphe d ainsi rédigé :

« La délégation de chaque Membre doit être composée de façon à assurer une représentation équitable des forces politiques présentes dans son parlement. »

1. Discussion par l'Assemblée le 29 janvier 1986 (25e séance) (voir Doc. 5497, rapport de la Commission des questions politiques).

Texte adopté par l'Assemblée le 29 janvier 1986 (25e séance).

Résolutions

Résolution 1325 (2003)¹

Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne que l'immunité parlementaire constitue une des plus anciennes garanties parlementaires en Europe. Elle sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas leur impunité. L'immunité est une protection spécifique contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que les autres justiciables. En outre, dans les nouvelles démocraties, au stade initial du développement constitutionnel, l'existence d'immunités est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée.

2. L'Assemblée rappelle qu'elle a été la première institution parlementaire internationale en Europe à inscrire dans son Règlement des dispositions relatives à la levée de l'immunité de ses membres, concrétisant ainsi l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2, 1949) ainsi que son Protocole additionnel (STE n° 10, 1952).

3. Elle note le nombre très limité de demandes de levée d'immunité de ses membres qui lui ont été adressées et également le fait que peu de ses membres lui ont demandé de confirmer leur immunité dans le cadre de procédures nationales intentées à leur encontre. Elle en déduit que, d'une part, le régime des immunités des membres de l'Assemblée n'est pas suffisamment connu et que, d'autre part, certaines notions de ce régime font l'objet d'interprétations nationales étroites dans les Etats membres.

4. Elle relève que les dispositions relatives aux parlementaires de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel, et celles du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965, sont identiques. En outre, le Parlement européen a développé un concept d'immunité parlementaire européenne et possède une riche jurisprudence relative à l'application pratique de cette immunité. L'Assemblée note que des négociations ont lieu actuellement sur le statut des membres du Parlement européen, qui inclura aussi les immunités.

5. S'agissant de l'irresponsabilité (privilège parlementaire), qui fait l'objet de l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère que ce type d'immunité devrait inclure les opinions émises par les représentants et les suppléants de l'Assemblée lors des fonctions officielles qu'ils exercent dans les Etats membres, approuvées par les autorités nationales compétentes. Elle estime aussi que les possibilités de sanction (article 20 du Règlement de l'Assemblée parlementaire) devraient être renforcées au cas où les opinions émises par des membres de l'Assemblée contiendraient des diffamations, des injures ou des calomnies.

6. L'Assemblée note également que, dans son arrêt du 17 décembre 2002 dans l'affaire A. c. Royaume-Uni (Requête n° 35373/97), la Cour européenne des Droits de l'Homme a conclu, entre autres, que, «dans une démocratie, le parlement ou les organes comparables sont les lieux essentiels du débat politique. Seules des raisons très fortes pourraient justifier une atteinte à la liberté d'expression exercée en leur sein» et qu'«une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues par les Etats signataires [de la Convention européenne des Droits de l'Homme], du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une

restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6, paragraphe 1 [de la Convention européenne des Droits de l'Homme]».

7. L'Assemblée prend acte du fait que, dans un autre arrêt, du 30 janvier 2003, dans l'affaire Cordova (n° 2) c. Italie (Requête n° 45649/99), la Cour européenne des Droits de l'Homme a dit que, prononcées pendant une réunion électorale et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations d'un parlementaire n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une action parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est ainsi en particulier lorsque les restrictions au droit d'accès à un tribunal découlent d'une délibération d'un organe politique.

8. Quant à l'inviolabilité parlementaire, garantie par l'article 15 de l'accord général, l'Assemblée souligne que la procédure de levée de l'immunité à l'Assemblée parlementaire est indépendante de celle des parlements nationaux. Une autorité nationale qui introduit une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès de son parlement national doit donc aussi le faire auprès de l'Assemblée. Par ailleurs, il convient de définir la notion «pendant la durée des sessions de l'Assemblée». L'Assemblée estime, en outre, que les principes généraux de l'immunité parlementaire européenne, qui ont été développés depuis l'adoption de l'accord général, doivent être pris en compte pour définir la portée de son article 15, dans la mesure où ils sont compatibles avec la nature et la pratique de l'Assemblée.

9. A l'instar d'autres institutions parlementaires internationales, l'Assemblée parlementaire devra insérer dans son Règlement une disposition permettant à ses membres de demander à l'Assemblée de confirmer leur immunité européenne dans le cadre de procédures nationales.

10. L'Assemblée estime enfin que l'article 64 de son Règlement doit être complété pour contenir davantage de précisions sur le traitement des demandes de levée de l'immunité et être adapté aux développements nouveaux.

11. Par conséquent, l'Assemblée décide de modifier comme suit l'article 64 de son Règlement:

«64.1. Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). 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.

64.2. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un Etat membre et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant de l'Assemblée, garantie par l'article 15 de l'accord général, est communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission permanente et renvoyée à la commission du Règlement et des immunités.

64.3. La commission examine sans délai la demande. Elle peut émettre un avis sur la compétence de l'autorité ayant présenté la demande et sur la recevabilité formelle de cette demande. Elle ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du parlementaire, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés. Elle entend, dans les meilleurs délais, le membre visé par la demande ou un autre membre de l'Assemblée le représentant, qui peut soumettre tout document qu'il juge pertinent. Elle peut demander aux autorités nationales compétentes de lui fournir toutes informations et précisions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il convient de lever l'immunité ou non. Le rapport de la

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

64.4. Le rapport de la commission est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité. **Lorsque la demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte.**

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

64.6. Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre, le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée. Un membre peut adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges. A la demande du Président, le Bureau peut, sous réserve de ratification par l'Assemblée, renvoyer la question à la commission compétente.»

12. L'Assemblée invite également les parlements nationaux et les autorités nationales compétentes à prendre en compte les critères qui figurent en annexe au présent rapport, pour l'interprétation des concepts d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires, ainsi que des dispositions correspondantes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

13. Elle décide que les nouvelles dispositions entreront en vigueur après leur adoption.

14. L'Assemblée, se référant à l'article 40 du Statut, qui dispose que «le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent sur le territoire des membres des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions», invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à prendre les mesures nécessaires en vue d'introduire un laissez-passer pour le personnel du Conseil qui est officiellement reconnu par les Etats membres.

1. Discussion par l'Assemblée le 2 avril 2003 (13^e 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^e séance).

Résolution 932 (1989)¹ relative à la composition des délégations nationales (Modification de l'article 6 du Règlement)

L'Assemblée,

1. Vu sa Recommandation 1027 (1986) relative à l'amendement de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, tendant à assurer la représentativité des délégations nationales à l'Assemblée ;

2. Considérant que, dans sa réponse à cette recommandation, le Comité des Ministres a observé « qu'il existe d'autres moyens pour la mettre en œuvre, notamment par une modification du Règlement de l'Assemblée »,

3. Décide d'amender comme suit le paragraphe 5.a de l'article 6 du Règlement :

« Les pouvoirs faisant l'objet d'une réclamation ou d'une contestation sont renvoyés sans débat à la commission du Règlement. Toute réclamation ou contestation doit être motivée et se fonder sur une ou plusieurs des dispositions applicables du Statut (dont notamment les articles 3, 25 et 26), y compris les principes démocratiques consacrés dans son préambule² et, en particulier, le principe de délégations parlementaires nationales reflétant les divers courants d'opinion de leurs parlements. »

1. Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 16 novembre 1989.

Voir Doc. 6101, rapport de la commission du Règlement, rapporteur : Sir Geoffrey Finsberg.

2. Préambule du Statut, troisième alinéa : « Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable. »

Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire (2003)

Doc. 9718 révisé

25 mars 2003

Rapport

Commission du Règlement et des immunités

Rapporteur : M. Olteanu, Roumanie, Groupe socialiste

Résumé

Les textes de base relatifs aux immunités des membres de l'Assemblée parlementaire datent respectivement de 1949 et 1952. Depuis lors le régime des immunités parlementaires a vu une évolution importante tant aux niveaux national qu'eupéen.

Le présent rapport examine dans quelle mesure la procédure et la pratique de l'Assemblée relatives aux immunités de ses membres doivent être adaptées, complétées ou réinterprétées.

Il poursuit essentiellement les objectifs suivants :

- (1) préciser l'irresponsabilité parlementaire dont bénéficient les membres de l'Assemblée en tenant compte de la récente jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme à cet égard ;
- (2) inviter les autorités nationales qui introduisent une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès de son parlement national à faire de même auprès de l'Assemblée ;
- (3) déterminer les critères à prendre en considération lorsque l'Assemblée doit se prononcer sur une demande de levée de l'immunité parlementaire ;
- (4) préciser que l'immunité parlementaire dont bénéficient les membres de l'Assemblée couvre toute l'année parlementaire.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire souligne que l'immunité parlementaire constitue une des plus anciennes garanties parlementaires en Europe. Elle sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas leur impunité. L'immunité est une protection spécifique contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que les autres justiciables. En outre, dans les nouvelles démocraties, au stade initial du développement constitutionnel, l'existence d'immunités est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée.

2. Elle rappelle que l'Assemblée a été la première Institution parlementaire internationale en Europe à inscrire dans son Règlement des dispositions relatives à la levée de l'immunité de ses membres, concrétisant ainsi l'Article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1949) ainsi que son protocole additionnel (1952).

3. L'Assemblée note le nombre très limité de demandes de levée d'immunités de ses membres qui lui ont été adressées et également que peu de ses membres lui ont demandé de confirmer leur immunité dans le cadre de procédures nationales intentées à leur encontre. Elle en déduit que d'une part le régime des immunités des membres de l'Assemblée n'est pas suffisamment connu et que d'autre part certaines notions de ce régime font l'objet d'interprétations nationales étroites.

4. Elle relève que les dispositions relatives aux parlementaires de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel et celles du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes annexé au Traité du 8 avril 1965, sont identiques. En outre, le Parlement européen a développé un concept d'immunité parlementaire européenne et possède une jurisprudence riche relative à l'application pratique de cette immunité. L'Assemblée note que des négociations ont lieu actuellement sur le statut des membres du Parlement européen qui inclura aussi les immunités.

5. S'agissant de l'irresponsabilité parlementaire qui fait l'objet de l'article 14 de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère que ce type d'immunité devrait inclure les opinions émises par les représentants et suppléants de l'Assemblée lors des fonctions officielles qu'ils exécutent dans les Etats membres approuvées par les autorités nationales compétentes. Elle estime aussi que ses possibilités de sanction (Article 20 du Règlement de l'Assemblée parlementaire) devraient être renforcées au cas où les opinions émises par des membres de l'Assemblée contiendraient des diffamations, des injures ou des calomnies.

6. L'Assemblée note également que dans son arrêt du 17 décembre 2002 dans l'affaire A. c. Royaume-Uni (requête N° 35373/97) la Cour européenne des Droits de l'Homme a conclu, entre autres, que *« dans une démocratie, le parlement ou les organes comparables sont les lieux essentiels du débat politique. Seules des raisons très fortes pourraient justifier une atteinte à la liberté d'expression exercée en leur sein »*. La Cour a également dit qu'*« une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues par les Etats signataires (de la Convention européenne des Droits de l'Homme), du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'Article 6, par.1 (de la Convention européenne des Droits de l'Homme) »*.

7. Quant à l'inviolabilité parlementaire, garantie par l'Article 15 de l'Accord Général, l'Assemblée souligne que la procédure de levée de l'immunité à l'Assemblée parlementaire est indépendante de celle des parlements nationaux. Une autorité nationale qui introduit une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès de son parlement national doit donc aussi le faire auprès de l'Assemblée. Par ailleurs, il convient de définir la notion *« pendant la durée des sessions de l'Assemblée »*. L'Assemblée estime en outre que les principes généraux de l'immunité parlementaire européenne, qui ont été développés depuis l'adoption de l'Accord Général, doivent être pris en compte pour définir la portée de son Article 15, dans la mesure où ils sont compatibles avec la nature et la pratique de l'Assemblée.

8. A l'instar d'autres Institutions parlementaires internationales, l'Assemblée parlementaire devra insérer dans son Règlement une disposition permettant à ses membres

de demander à l'Assemblée de confirmer leur immunité européenne dans le cadre de procédures nationales.

9. L'Assemblée estime enfin que l'article 64 de son Règlement doit être complété pour contenir davantage de précisions sur le traitement des demandes de levée de l'immunité et être adapté aux développements nouveaux.

10. Par conséquent l'Assemblée décide de modifier comme suit l'article 64 de son Règlement :

«1. Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (2.9.1949) et son Protocole additionnel (6.11.1952). Ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen.

2. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un Etat membre et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant de l'Assemblée, garantie par l'Article 15 de l'Accord Général, est communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission Permanente et renvoyée à la commission du Règlement et des immunités.

3. La commission examine sans délai la demande. Elle peut émettre un avis sur la compétence de l'autorité ayant présenté la demande et sur la recevabilité formelle de celle-ci. Elle ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du député, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés. Elle entend, dans les meilleurs délais, le membre visé par la demande ou un autre membre de l'Assemblée le représentant, qui peut soumettre tout document qu'il juge pertinent. Elle peut demander aux autorités nationales compétentes de lui fournir toutes informations et précisions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il convient de lever l'immunité ou non. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant soit à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Aucun amendement à cette décision ne sera accepté.

4. Le rapport est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité. Lorsque la demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte.

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

6. Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre, le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée. Un membre peut adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges. A la demande du Président, le Bureau peut, sous réserve de ratification par l'Assemblée, renvoyer la question à la commission compétente ».

11. L'Assemblée invite également les parlements nationaux et les autorités nationales compétentes à prendre en compte pour l'interprétation des concepts d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires, ainsi que des dispositions correspondantes de l'Accord

Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, les éléments qui figurent en annexe au présent rapport.

12. Elle décide que les nouvelles dispositions entreront en vigueur après leur adoption.

II. Projet de recommandation

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

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 bénéficient sur le territoire de tout autre Etat membre que le leur, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire. Cette immunité peut seulement être levée 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 Suppléants de l'Assemblée continuent à bénéficier des immunités garanties par cet article quand ils ne sont plus membres de leur parlement national et ceci 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. à rappeler aux autorités compétentes des Etats membres ayant un système d'inviolabilité parlementaire et qui souhaitent lever l'immunité d'un parlementaire national, qui est en même temps membre de l'Assemblée parlementaire, qu'ils doivent demander également la levée de l'immunité européenne de ce membre, qui lui est accordée par l'Article 15 (a) de l'Accord Général auprès de l'Assemblée ;

iii. à rappeler également à leurs autorités qu'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.

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION

B. TYPES D'IMMUNITES ACCORDEES AUX MEMBRES DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

i. L'immunité selon l'article 14 de l'Accord Général (« irresponsabilité parlementaire »)

ii. L'irresponsabilité parlementaire et la Cour européenne des Droits de l'Homme

iii. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général (« inviolabilité parlementaire »)

(a) Paragraphe (a) de l'article 15 de l'Accord Général et concept de l'immunité parlementaire européenne développée par le Parlement européen

(b) Paragraphe (b) de l'article 15 de l'Accord Général

iv. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général, les déplacements des membres et le flagrant délit

v. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général est accordée aux membres «pendant la durée des sessions de l'Assemblée»

vi. Début et fin des immunités des membres de l'Assemblée, incompatibilités avec la fonction de membre de l'Assemblée

(a) Début de l'immunité

(b) Immunités au regard des actes perpétrés par des Membres de l'Assemblée avant le début de leur mandat

(c) Fin de l'immunité – membres de l'Assemblée n'ayant plus de mandat parlementaire national - incompatibilités

vii. Portée des dispositions de l'article 11 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe et de l'article 5 du Protocole à l'Accord

C. PROCEDURE A SUIVRE DANS LE CAS DE DEMANDES DE LEVEE DE L'IMMUNITE

i. Autorité compétente pour demander la levée de l'immunité

ii. Audition par la commission du Règlement et des immunités du membre de l'Assemblée concerné par la demande

iii. Parallélisme entre des demandes de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée au niveau national et européen

iv. Respect de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la présomption d'innocence

v. Confirmation de l'immunité parlementaire

vi. Autres questions d'ordre procédural

D. RESUME SUCCINCT DE LA SITUATION EN MATIERE D'IMMUNITES PARLEMENTAIRES AU NIVEAU NATIONAL

i. Observations générales

ii. Les tendances actuelles en matière d'immunités parlementaires dans des Etats membres du Conseil de l'Europe

(a) Données statistiques relatives aux demandes de levée de l'immunité dans les parlements nationaux

(b) L'irresponsabilité parlementaire

(c) L'inviolabilité parlementaire

iii. Projets de réformes de l'immunité parlementaire

iv. L'attitude des médias et du public vis-à-vis de l'immunité parlementaire

v. Sondages d'opinion sur les immunités parlementaires

E. PRECEDENTS ET ELEMENTS A PRENDRE EN CONSIDERATION PAR L'ASSEMBLEE POUR DEVELOPPER UNE DOCTRINE EN MATIERE DE DEMANDES DE LEVEE DES IMMUNITES DES MEMBRES

Pour le maintien de l'immunité

Pour la levée de l'immunité

F. CONCLUSIONS

ANNEXE I: ELEMENTS POUR L'INTERPRETATION DES CONCEPTS D'IRRESPONSABILITE ET D'INVOLABILITE PARLEMENTAIRES (PRINCIPES GENERAUX DE L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE EUROPEENNE)

annexe II: Dispositions relatives aux immunités contenues dans le Statut de Conseil de l'Europe, dans des textes complémentaires au Statut et dans le Règlement de l'Assemblée

annexe III: Etat des ratifications et des adhésions à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1949) et à son Protocole (1952)

III. Exposé des motifs par le rapporteur

A. INTRODUCTION

1. En avril 2001 la commission du Règlement et des immunités a, pour la première fois dans l'histoire de l'Assemblée, été saisie par celle-ci d'une demande de levée de l'immunité de l'un de ses membres, qui a cependant démissionné en juin 2001. C'est pourquoi le dossier à son sujet a pu être clos. Toutefois la Commission a estimé, lors de sa réunion du 27 juin 2001 qu'elle devrait tirer profit de la situation pour établir des orientations générales pour l'examen de demandes de levée de l'immunité qui pourraient se produire dans l'avenir. En effet :

- le Règlement de l'Assemblée contient peu d'indications sur la manière de traiter les questions d'immunité ;

- il n'existe pas d'éléments sur les principes ou la pratique de l'Assemblée en ce qui concerne les questions d'immunité ;
- la base juridique de l'immunité des membres de l'Assemblée, à savoir l'Accord Général de 1949 sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et son protocole de 1952 apparaît aujourd'hui peu adéquate ;
- la situation en matière d'immunités parlementaires évolue tant aux niveaux européen (Parlement européen) que national.

2. Le 29 mai 2002 la Commission Permanente a renvoyé pour rapport à la commission du Règlement et des immunités une proposition de directive sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9439)

3. Il convient de rappeler que l'immunité parlementaire constitue une des plus anciennes garanties parlementaires en Europe. Elle sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat (cf. l'Article 11 de l'Accord Général et l'article 5 de son protocole) et non leur impunité contre les mises en cause auxquelles les parlementaires sont plus exposés que les autres justiciables. En d'autres termes, il s'agit de protéger les parlementaires d'actions répressives ou judiciaires promues par les autres pouvoirs de l'Etat ou par les citoyens dans le but de priver les assemblées du concours ou de la liberté d'agissement de l'un de leurs membres.

4. Votre rapporteur présentera d'abord les dispositions de caractère institutionnel relatives aux immunités des membres de l'Assemblée. Ensuite il décrira la procédure à suivre au niveau de l'Assemblée dans le cas de demandes de levée d'immunité et donnera des indications sur la pratique des parlements nationaux en la matière. Enfin, votre rapporteur indiquera les aspects à prendre en compte pour développer une doctrine de l'Assemblée concernant les immunités.

5. En mai 2002, la commission du Règlement et des immunités a adressé un questionnaire aux délégations nationales de l'Assemblée afin d'obtenir davantage d'informations sur les régimes d'immunités parlementaires. Au 15 février 2003, 32 réponses ont été reçues des Etats membres. Il est à noter également qu'en janvier 2003 la délégation belge a présenté une note sur le présent projet de rapport (cf. AS/Pro (2003) 3 – français seulement).

B. TYPES D'IMMUNITÉS ACCORDÉES AUX MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

6. Une liste des textes du Conseil de l'Europe régissant les immunités des représentants et suppléants à l'Assemblée figure en Annexe. Le principe de base, ancré dans l'article 40 (a) du Statut du Conseil de l'Europe, est que les membres de l'Assemblée jouissent sur les territoires des pays Membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. L'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe conclu le 2 septembre 1949, conformément à l'article 40 (b) du Statut et son Protocole additionnel du 6 novembre 1952, complètent l'article 40 (a) du Statut. L'état des ratifications et adhésions à ces traités est annexé au présent rapport.

7. D'après cet Accord il existe trois types d'immunités des membres :

- ils ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (article 14 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités) ;

- ils bénéficient :

? sur leur territoire national des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays (Article 15 (a) de l'Accord Général) ;

? sur le territoire de tout autre Etat membre de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire (Article 15 (b) de l'Accord Général).

8. Les articles 15 de l'Accord Général et 3 du Protocole additionnel spécifient que ces immunités couvrent les membres de l'Assemblée lorsqu'ils :

- se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent ;

- participent à une réunion d'une commission ou sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent.

9. L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit ni faire obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un membre (Article 15 de l'Accord Général).

i. L'immunité selon l'Article 14 de l'Accord Général (« irresponsabilité parlementaire »)

10. Le premier type d'immunité (article 14 de l'Accord Général), à savoir « l'irresponsabilité », a pour but d'assurer un climat d'indépendance au sein de l'Assemblée et de permettre à ses membres d'exprimer librement leurs opinions dans l'exercice de leurs fonctions. Grâce à cette garantie les facteurs pouvant entraîner une quelconque pression ou un risque d'inhibition dans les débats sont neutralisés. En outre, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ayant un système d'irresponsabilité absolue des membres de leurs parlements, le fait de donner autorité à la justice sur les interventions faites par les parlementaires serait considéré comme une atteinte inacceptable à la séparation des pouvoirs. L'immunité découlant de l'Article 14 est particulière en ce sens qu'aucune autorité judiciaire ne pourrait, à aucune époque, même après expiration du mandat d'un membre, valablement prononcer une condamnation sur la base d'opinions ou votes émis à l'Assemblée. En raison de son caractère absolu, cette immunité ne peut pas faire l'objet d'une procédure visant à sa levée. Toutefois, au cas où un membre de l'Assemblée est mis en cause au niveau national, il revient aux autorités nationales compétentes de décider si l'article 14 de l'Accord Général est applicable en interprétant les dispositions en question, à savoir les termes « votes », « opinions » et « dans l'exercice de leurs fonctions ». Déjà en 1951 (Doc. 91 (1951), Résolution 8 (1951), l'Assemblée avait proposé de réduire le risque d'interprétations divergentes de l'article 14, au niveau national, par l'adoption par l'Assemblée d'une recommandation précisant la portée de cette disposition et qui serait communiquée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres. Ce sujet a par ailleurs été évoqué dans le questionnaire relatif aux immunités qui a été envoyé aux délégations nationales à l'Assemblée. La plupart des délégations ayant répondu jusqu'ici, se sont prononcées en faveur d'une telle résolution (recommandation). Une réponse a souligné qu'il y a une longue et stable tradition nationale concernant l'interprétation des termes essentiels en matière d'irresponsabilité.

11. En outre, il convient de préciser que de l'avis général (cf. Rapport Donnez du Parlement européen – Doc. A2-121 (1986)) l'irresponsabilité des membres des assemblées parlementaires européennes vaut non seulement pour des procédures pénales mais également pour les procédures civiles et administratives.

12. Les termes « opinions émises » incluent tant les interventions orales que les écrits des membres dans l'exercice de leurs fonctions au sein de ou pour l'Assemblée parlementaire. Ne tombent pas sous la notion d'opinions émises les injures d'un

parlementaire à l'adresse d'une personne se trouvant dans la tribune publique. L'irresponsabilité couvre la reproduction littérale des termes utilisés par un parlementaire en séance plénière par lui lors d'une conférence de presse ne tombe pas sous l'irresponsabilité. Les votes émis dans le sens de l'Article 14 de l'Accord Général sont ceux prévus par le Règlement de l'Assemblée et les textes y complémentaires. Il est évident que les mots : *« dans l'exercice de leurs fonctions »* couvrent les sessions plénières, les réunions des commissions de l'Assemblée, des sous-commissions et autres organes subsidiaires de l'Assemblée en France et dans les Etats membres. L'irresponsabilité devrait aussi s'étendre aux activités officielles exercées par les membres de l'Assemblée dans le cadre de réunions et conférences d'autres instances du Conseil de l'Europe. La question se pose de savoir si les fonctions exécutées par un membre sur la base d'une décision prise par un organe de l'Assemblée (p.ex. observation d'élections, missions exécutées dans le cadre de la procédure de suivi) tombent sous la protection de l'article 14 de l'Accord Général. Etant donné le caractère international de l'Assemblée parlementaire, il importe que l'irresponsabilité se définisse par rapport aux activités typiques de ses membres et non pas par rapport à une notion d'espace. Depuis les bouleversements de 1989 à 1991 l'Assemblée et ses membres interviennent davantage sur le terrain : observation d'élections, visites des lieux en cas de crises et dans le cadre de la diplomatie parlementaire, négociations des membres avec les responsables nationaux dans le cadre de la procédure d'adhésion d'Etats candidats au Conseil de l'Europe et de la procédure de suivi.

13. Le questionnaire sur les immunités des membres de l'Assemblée adressé aux délégations nationales demandait si les termes « dans l'exercice de leurs fonctions » couvrent des activités des représentants et suppléants de l'Assemblée sur le terrain. Une dizaine de délégations nationales qui ont répondu ont expressément reconnu que l'immunité selon l'article 14 de l'Accord Général protège les membres lors de missions dans les Etats membres conformément à une décision officielle d'un organe compétent de l'Assemblée qui a été approuvée par les autorités compétentes de ces Etats. D'autres délégations n'ont pas pris position sur la question, soit à cause de son caractère politique, soit à cause d'un manque de précédents. Une réponse a fait part de réserves. Il est à noter que la réponse autrichienne suggère que l'Assemblée notifie la mission officielle d'une délégation ou d'un de ses membres à l'Etat concerné afin qu'il puisse accorder les immunités nécessaires.

14. L'Assemblée parlementaire avait déjà évoqué le problème de la protection des membres en mission officielle dans les Etats membres dans un rapport d'information de 1986 (Doc. 5605). Ce rapport relève, entre autres, que les Etats membres fournissent souvent des passeports diplomatiques aux membres qui jouissent ainsi de la même protection que les hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères.

15. La commission du Règlement et des immunités estime donc indispensable que l'immunité résultant de l'Article 14 de l'Accord Général couvre les opinions émises par les membres de l'Assemblée lors de fonctions officielles exécutées 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. Il conviendrait donc que l'Assemblée invite le Comité des Ministres à adopter une recommandation aux Etats membres les invitant à interpréter l'immunité de l'article 14 de l'Accord général de manière à inclure les opinions émises par les membres de l'Assemblée lors de fonctions officielles dans les Etats membres. Une autre possibilité serait que le Comité des Ministres permette à l'Assemblée de modifier son Règlement dans ce sens. Cette méthode a déjà été utilisée dans le passé (cf. le paragraphe 2 de la Résolution 932 (1989) de l'Assemblée).

16. Il convient de rappeler que déjà le rapport explicatif (paragraphe 174) à la Résolution (69) 29 du Comité des Ministres relative aux privilèges et immunités des organisations internationales, avait appelé l'attention sur le fait que les membres de l'Assemblée qui accomplissent une mission dans un Etat membres en son nom ne sont pas couverts par les articles 14 et 15 de l'Accord Général, ni par l'article 3 du Protocole Additionnel.

17. En revanche, votre Rapporteur estime que « l'irresponsabilité » ne devrait pas couvrir des activités parlementaires telles que des conférences publiques, des débats à la télévision ou à la radio, des publications des membres (cf. pp.174 de la publication « *L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement européen* », Doc. W8 rév.(1999) du Parlement européen).

18. Un cas particulier est constitué par les conclusions présentées publiquement au nom d'une délégation parlementaire à l'issue d'une mission d'observation électorale. Car il s'agit là d'une manifestation officielle faisant partie du programme officiel de la délégation et représentant les vues des membres de la délégation.

19. Le critère décisif pour la portée de l'immunité selon l'article 14 de l'Accord Général est donc la référence aux activités de l'Assemblée parlementaire, compte tenu de ses compétences explicites (Statut du Conseil de l'Europe, Règlement et autres textes juridiques) ou implicites (pratique de l'Assemblée, « *implied powers* »).

20. Il est intéressant de noter que plusieurs délégations parlementaires ont souligné, en réponse au questionnaire de la commission, qu'ils ne permettraient aucune exception à l'irresponsabilité des membres de l'Assemblée (article 14) au cas où ils soient mis en cause pour des opinions émises. D'autres délégations ont fait observer que les dispositions de cet article n'ont pas encore dû être interprétées par des autorités de leurs pays, ou que la réponse devrait être donnée par les membres de la délégation.

21. Relevons enfin que les membres sont responsables de l'expression de leurs opinions devant l'Assemblée parlementaire au titre de la discipline. Conformément à l'article 20 du Règlement de l'Assemblée, certaines paroles ou conduites des membres sont censées être inadmissibles et ne sont donc pas couvertes par l'irresponsabilité. Les membres qui ne respectent pas les termes de l'article 20 s'exposent aux sanctions qui y sont contenues (par exemple à la censure et à l'exclusion de la salle des séances jusqu'à cinq jours). La commission du Règlement et des immunités estime que le système de ces sanctions devrait être revu et renforcé.

22. Des cours suprêmes et la Cour européenne des Droits de l'Homme ont apporté des précisions importantes au régime de l'irresponsabilité parlementaire. C'est ainsi que dans une jurisprudence maintenant bien établie, la cour constitutionnelle italienne a relevé que la fonction parlementaire ne peut pas couvrir toute l'activité politique d'un Député ou d'un Sénateur car une telle interprétation entraînerait le risque de transformer une garantie en un privilège personnel. La cour constitutionnelle a estimé dans un cas particulier qu'on « *ne saurait établir aucun lien entre de nombreuses allusions prononcées lors de réunions, conférences de presse, émission télévisées, (...) et une question parlementaire adressée par la suite au ministre de la Justice (...). En conclure autrement (équivaldrait à admettre) qu'aucune affirmation, même gravement diffamante et (...) tout à fait indépendante de la fonction ou activité parlementaire, ne peut être censurée* ».

Dans des arrêts récents la cour constitutionnelle italienne a précisé que lorsqu'il s'agit d'opinions exprimées en dehors du Parlement, il faut vérifier s'il existe un lien avec les activités parlementaires. En particulier, il doit y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte Parlementaire préalable (arrêts N° 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002).

ii. L'irresponsabilité parlementaire (article 14 de l'Accord Général) et la Cour européenne des Droits de l'Homme

23. Pendant la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes à Zagreb (9-11 mai 2002) le Vice-Président de la Chambre des Communes (Royaume-Uni) a porté à la connaissance des participants que par une décision du 5 mars

2002 la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré recevable la requête N° 35373/97 (A. contre le Royaume-Uni). Cette requête a pour objet, entre autres, l'absence d'accès à un tribunal contre les parties diffamatoires à l'égard de la requérante contenues dans une intervention faite par un membre de la Chambre des Communes en séance plénière. Au sein de cette Chambre les opinions émises par un parlementaire en session plénière sont protégées par une immunité absolue. Aucune exception n'y est donc admise, même pas si un discours d'un parlementaire est ouvertement injurieux et calomnieux, et cela ne peut pas être mis en cause devant un tribunal du Royaume-Uni. En revanche, les abus de la liberté d'expression sont soumis à l'autorégulation de la part du Parlement du Royaume-Uni. Le jugement de la Cour et l'intervention du Vice-Président de la Chambre des Communes sont reproduits dans le document AS/Pro (2002) 11 (existe en anglais seulement).

24. Le 17 décembre 2002 la Cour Européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans cette affaire^[1]. La Cour a constaté entre autres que^[2] :

- *« dans une démocratie le Parlement ou les organes comparables sont les lieux essentiels pour le débat politique. Seules des raisons très fortes pourraient justifier une atteinte à la liberté d'expression exercée en leur sein » ;*

- *« ... une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues au sein des Etats signataires (de la Convention européenne des Droits de l'Homme), du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne, ne saurait en principe être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 par.1 de la Convention (voir, mutatis mutandis, le jugement Al-Adsani précité, par.56). De même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être retenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement reconnues par les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire » ;*

- *« ... l'application d'une règle consacrant une immunité parlementaire absolue ne saurait être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès à un tribunal reconnu aux individus ».*

25. Il est à noter que, dans une opinion concordante séparée, dont le texte se trouve joint à l'arrêt du 17 décembre 2002, le juge Costa a déclaré que *« l'arrêt peut se résumer à l'argumentation suivante : le caractère absolu de l'immunité dont bénéficient les membres du Parlement dans leur propos correspond à un intérêt tellement élevé que l'impossibilité d'avoir accès à un tribunal pour obtenir réparation s'en trouve justifiée »*. Tout en n'émettant aucune réserve sur l'approche suivie par la Cour, le juge Costa a notamment soulevé la question de savoir si ce principe ne devrait pas être aménagé, les rapports entre les Parlements et le monde extérieur ayant changé. Il ne s'agirait plus, seulement ou principalement, de protéger leurs membres contre le Souverain ou l'Exécutif. Il s'agirait aussi d'affirmer l'entière liberté d'expression des parlementaires mais, peut-être, de la concilier avec d'autres droits et libertés respectables.

Par ailleurs, dans une opinion dissidente, dont le texte se trouve joint à l'arrêt du 17 décembre 2002, le juge Loucaides a notamment relevé que :

- *« il doit y avoir un équilibre approprié entre la liberté de parole au Parlement et la protection de la réputation des individus (...) Un tel équilibre implique qu'aucun des deux droits ne doit prévaloir absolument sur l'autre. Les deux doivent être conciliés de manière harmonieuse, au moyen d'une qualification appropriée, afin que la protection nécessaire soit accordée à l'un comme à l'autre » ;*

- « l'immunité » absolue constitue une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal » ;
- « l'immunité absolue qui a protégé les propos tenus par le député au sujet de la requérante dans l'enceinte Parlementaire a, d'après moi, violé le droit de l'intéressée au respect de sa vie privée, au sens de l'article 8 de la Convention (européenne des Droits de l'Homme), car elle s'analyse en une restriction disproportionnée audit droit ».

26. Dans un arrêt du 30 janvier 2003 (affaire Cordova (N°2) c. Italie – requête N° 45649/99) la Cour européenne des Droits de l'Homme a relevé que prononcées au cours d'une réunion électorale et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations d'un parlementaire italien n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*, paraissant plutôt s'inscrire dans une querelle entre particuliers. Or, dans un tel cas on ne saurait - selon la Cour - justifier un déni d'accès à la justice pour le seul motif que la querelle pourrait être de nature politique ou liée à une activité politique. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une

interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est ainsi en particulier lorsque les restrictions au droit d'accès à un tribunal découlent d'une délibération d'un organe politique.

Conclure autrement équivaldrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement. Dans un autre passage de cet arrêt la Cour européenne des Droits de l'Homme soulève le respect du juste équilibre qui doit exister en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

iii. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général (« inviolabilité parlementaire »)

27. L'invulnérabilité couvre les parlementaires pour des actes en dehors de l'activité typique Parlementaire. A la différence de l'irresponsabilité qui est un privilège d'ordre objectif, l'invulnérabilité faisant l'objet de l'article 15 de l'Accord Général tend donc à assurer la protection personnelle des membres et constitue une garantie de nature procédurale établie pour veiller à ce que l'Assemblée ne soit pas gênée dans ses travaux. Ainsi les immunités garantissent également l'indépendance de l'Assemblée et de celle de ses membres vis-à-vis d'autres institutions ou pouvoirs. L'invulnérabilité doit empêcher que la détention ou la mise en accusation puissent être instrumentées pour écarter les parlementaires de l'exercice de leurs fonctions et que par ce biais le parlement puisse se voir privé de manière indue du concours ou de l'assistance de ses membres. L'invulnérabilité selon l'article 15 est seulement accordée s'il y a un lien entre les actes reprochés au membre de l'Assemblée et ses activités politiques. Rappelons aussi que l'article 5 du Protocole à l'Accord Général précise que : « Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres (Etats membres), non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe ». Il s'ensuit que l'invulnérabilité ne recherche pas un espace d'exemption pour les actes éventuels contraires à la loi commis par un Parlementaire, mais plutôt une assurance que derrière une accusation pénale ne se cache une tentative politique ou partisane de priver le parlement d'un de ses membres.^[3]

28. Dans un rapport publié en 2002 (Doc. A5-195-/2002) le Parlement européen a souligné que l'article 10 du Protocole de 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés (qui emploie les mêmes termes, en français, que l'article 15 de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe) semble insuffisant car il

institue deux régimes différents – l'un national et l'autre européen – et ne traite pas du tout de procédure. Dans l'affaire Wybot contre Faure devant la Cour de justice des Communautés européennes (Affaire 149/85 ; ECR (1986) p. 2398) il a été observé à juste titre, que l'article 10 du Protocole de 1965 institue un régime d'immunité différencié selon la nationalité du Parlementaire lorsqu'il est poursuivi dans son propre pays, mais commun chaque fois que les poursuites sont engagées dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant.

(a) Paragraphe (a) de l'article 15 de l'Accord Général et concept de l'immunité parlementaire européenne développé par le Parlement européen

29. L'article 15 (a) de l'Accord Général précise que sur leur territoire national les membres de l'Assemblée jouissent des mêmes immunités que les membres du parlement de leur pays. Un problème pour l'Assemblée parlementaire peut naître du fait que l'étendue des immunités varie largement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Par exemple plusieurs Etats membres n'ont pas de régime d'inviolabilité Parlementaire. Cela a pour conséquence que les disparités de traitement concernant les immunités des membres d'un seul et unique parlement – l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – sont aggravées du fait de leur nationalité.

30. L'application par l'Assemblée de l'article 15 (a) de l'Accord Général la confronte aussi, le cas échéant, avec des questions pas toujours faciles d'examen de la législation et de la pratique de l'Etat membre concerné relatives aux immunités des membres du parlement national.

31. Au niveau des institutions parlementaires internationales en Europe, les dispositions relatives aux immunités parlementaires sont identiques pour les Assemblées parlementaires de l'UEO^[4], du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Cela a favorisé la création d'un « droit » Parlementaire européen concernant les immunités. Le Parlement européen est un parlement souverain qui dispose de pouvoirs législatifs et budgétaires autonomes très importants. Il a en particulier pris en compte le problème des disparités de traitement des membres quant à leurs immunités en fonction de leur nationalité. En outre le Parlement européen estime que ce qui peut être la règle pour les parlementaires nationaux dans leur propre pays ne constitue pas et ne peut pas constituer un précédent pour les députés du Parlement européen dans un Etat membre autre que le leur. En se fondant sur ces considérations et le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, le Parlement européen a créé un concept cohérent de l'immunité parlementaire européenne.

32. Ce concept est notamment basé sur les principes suivants :

- l'immunité vise à garantir l'indépendance du Parlement européen et de ses membres vis-à-vis d'autres organismes ; elle n'est pas conçue comme un privilège au bénéfice des membres individuels ;
- l'immunité au sein du Parlement européen est autonome par rapport à celle dans les Parlements nationaux des Etats membres, afin d'éviter en particulier que les disparités de traitement des membres du Parlement européen soient accentuées du fait de leurs nationalités.

Par rapport à ce dernier aspect, le Parlement européen estime, en particulier, qu'alors que *« l'immunité parlementaire est la même pour les députés des Parlements nationaux et du Parlement européen, la levée de l'immunité est une prérogative de chacun des Parlements »*.

33. En particulier, le Parlement européen ne lève pas l'immunité dès lors que les délits que l'on reproche à l'un de ses membres d'avoir commis relèvent de l'activité politique.

34. Le Parlement européen n'accepte pas que des actes imputés à un membre s'inscrivent dans le cadre d'une activité politique quand^[5] :

- les allégations sont de nature particulièrement grave ; le Parlement européen prend notamment en compte si les actes imputés ont donné lieu à une situation de violence, à des dommages matériels ou à des préjudices au détriment de tiers ;
- les faits ont été considérés comme dangereux pour des personnes et la société démocratique ;
- les faits impliquent une claire infraction au droit pénal ou à des dispositions réglementaires ou administratives et qu'il n'y a pas le moindre rapport avec les activités politiques d'un membre ;
- les actes constituent une diffamation de personnes en tant qu'individus et non en tant que représentants d'une institution.

35. Il est à noter que le Parlement européen tient compte du concept de « *fumus persecutionis* », c'est-à-dire la présomption que les poursuites judiciaires à l'encontre d'un parlementaire sont entamées dans l'intention de porter atteinte à ses activités politiques (par exemple, si des dénonciations anonymes sont à l'origine de l'enquête, lorsque la demande est introduite longtemps après les allégations, etc...).

36. Le Parlement a notamment pris en compte la constatation d'un rapport apparent entre la date de la dénonciation et celle de l'élection du membre ; le fait que seul le Parlementaire soit poursuivi alors que d'autres personnes pouvaient être inculpées ; si le Parlementaire est accusé pour des décisions dont il n'était pas responsable ou lorsqu'il n'existe aucune preuve de sa participation aux faits.

37. Dans plusieurs rapports concernant des demandes de levée de l'immunité parlementaire, le Parlement européen a également pris en considération le fait que, pour un même délit reproché à un député du Parlement européen, un Etat membre de l'Union européenne ne prévoit pas de sanctions ou, au contraire, des sanctions plus sévères qu'un autre (voir, par exemple, par. 8 du document du Parlement européen A 5-0123/2001, en date du 17 avril 2001).

38. Des exemples relatifs aux cas où le Parlement européen a levé/pas levé l'immunité d'un membre se trouvent dans un ouvrage publié par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires^[6].

39. Etant donné l'absence de jurisprudence de la part de l'Assemblée parlementaire concernant la portée de l'immunité selon l'article 15 (a) de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée pourrait s'inspirer à cet égard des principes développés par le Parlement européen. Il convient de rappeler dans ce contexte qu'avant 1979 le Parlement européen n'était pas encore élu directement, mais composé de délégations nationales, à l'instar de l'Assemblée parlementaire. Par ailleurs, il arrive toujours que des membres du Parlement européen aient en même temps un mandat parlementaire national (« double mandat »). La situation de ces membres du Parlement européen en matière d'immunités est donc, du moins en partie, comparable à celle des représentants et suppléants à l'Assemblée parlementaire. Bien entendu, et cela a été souligné par des membres de la commission du Règlement et des immunités de l'Assemblée parlementaire lors de sa réunion tenue le 27 septembre 2001, ces principes du Parlement européen ne sauraient être transposés tels quels à l'Assemblée, car il faut toujours tenir compte des

différences entre le Parlement européen et l'Assemblée, ainsi que des particularités institutionnelles du Conseil de l'Europe.

40. La réponse du Parlement tchèque au questionnaire sur l'immunité parlementaire relève à juste titre que la formulation du concept d'immunité parlementaire européenne est un moyen pour modifier par voie d'interprétation le contenu de l'Article 15 (a) de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, ce qui est problématique. Toutefois, cette réponse souligne aussi qu'il serait plus approprié sur le plan juridique, de négocier au sein du Conseil de l'Europe une modification de l'Article 15 afin d'accorder le même traitement à tous les membres de l'Assemblée. Force est de relever dans ce contexte qu'un tel changement pour être applicable dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe nécessiterait la ratification préalable par les 44 Etats membres et leurs Parlements. Même dans les milieux du Parlement européen qui actuellement regroupe seulement 15 Etats membres, on considère que « la mise à jour du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes ... constitue un vrai problème, si ce n'est parce qu'elle nécessite l'approbation par tous les Parlements nationaux » (cf. Agence Europe du 4 décembre 2002, N° 8353). Cette position est entièrement justifiée et c'est donc en raison des difficultés liées à un amendement des textes de base qui garantissent les immunités de leurs membres que le Parlement européen et aussi l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont privilégié jusqu'ici une interprétation extensive de ces textes par rapport à leur révision.

41. Quelle est la situation d'un membre de l'Assemblée qui n'a plus de mandat parlementaire national au regard de l'immunité selon l'article 15 (a) de l'Accord Général, quand par exemple son ancien parlement national a été dissous en raison d'élections parlementaires ? Force est de souligner d'abord que cette immunité s'applique aux membres de l'Assemblée, qu'ils soient parlementaires ou non. S'agissant des modalités pratiques au niveau national, il est espéré d'une part que les autorités nationales tiendront compte des principes généraux de l'immunité parlementaire européenne dont est assorti le dispositif de ce rapport.

D'autre part, comme le suggère une note de la délégation belge à l'Assemblée parlementaire (cf. S/Pro (2003) 3), d'éventuelles règles nationales devraient être appliquées *mutatis mutandis*.

(b) Paragraphe (b) de l'article 15 de l'Accord Général

42. Conformément à cette disposition les membres de l'Assemblée bénéficient sur le territoire de tout Etat membre autre que le leur, de l'exception de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire. Il s'agit là d'une véritable immunité européenne, car elle n'est pas définie par rapport à la législation ou pratique nationale, comme le paragraphe 15 (a) de l'Accord Général. Le terme « poursuite judiciaire » est généralement interprété de manière large pour inclure toute mesure prévue dans le droit pénal national empêchant le Parlementaire d'exercer des fonctions inhérentes à son mandat à l'Assemblée parlementaire (cf. l'étude sus-mentionnée du Parlement européen (1999), p.177). En revanche, l'article 15 (b) n'est pas applicable à la procédure civile (cf. le rapport du Select Committee on the European Communities » de la Chambre des Lords sur "*Privileges and immunities of the members of the European Parliament*" du 18 mars 1986, paragraphe 29). Tel est aussi l'avis du Parlement européen quant à la portée de l'article similaire du Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés européennes.

iv. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général, les déplacements des membres et le flagrant délit

43. L'immunité couvre les membres également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée parlementaire ou en reviennent^[7]. L'article 3 du Protocole à l'Accord Général

sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe étend expressément l'immunité 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. En 1998 l'Assemblée a adopté la Recommandation 1373 au Comité des Ministres relative à la liberté de circulation et la délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire qui soulève certains problèmes liés aux déplacements de ses membres dans les Etats membres. En réponse à ce texte le Comité des Ministres a notamment invité les gouvernements à prendre plusieurs mesures afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres. Une question qui reste en suspens est la délivrance de laissez-passer aux membres de l'Assemblée et aux agents du Conseil de l'Europe, qui sont reconnus par les Etats membres de l'Organisation.

44. L'article 15 de l'Accord Général précise que l'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit. Il est généralement admis que la notion de flagrant délit est parfois interprétée assez largement (cf. l'étude publiée par l'Union interparlementaire en 2000 intitulée «*Le mandat parlementaire*» par Marc van der Hulst, p.94, et l'étude susmentionnée du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, p.13). D'après la réponse de la délégation parlementaire belge au questionnaire sur les immunités parlementaires, la notion de flagrant délit présuppose qu'il ne doit pas s'être écoulé plus de 24 heures entre le moment de l'infraction et l'exercice de l'action publique. La version anglaise de l'article 15 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe définit comme flagrant délit ce que les Représentants ou Suppléants de l'Assemblée sont en train de commettre, essayent de commettre ou viennent de commettre. Votre rapporteur préfère s'en tenir là et ne pas donner d'autres précisions. Des informations complémentaires utiles relatives au flagrant délit se trouvent dans une note de la délégation belge sur le présent rapport (cf. AS/Pro (2003) 3). Tout en admettant que le flagrant délit est un correctif logique à l'inviolabilité parlementaire, il convient de souligner que cela comporte certains dangers. Ainsi qu'il a été relevé dans l'étude précitée de l'Union Interparlementaire, p.95), le flagrant délit peut être une échappatoire rêvée pour arrêter un parlementaire protégé par l'inviolabilité parlementaire. A titre d'exemple l'étude cite le cas de deux parlementaires de l'opposition reconnus coupables par un tribunal pour avoir participé à une manifestation antigouvernementale à l'origine pacifique, mais qui avait dégénéré et donné lieu à des actes de violence. Les deux parlementaires en

raison de leur simple participation à la manifestation furent considérés comme co-auteurs des infractions et condamnés selon la procédure du flagrant délit, sans levée préalable de leur inviolabilité parlementaire.

v. L'immunité selon l'article 15 de l'Accord Général est accordée aux membres «pendant la durée des sessions de l'Assemblée»

45. L'article 15 de l'Accord Général précise que les immunités en question sont accordées pendant la durée des sessions de l'Assemblée. Conformément à l'article 3 du Protocole à l'Accord Général déjà mentionné, celles-ci s'appliquent également - que l'Assemblée soit en session ou non - aux représentants et suppléants de l'Assemblée 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.

46. Les termes « *session de l'Assemblée* » figurent aussi à l'article 25 (b) du Statut du Conseil de l'Europe qui précise qu'« *aucun représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'assentiment de celle-ci* ». Or, c'est la pratique constante de l'Assemblée d'interpréter les termes « *au cours d'une session de l'Assemblée* » (dans le texte anglais « *during a session of the Assembly* ») comme couvrant l'année parlementaire allant de fin janvier à la fin janvier de l'année suivante. Cette interprétation correspond aussi aux besoins pratiques de l'Assemblée, car lorsque l'Accord Général a été conclu en 1949 et son Protocole additionnel en 1952, l'Assemblée tenait respectivement une

seule ou deux parties de session par an. Ses grandes commissions ne se réunissaient pas chaque mois et les organes directeurs de l'Assemblée (Bureau, Commission Permanente) tenaient des réunions à des intervalles beaucoup plus espacés. Avant 1989 l'Assemblée n'observait qu'exceptionnellement des élections nationales ou faisait des missions sur le terrain. En revanche, on est actuellement en présence d'une activité continue de l'Assemblée et de ses organes sur toute l'année.

47. Toutefois, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, l'immunité n'est accordée aux parlementaires que pendant les journées des sessions plénières et des réunions des commissions (voir à cet égard le rapport de Robert Myttenaere sur les immunités des membres des Parlements, publié dans les « *Informations constitutionnelles et parlementaires* » No.175, 1998).

48. Le Parlement européen, où les textes juridiques pertinents relatifs aux immunités sont identiques à ceux du Conseil de l'Europe, a décidé en 1963/64, lorsqu'il n'était pas encore élu directement mais composé de délégations nationales, à l'instar de l'Assemblée parlementaire, que les termes « *pendant la durée des sessions* » couvraient toute l'année parlementaire. La nature exacte de la notion de « *durée des sessions* » a fait l'objet d'une interprétation de la Cour européenne de Justice dans deux jugements rendus respectivement en mai 1964 et juillet 1986, qui ont confirmé la décision du Parlement européen. Dans le jugement de juillet 1986 la Cour a estimé que la notion de « *durée des sessions* » ne saurait être interprétée qu'à la lumière du droit communautaire et non pas par rapport à une législation nationale. La commission du Règlement et des immunités est d'avis que des considérations similaires s'appliquent à la situation au sein de l'Assemblée parlementaire.

49. Etant donné que certaines réponses au questionnaire envoyé par la commission du Règlement et des immunités aux délégations nationales en mai 2002 ont démontré qu'il existe toujours des incertitudes au sujet de la notion « *pendant la durée des sessions de l'Assemblée* », la commission du Règlement et des immunités considère important d'apporter les clarifications nécessaires dans le cadre du Règlement de l'Assemblée.

vi. Début et fin des immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, incompatibilités avec la fonction de membre de l'Assemblée

(a) Début de l'immunité

50. Les immunités susmentionnées sont accordées aux membres de l'Assemblée à partir du moment où leurs pouvoirs sont ratifiés. Au cas où les pouvoirs sont contestés, les immunités sont garanties provisoirement jusqu'à ce que l'Assemblée ou la Commission Permanente aient statué. En outre, les immunités s'appliquent également quand les nouveaux membres se rendent à la partie de session de l'Assemblée où leurs pouvoirs sont ratifiés.

(b) Immunités au regard des actes perpétrés par des Membres de l'Assemblée parlementaire avant le début de leur mandat

51. L'immunité s'étend-elle également à des actes perpétrés par le membre avant le début de son mandat au sein de l'Assemblée, plus particulièrement si une procédure a déjà été engagée à l'encontre d'un parlementaire avant sa prise de fonctions, mais n'a pas encore été close. Conformément à une étude comparée déjà citée (« *Le mandat parlementaire* », par Marc Van der Hulst, 2000, p.90, publiée par l'Union Interparlementaire), l'immunité n'est pas suspendue si une procédure est déjà engagée à l'encontre d'un parlementaire au moment où il acquiert son immunité. Le Parlement européen (voir la publication « *Immunité parlementaire dans les Etats membres de l'Union Européenne et le Parlement européen* », octobre 1999, Doc. W8 rév., p.172) a adopté le critère que l'immunité

ne s'applique pas seulement aux actions d'un membre pendant la durée de son mandat au sein de cette institution, mais également rétroactivement. Cela s'inspire de la réflexion que le but primaire de l'immunité est de protéger le fonctionnement normal de l'institution parlementaire, principe qui pourrait autrement être mis en danger par des actions intervenues tant avant qu'après le début du mandat d'un membre.

52. Dans certains Parlements nationaux qui acceptent l'extension de l'inviolabilité aux actes perpétrés par les membres avant le début de leur mandat, cette immunité a comme effet que les poursuites ou procédures pénales à l'encontre du membre sont suspendues pendant le mandat et que les délais de la prescription sont également interrompus.

53. Les réponses au questionnaire sur les immunités parlementaires démontrent que les délégations nationales sont partagées quant à l'opportunité d'étendre l'immunité au titre de l'article 15 de l'Accord Général aussi à des actes reprochés au membre avant le début de son mandat au sein de l'Assemblée parlementaire.

54. Votre rapporteur considère qu'étant donné

- les développements du « droit » parlementaire européen depuis la création du Conseil de l'Europe,
- la raison d'être de l'immunité parlementaire européenne,
- l'expérience faite à ce jour en relation avec des cas impliquant l'immunité au niveau européen

(cf. entre autres les exemples mentionnés au paragraphe 74 ci-après),

l'article 15 de l'Accord Général devrait aussi être appliqué aux actes imputés à un membre de l'Assemblée parlementaire avant la prise de ses fonctions au sein de cette Assemblée.

L'argument décisif est que la situation pratique pour l'Assemblée parlementaire est la même si un de ses membres est poursuivi ou arrêté pour des actes qui lui sont imputés avant le début ou pendant son mandat à l'Assemblée. Dans les deux cas ce membre ne sera pas (ou risque de ne pas l'être) « disponible » pour des activités à exercer pour le compte de l'Assemblée. C'est pourquoi l'Assemblée devrait avoir l'occasion dans les deux cas d'examiner si les conditions pour une levée de l'immunité sont remplies ou non.

(c) Fin de l'immunité – membres de l'Assemblée n'ayant plus de mandat parlementaire national - incompatibilités

55. Il est évident que les immunités cessent avec la fin du mandat du membre de l'Assemblée, la démission ou quand un cas d'incompatibilité se présente pour un membre. Force est de rappeler que tant qu'ils sont membres de l'Assemblée parlementaire et jusqu'à leur remplacement les Représentants et Suppléants gardent leurs immunités selon l'Accord Général et son Protocole additionnel de 1952, comme le stipule l'article 15 de l'Accord Général, car il est indépendant d'un mandat parlementaire national (« *qu'ils soient parlementaires ou non* »). L'article 10.3. du Règlement de l'Assemblée dispose : « *A la suite d'élections parlementaires, le Parlement national concerné ou une autre autorité compétente doit procéder à des désignations à l'Assemblée dans un délai de six mois après l'élection. Les pouvoirs de l'ancienne délégation expireront à l'ouverture de la première séance de l'Assemblée, ou réunion de la Commission Permanente, suivant la désignation de la nouvelle délégation par le parlement national ou l'autorité compétente* ».

56. S'agissant des incompatibilités, l'article 25 (a) du Statut du Conseil de l'Europe spécifie que : « *Tout Représentant doit avoir la nationalité du Membre qu'il représente. Il ne*

peut être en même temps membre du Comité des Ministres». Dans le passé l'Assemblée et sa commission du Règlement et des immunités ont eu à interpréter cette disposition à plusieurs occasions. En 1992 la commission a noté (cf. Doc. 6656) que les mots *«membre du Comité des Ministres»* figurant à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe étaient à interpréter très étroitement, que l'incompatibilité s'appliquait donc uniquement aux ministres des affaires étrangères et que cela était conforme aux travaux préparatoires du Statut du Conseil de l'Europe. Maintenant, dix ans plus tard, il serait utile de savoir si cette interprétation est maintenue par les organes directeurs de l'Assemblée parlementaire.

57. Depuis le rapport de 1992 tant Mme Suchocka (Pologne) que M. Vasile (Roumanie) sont restés membres de l'Assemblée pendant toute la durée de leurs fonctions comme Premiers Ministres respectivement de la Pologne (1992/93) et de la Roumanie (1998/99). M. Vasile a prononcé une allocution devant l'Assemblée le 20 avril 1998 en tant que Premier Ministre. Après sa désignation comme Premier Ministre de la Roumanie à la suite des élections du 26 novembre 2000, M. Nastase (Roumanie) est resté membre de l'Assemblée jusqu'au renouvellement de la délégation roumaine le 22 janvier 2001.

58. Une autre incompatibilité est mentionnée explicitement à l'article 36 (d) du Statut : *«Aucun membre du Secrétariat (du Conseil de l'Europe) ne peut détenir un emploi rémunéré par un Gouvernement, être membre de l'Assemblée (Parlementaire) ou d'un Parlement national ou remplir des occupations incompatibles avec ses devoirs*». Par ailleurs l'Assemblée parlementaire a exigé dans certains cas que ses membres s'engagent à démissionner au cas où ils acceptent certaines fonctions dans le cadre du Conseil de l'Europe (par exemple élection comme membre du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

vii. Portée des dispositions de l'article 11 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe et de l'article 5 du Protocole à l'Accord

59. Dans le cadre de la demande de levée d'immunité renvoyée à la commission du Règlement et des immunités le 23 avril 2001, des questions ont été posées concernant la portée de l'article 11 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe et de l'article 5 du Protocole à l'Accord, qui stipulent de manière presque identique que *« Par conséquent un Membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée »*.

60. Votre rapporteur a déjà relevé que les immunités des membres de l'Assemblée et la procédure prévue relative à la levée de ces immunités, sont indépendantes des procédures nationales et ne sauraient être affectées par ces dernières. En effet, la finalité de l'immunité parlementaire n'est pas de constituer un privilège au bénéfice de l'un ou l'autre membre, mais plutôt une garantie de l'indépendance de l'Assemblée et de ses membres vis-à-vis des autres autorités. D'un point de vue systématique, force est de relever que l'article 11 précité de l'Accord Général figure dans la section « représentants au Comité des Ministres » de cet Accord et n'a pas été repris dans la section relative à l'Assemblée. Cela est d'autant plus justifié qu'à la différence de l'Assemblée aucune procédure de levée de l'immunité n'est prévue dans les textes juridiques du Conseil de l'Europe relatifs aux membres du Comité des Ministres. On notera également que la définition au paragraphe 12 (b) du terme « représentant » dans le sens de l'article 11 n'inclut pas les membres de l'Assemblée. Tout cela démontre que l'article 11 de l'Accord Général (et l'article 5 du Protocole) ne vise pas les membres de l'Assemblée. Des considérations similaires valent pour l'article 5 du Protocole. Il est manifeste que le terme « membre » figurant dans la deuxième phrase ne s'applique pas à l'Assemblée.

61. Bien entendu, tout en n'étant pas liée par les dispositions des articles 11 de l'Accord et 5 du Protocole, l'Assemblée fait siens les principes qui sont à la base de ces textes.

C. PROCÉDURE À SUIVRE DANS LE CAS DE DEMANDES DE LEVÉE DE L'IMMUNITÉ

62. Dans son article 15, l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1949) reconnaît expressément le droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un représentant ou d'un suppléant. Cependant, l'Accord et son Protocole (1952) sont muets sur la procédure à suivre dans les cas de demandes de levée de l'immunité de représentants à l'Assemblée. Toutefois, l'article 64 du Règlement de l'Assemblée parlementaire donne quelques éléments :

- les demandes de cette nature doivent être présentées par l'autorité compétente d'un Etat membre ;
- elles sont renvoyées par l'Assemblée à la commission du Règlement et des immunités ;
- le représentant visé par la demande peut être entendu par la commission du Règlement et des immunités ;
- le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant au maintien ou à la levée de l'immunité ;
- la commission du Règlement et des immunités examine la demande mais ne procède à aucun examen du fond de l'affaire ; en particulier, elle ne se prononce pas sur la culpabilité ou non du représentant visé, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés, même dans le cas où l'examen de la demande permet à la commission de se familiariser en détail avec les faits de l'affaire ; la discussion au sein de l'Assemblée sur le rapport doit se limiter aux arguments qui militent pour ou contre la levée de l'immunité.

i. Autorité compétente pour demander la levée de l'immunité

63. En 2001 l'Assemblée et ses organes compétents ont été d'accord pour considérer (cf. AS/Bur (2001) 28 et procès-verbal de la séance de l'Assemblée du 23 avril 2001) qu'une demande de levée de l'immunité émanant du juge national compétent et communiquée au Président de l'Assemblée parlementaire sous couvert du Président de la Cour Suprême et du Représentant Permanent de l'Etat membre respectif auprès du Conseil de l'Europe était transmise par l'autorité compétente, dans le sens de l'article 64 du Règlement. En même temps il a été indirectement reconnu que la demande de levée d'immunité pouvait être introduite par l'autorité d'un Etat membre autre que celui dont la personne concernée est ressortissant(e). Le récent rapport du Parlement européen sur la réforme de la procédure de levée de l'immunitaire parlementaire (A5-195/2002) contient des observations très pertinentes et très nuancées sur la notion d'autorité compétente que l'Assemblée parlementaire pourrait prendre en compte en cas de problèmes d'interprétation.

64. La pratique du Parlement européen démontre en outre que dans certains Etats membres des autorités différentes peuvent être compétentes. Je propose donc que l'article 64 du Règlement de l'Assemblée parlementaire se réfère dorénavant à « une autorité compétente ».

ii. Audition par la commission du Règlement et des immunités du membre de l'Assemblée concerné par la demande

65. Ainsi qu'il a déjà été relevé, le 23 avril 2001, la commission du Règlement et des immunités a été saisie, pour la première fois dans l'histoire de l'Assemblée, d'une demande visant à lever l'immunité d'un membre de l'Assemblée. Celui-ci a été invité à participer à la réunion de la commission (25 avril 2001), dont il était d'ailleurs membre, qui a procédé à un échange de vues sur la demande et il s'y est fait représenter par un autre membre de sa délégation nationale. Ce membre est intervenu dans la discussion préliminaire de la commission. Le Règlement de l'Assemblée devrait stipuler que le membre visé par une demande de levée de l'immunité peut se faire représenter par un autre membre de l'Assemblée et qu'il peut soumettre à la commission tout document qu'il juge pertinent. Lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités qui s'est tenue le 29 janvier 2003, des membres ont insisté sur la nécessité d'entendre dans les meilleurs délais le membre visé par une demande de levée de son immunité, ou son représentant.

iii. Parallélisme entre des demandes de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire au niveau national et européen

66. Quand une demande de levée d'immunité est introduite non seulement auprès de l'Assemblée parlementaire, mais également au sein du parlement national du membre concerné, la question se pose de savoir si avant de procéder à son examen, l'Assemblée doit attendre la décision du parlement national. Votre rapporteur estime que l'attitude à prendre par l'Assemblée parlementaire doit être fonction de tous les aspects particuliers du cas donné, bien entendu tout en se gardant d'entrer dans le fond de l'affaire. Un de ces aspects est l'autorité dont émane la demande de levée de l'immunité : celle de l'Etat dont la personne concernée est ressortissant(e) ou celle d'un autre Etat membre du Conseil de l'Europe. Il peut être préférable pour des raisons d'opportunité politique et pratique d'attendre que le parlement national se soit prononcé, comme il peut exister des cas particuliers où la position contraire sera indiquée. Quand au Parlement européen une demande de levée de l'immunité est présentée concernant un membre qui est en même temps un membre d'un parlement national, il attend la position du parlement national relative aux immunités de ce membre avant de trancher, ce qui peut causer des délais.

67. L'Assemblée parlementaire doit avoir la possibilité d'adresser des demandes d'informations et de précisions nécessaires à l'autorité compétente nationale qui a présenté la demande de levée de l'immunité. En cas de non-coopération de cette autorité, l'Assemblée peut ajourner l'examen de la demande. Il faut relever toutefois, que lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités tenue le 29 janvier 2003, des membres se sont inquiétés d'éventuels délais que peuvent entraîner de telles demandes d'information.

68. Une autre question est celle de savoir si une autorité nationale qui a déjà introduit une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée auprès du parlement national doit aussi le faire auprès de l'Assemblée. Il convient de rappeler que l'immunité « européenne » d'un membre de l'Assemblée est indépendante de celle qui lui est accordée au niveau national et elle sert en particulier, comme il a été indiqué plus haut, à éviter que l'Assemblée ne soit gênée dans ses travaux. Pendant les discussions au sein de la commission du Règlement et des immunités, certains membres ont souligné que le mandat des membres des délégations nationales auprès de l'Assemblée découle des parlements nationaux. Traiter doublement le même cas d'immunité, c'est-à-dire tant par le parlement national que par l'Assemblée peut provoquer des complications.

Tout en admettant les liens nécessaires et étroits entre l'Assemblée et les parlements nationaux, il convient de prendre en compte que l'article 15 de l'Accord Général dispose expressément que les immunités sont accordées aux représentants et suppléants de l'Assemblée, qu'ils soient parlementaires ou non. Cela est un argument majeur en faveur de l'indépendance de l'immunité parlementaire européenne par rapport à celle accordée au niveau national.

De l'avis de la commission du Règlement et des immunités les autorités nationales doivent coopérer avec le Conseil de l'Europe et son Assemblée si des questions relatives à l'immunité des membres de l'Assemblée se posent. Cela implique l'obligation d'introduire parallèlement à une demande de levée de l'immunité au sein du parlement national également une telle demande auprès de l'Assemblée, s'il s'agit d'un membre de cette dernière. Mais il convient d'admettre qu'aucun texte du Conseil de l'Europe, ni de son Assemblée, ne précise les modalités d'une telle coopération des autorités nationales avec l'Assemblée parlementaire en matière d'immunités. Ces aspects ont été évoqués dans le questionnaire adressé aux délégations nationales à l'Assemblée parlementaire en mai 2002.

69. La tendance générale des réponses reçues est que les obligations découlant de la ratification de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel sont respectées. Plusieurs réponses soulignent que faute de demandes de levée de l'immunité concernant des membres de l'Assemblée parlementaire, leurs Parlements n'ont pas de précédents à suivre. Six délégations nationales soulignent expressément le parallélisme des levées d'immunité nationale et européenne, mais constatent qu'aucun ordre n'a été établi pour l'introduction des demandes de levée de l'immunité nationales et européennes.

70. La réponse belge relève que deux cas concrets relatifs à des membres belges de l'Assemblée parlementaire se sont posés. Dans le premier cas le Sénat belge a, en 1988, refusé la levée de l'immunité d'un membre. Dans le deuxième cas l'immunité a été levée (1990), mais en raison du caractère relativement anodin de la poursuite (affaire relevant du code de la route), la levée de l'immunité européenne n'a pas été demandée. En outre, au moment où le Sénat belge s'est exprimé sur l'immunité parlementaire, l'Assemblée parlementaire n'était pas en session. Votre rapporteur a été informé que de telles interprétations restrictives des termes « durée des sessions de l'Assemblée » ont eu lieu dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

71. C'est pourquoi il apparaît nécessaire à la commission du Règlement et des immunités de préciser ou de rappeler dans une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres, ou dans le Règlement de l'Assemblée, que la notion de « *pendant la durée des sessions de l'Assemblée* » couvre toute l'année. En outre, il convient de rappeler aux parlements nationaux la nécessité de demander la levée de l'immunité « *européenne* » d'un parlementaire qui est à la fois membre du parlement national et de l'Assemblée parlementaire. Etant donné que certains Etats membres n'ont pas de système d'inviolabilité parlementaire ils devraient être dispensés de l'obligation précitée dans la mesure où leurs parlementaires nationaux sont concernés.

iv. Respect de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la présomption d'innocence

72. Lors d'une réunion de la commission du Règlement et des immunités tenue le 25 avril 2001, il a été souligné que, même si l'Assemblée acceptait de lever l'immunité de l'un de ses représentants ou suppléants, les droits de celui-ci au titre de l'article 6 (le droit à un procès équitable) de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) tels qu'interprétés par la Cour européenne des Droits de l'Homme s'appliquent pleinement aux procédures ultérieures intentées par les autorités nationales qui ont demandé la levée de l'immunité. En outre, il est généralement admis qu'à l'étape de la levée de l'immunité parlementaire, la présomption d'innocence doit être en permanence respectée, à la fois par les instances judiciaires et par les autres autorités compétentes (voir le rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe - Commission de Venise) concernant le régime de l'immunité parlementaire, document CDL-INF (96) 7, p.16).

v. Confirmation de l'immunité parlementaire

73. C'est le mérite du rapport de M. Duff du Parlement européen (Doc. A5-195/2002) d'avoir attiré l'attention sur cet aspect, qui joue aussi un certain rôle dans les activités de l'Assemblée parlementaire. Il arrive régulièrement que les membres de l'Assemblée qui sont impliqués dans des procédures judiciaires ou autres dans leur Etat membre s'adressent aux organes de l'Assemblée pour obtenir une prise de position concernant leurs immunités dans un cas particulier. Cette possibilité n'a pas été prise en compte dans le Règlement de l'Assemblée. Il en est de même pour une éventuelle action du Président de l'Assemblée lorsqu'il est informé qu'un membre a été arrêté ou restreint dans sa liberté de déplacement ou que des autorités nationales ont omis de demander la levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée. La commission du Règlement et des immunités propose que l'article 64 du Règlement mentionne expressément cette question.

74. Dans un passé récent, M. Ilascu, membre de la délégation parlementaire roumaine, a été détenu à Tiraspol/Transnistrie (cf. Doc. 9083) et M. Cubreacov, membre de l'Assemblée a également été détenu (cf. AS (2002) CR 17).^[8]

Par une lettre en date du 25 novembre 2002, le Président du Sénat italien, M. Pera, a informé le Président de l'Assemblée de la situation de M. Jannuzzi, membre italien de l'Assemblée par rapport à la justice italienne. En outre, M. Pera a relevé que M. Jannuzzi faisait l'objet d'un mandat d'arrêt établi

par le « *Tribunale di Sorveglianza* » de Naples. Dans sa réponse du 2.12.2002 au Président du Sénat italien, le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire a rappelé les immunités dont bénéficiait M. Jannuzzi en tant que membre de l'Assemblée.

vi. Autres questions d'ordre procédural

75. La question se pose de savoir si l'Assemblée est habilitée à lever l'immunité d'un membre quant à la poursuite de l'action pénale, mais de la maintenir pour ce qui est de l'arrestation ou de la détention préventive de ce membre. L'Assemblée pourrait, en principe, suivre la pratique du Parlement européen et de plusieurs Parlements membres qui ont maintenu cette option. (p.ex. le Parlement français).

76. La procédure d'examen en séance plénière de l'Assemblée du rapport de la commission du Règlement et des immunités doit répondre à un impératif d'urgence mais en même temps de rationalité. Lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités tenue le 27 septembre 2001, il a été relevé que :

- les travaux de la commission devaient être menés avec la diligence requise pour éviter, dans la mesure du possible, que le membre concerné ne démissionne, avant que la commission ait approuvé le rapport sur la demande de levée de l'immunité ;
- la commission devrait arranger ses travaux de manière à pouvoir présenter le rapport à une séance plénière de l'Assemblée et non pas à une réunion de la Commission Permanente.

77. Etant donné que le projet de résolution, dont est assorti le rapport de la commission du Règlement et des immunités, tend au seul maintien ou à la levée de l'immunité, aucun amendement à cette conclusion ne devrait être autorisé. Il est entendu que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire. Bien entendu, des amendements aux autres paragraphes du projet de résolution devraient être admissibles. Au cas où une demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'entre eux peut faire l'objet d'une décision distincte.

78. Il est particulièrement important que les autorités nationales compétentes informent le Président de l'Assemblée parlementaire lorsqu'un membre de cette Assemblée fait l'objet de mesures de détention et de poursuites judiciaires. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourrait être invité à rappeler cette obligation aux autorités des Etats Membres.

79. Dans sa version actuelle l'article 64 du Règlement de l'Assemblée contient des informations sur l'objet de l'examen par la commission du Règlement et des immunités, des demandes de levée d'immunité. Il conviendrait que l'article précise également que la commission puisse émettre un avis sur la recevabilité formelle d'une telle demande.

D. RÉSUMÉ SUCCINCT DE LA SITUATION EN MATIÈRE D'IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES AU NIVEAU NATIONAL

i. Observations générales

80. L'Assemblée du Conseil de l'Europe étant une émanation des Parlements nationaux, il a paru utile à votre rapporteur de rappeler même très sommairement les caractéristiques des immunités parlementaires nationales. Bien entendu, étant donné les différences importantes entre les immunités parlementaires européennes et nationales, ces dernières ne seront que d'une utilité relative pour l'élaboration du régime des immunités de l'Assemblée parlementaire. Avec une exception (Royaume-Uni^[9]) les immunités parlementaires nationales sont garanties par les constitutions de tous les Etats membres de l'Union Européenne. La situation est comparable au Conseil de l'Europe^[10].

ii. Les tendances actuelles en matière d'immunités parlementaires dans des Etats membres du Conseil de l'Europe

81. La situation en matière des immunités dans les Etats européens a notamment fait l'objet de deux études comparatives qui ont été mentionnées ci-dessus : celle du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (de 2001) qui couvre les Etats de l'Union européenne et le Parlement européen et l'étude (de 1996) faite par la Commission de Venise qui, outre les pays de l'Union Européenne, analyse la situation dans vingt Etats européens qui étaient seulement membres du Conseil de l'Europe. Les deux études arrivent largement, mais pas toujours, aux mêmes résultats dans la mesure où les mêmes pays sont concernés. Les informations disponibles grâce à ces études ont pu être approfondies à certains égards au moyen des réponses reçues au questionnaire sur les immunités parlementaires que la commission a adressé aux délégations nationales.

(a) Données statistiques relatives aux demandes de levée de l'immunité dans les Parlements nationaux

82. D'après les informations reçues de la part des Parlements nationaux la situation est la suivante (automne 2002) :

- aucune demande pendant les cinq dernières années : Luxembourg^[11], Azerbaïdjan, Sénat de Belgique, Finlande, Andorre, Norvège, Royaume-Uni, Chypre ;
- une demande : Estonie (levée de l'immunité), Lettonie (levée de l'immunité), Pologne (levée de l'immunité), Suède (pas de levée de l'immunité car le parlement considérait qu'il ne s'agissait pas d'un problème d'immunité), "Ex-République Yougoslave de Macédoine" (pas de levée), Bosnie-Herzégovine (pas de levée car le parlementaire a renoncé à l'immunité) ;
- deux demandes : Danemark et Ukraine (deux levées de l'immunité) ;

- trois demandes : Chambre des Représentants belge (une levée, une demande retirée et un cas pendant) ;
 - quatre demandes : Suisse (pas de levée de l'immunité^[12]) ;
 - cinq demandes : Roumanie (trois levées de l'immunité, deux cas pendants) ;
 - six demandes : Bulgarie (quatre levées de l'immunité)
 - sept demandes Albanie (quatre levées de l'immunité) ;
 - dix-sept demandes : Allemagne (dix-sept levées de l'immunité), Espagne (treize levées de l'immunité), République tchèque (dix dernières années : dix levées de l'immunité) ;
 - dix-huit demandes depuis octobre 2000 : Serbie et Monténégro (six levées de l'immunité : dans deux cas l'immunité a été maintenue et la procédure est encore pendante dans dix cas) ;
 - dix-neuf demandes entre 1996 et 2002 : Slovénie (trois levées de l'immunité) ;
 - trente-sept demandes : Autriche (29 levées de l'immunité) ;
 - soixante demandes entre septembre 1999 et janvier 2003: Portugal (38 levées de l'immunité)
 - quatre-vingt-trois demandes : Hongrie (la levée de l'immunité a été prononcée pour les poursuites pénales et a été refusée pour les procédures civiles ainsi les cas de diffamation et de calomnie).
- v cent-vingt-quatre demandes : Grèce (deux levées de l'immunité, vingt-cinq demandes sont encore sous examen) ;
- deux-cents trente-cinq demandes (depuis avril 1999) : Turquie (deux levées) ;
 - trois cents soixante seize affaires d'irresponsabilité entre 1996 et 2002 : Italie (deux cents quatre-vingt-six affaires ont fait l'objet d'une décision des chambres du Parlement ; dans deux-cents soixante deux cas l'irresponsabilité a été confirmée et dans vingt-quatre cas elle a été refusée ; six demandes visant à autoriser l'arrestation de parlementaires ont été rejetées).

Dans la grande majorité des Parlements des pays en question le nombre des demandes de levée de l'immunité est resté stable ; seulement dans deux Parlements on note une tendance croissante.

(b) L'irresponsabilité parlementaire

83. S'agissant de « l'irresponsabilité » (article 14 de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe) les auteurs des deux études susmentionnées (paragraphe 81) estiment qu'il s'agit là d'un type d'immunité relativement homogène et très stable en Europe et dans le monde qui n'est pas contesté. Les différences entre le régime de l'irresponsabilité en vigueur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et ceux des Parlements nationaux qui ont les règles les plus récentes sont en particulier :

- l'irresponsabilité pour les opinions et votes émis par les parlementaires trouve une limite en cas d'abus, là où ils contiennent des diffamations, des injures ou des calomnies (par exemple en Lituanie en cas d'insultes et de calomnies ; en Lettonie pour les diffamations ; en Hongrie en cas de calomnies et de diffamation), ou encore en Hongrie et Bélarus, la trahison de secrets d'Etat) ; cela est motivé par le fait que la liberté d'expression des parlementaires n'exige pas la priorité par rapport à la dignité humaine et aux intérêts supérieurs de l'Etat ; bien entendu dans ce dernier cas des poursuites sont seulement possibles après l'accord préalable du Parlement^[13] ;

- alors que la responsabilité pénale pour les opinions et votes émis par les membres est exclue, la responsabilité civile est souvent expressément maintenue.

84. D'autres différences portent sur l'interprétation des termes « *pendant l'exercice du mandat Parlementaire* ». Un certain nombre de textes nationaux spécifie que l'irresponsabilité ne s'applique que dans l'enceinte Parlementaire (Royaume-Uni, Russie, Slovaquie, Danemark). D'autres textes ont un libellé similaire à celui de l'article 14 de l'Accord Général, à savoir « dans l'exercice de leurs fonctions, les membres ... » (République tchèque). Dans un troisième groupe de Parlements il est précisé dans quels cas l'irresponsabilité s'applique en dehors du parlement (Moldova, Géorgie et Bulgarie). Par ailleurs on note une tendance à interpréter de manière plus large la notion d'opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Cela tient compte du fait que davantage de délégations parlementaires exécutent des tâches typiquement parlementaires en dehors du siège du Parlement.

85. En Italie l'article 68 paragraphe 1 de la Constitution stipule que « *les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions et votes exprimés par eux dans l'exercice de leurs fonctions* ». La Cour constitutionnelle italienne a précisé que la délibération du Sénat ou de la Chambre des Députés affirmant que le comportement de l'un de leurs membres entre dans le champ d'application de la disposition précitée, empêche d'entamer ou de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis. Les tribunaux ne peuvent censurer une telle délibération. Toutefois, si un juge estime qu'une délibération du parlement en matière d'immunités s'analyse en un exercice illégitime du pouvoir d'appréciation attribué aux chambres législatives, il peut soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour Constitutionnelle.

(c) L'inviolabilité parlementaire

86. Quant à l'immunité au titre de l'inviolabilité (cf. Article 15 de l'Accord Général) les informations contenues dans les deux études susmentionnées démontrent d'une part son caractère plus complexe et plus subtil puisqu'elle concerne les actes accomplis par les parlementaires en qualité de « simples citoyens ». D'autre part on note la grande diversité des régimes juridiques européens. En outre c'est l'inviolabilité qui est de plus en plus contestée dans certains pays européens. C'est pourquoi, il est parfois souligné qu'elle constitue une garantie procédurale limitée dans le temps et applicable uniquement aux poursuites pénales. Sous la pression, entre autres de l'opinion publique et des médias, ainsi qu'à la lumière de quelques cas spectaculaires impliquant l'immunité parlementaire, plusieurs pays européens (France, Belgique, Portugal ...) ont, depuis 1995, réformé le régime de l'inviolabilité. Dans d'autres pays la discussion publique sur les immunités continue. Il est souvent reproché que les immunités sont dépassées et contraires aux principes fondamentaux des démocraties modernes. En revanche, on soutient également que l'inviolabilité protège les parlementaires contre les effets juridiques des mises en cause, accusations arbitraires ou plaintes intempestives visant à affaiblir une personnalité politique.

87. Il est répondu à ces critiques (émises par exemple en Ukraine et en Moldova) que malgré les problèmes connus, les raisons qui sont à la base de l'immunité parlementaire

gardent leur valeur dans les constitutions modernes. Dans un avis de juillet 2002 (CDL-AD (2002) 14) sur la modification de la constitution de la République de Moldova, la Commission de Venise a souligné :

- que dans les nouvelles démocraties au stade initial du développement constitutionnel la garantie d'immunités parlementaires vis-à-vis du pouvoir judiciaire est à considérer comme très judicieuse afin d'éviter des interférences inappropriées par les organes judiciaires dans les affaires parlementaires, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée ;
- que les immunités parlementaires vis-à-vis du pouvoir exécutif concernant la détention, l'arrestation, les interrogatoires, la saisie d'objets, ainsi que toutes autres interférences de la police et des forces de sécurité dans les libertés personnelles des parlementaires, sont (à l'exception du flagrant délit) une condition *sine qua non* pour garantir l'indépendance des représentants du peuple dans l'exercice de leurs fonctions.

88. Dans plus de la moitié des trente-cinq parlements européens examinés dans les études sus-mentionnées la situation en matière de l'inviolabilité est comparable à celle à l'Assemblée. C'est-à-dire les membres bénéficient de l'exemption de mesures de détention et de toute poursuite judiciaire pour les actes délictueux tant que leur immunité n'est pas levée par leur parlement. Dans une quinzaine de parlements européens on note des situations très différentes. Aux Pays-Bas il n'y a pas d'inviolabilité et en Irlande et au Royaume-Uni celle-ci est très limitée. Les parlementaires irlandais disposent uniquement de l'immunité pour se rendre dans leur parlement et en revenir. Au Royaume-Uni l'inviolabilité est accordée uniquement pour des actions civiles qui sont extrêmement rares, mais non pas pour des actes délictueux perpétrés par les parlementaires.

Afin de permettre l'ouverture d'une procédure pénale par des interrogations, des recherches etc. sans autorisation préalable des parlements nationaux (levée de l'immunité), les règles nationales relatives à l'inviolabilité ont été modifiées dans ce sens dans différents parlements nationaux, dont la France, le Portugal et la Belgique. Par ailleurs, dans certains pays l'autorisation du parlement n'est plus requise pour l'exécution des peines à l'égard d'un parlementaire. En Andorre et à Chypre la levée de l'immunité parlementaire a été confiée aux tribunaux.

89. Une autre technique employée au niveau des Etats membres visant à assouplir la pratique en matière d'inviolabilité consiste à établir qu'au-delà d'une certaine durée d'emprisonnement encourue pour des actes délictueux d'un parlementaire, l'arrestation est possible sans autorisation préalable (levée de l'immunité) du parlement compétent. Ces seuils varient entre six mois (Finlande) et cinq ans (Croatie) en passant par deux ans (Suède) et trois ans (Portugal). Relevons au passage que dans certains Etats membres lors des campagnes électorales les candidats enregistrés ne peuvent ni être arrêtés, ni poursuivis, sauf en cas de flagrant délit.

90. D'autres possibilités pour différencier les cas où l'immunité est à lever ou non, sont d'écarter des immunités des actions mineures (Luxembourg) ou des actions non pénales comme des sanctions fiscales ou des actions civiles (France).

91. L'étude (p. 8) du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP) a aussi relevé que dans les parlements nationaux où l'immunité des membres n'a pas été levée dans de nombreux cas, il y a une tendance à interpréter largement ces immunités.

iii. Projets de réformes de l'immunité parlementaire (en 2002)

92. Dans plusieurs parlements qui ont répondu au questionnaire de la commission du Règlement et des immunités, le régime des immunités sera soit modernisé, soit rendu plus strict. En Roumanie le système sera réformé au moment de la révision de la Constitution selon les propositions faites par les partis politiques et celles de la société civile.

93. Le Luxembourg envisage de restreindre l'immunité parlementaire et la procédure de modification de la constitution a été entamée. La réforme vise à permettre :

- des poursuites pénales par le ministère public à l'encontre des parlementaires, même durant la session, sauf pour les votes et opinions qu'ils ont émis dans l'exercice de leurs fonctions ;
- l'exécution des peines, même celles privatives de liberté à l'encontre des parlementaires sans l'autorisation préalable de la Chambre.

Bien entendu, sauf le cas de flagrant délit, un député ne pourrait faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative de liberté qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre.

94. La réponse du parlement de Serbie et Monténégro, qui dispose du statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire (en février 2003), signale qu'à la suite de la redéfinition des relations entre la Serbie et le Monténégro, l'immunité parlementaire sera réglementée en tenant compte des tendances modernes dans ce domaine.

95. La réponse ukrainienne précise que des réformes du système d'immunité parlementaire sont envisagées afin de mettre en oeuvre les résultats du référendum consultatif de 2000 dont une question visait l'abolition de l'inviolabilité parlementaire.

96. Plusieurs propositions de modifier le régime italien des immunités parlementaires ont été déposées au Parlement italien. Celles-ci pourraient être examinées dans un proche avenir.

97. Au parlement autrichien des réformes en matière d'immunités sont discutées, mais aucune initiative n'a encore été prise pour modifier les dispositions pertinentes. Par ailleurs on note une tendance à ne plus lever l'immunité concernant certains types de délits reprochés aux parlementaires.

98. Au Parlement suisse deux réformes en matière d'immunités parlementaires ont été envisagées, mais il est loin d'être sûr qu'elles aboutiront. D'une part on souhaite rendre plus strict l'établissement du lien entre l'infraction reprochée à un membre de l'Assemblée Fédérale et son activité parlementaire. A la suite d'une initiative parlementaire, le Conseil National suisse doit se prononcer sur la proposition de supprimer la protection de l'immunité parlementaire en cas d'infraction aux normes relatives à la discrimination raciale.

99. En Bulgarie des réformes du régime des immunités parlementaires sont en discussion. En 2002 le Parlement turc a rejeté des propositions visant à restreindre la portée des immunités parlementaires.

100. En Espagne et en Allemagne des réformes sont en cours visant des aspects procéduraux (information du Président du parlement, délais à respecter) concernant la levée de l'immunité.

101. La réponse de la délégation slovène signale que des propositions ont été soumises qui visent à amender la constitution pour étendre l'immunité parlementaire à la responsabilité civile.

102. Au Parlement tchèque huit projets/propositions de loi ont été déposés depuis 1998 proposant une réforme (limitation des immunités parlementaires). Le gouvernement tchèque a déposé un projet de loi, le Sénat et la Chambre des Députés ont soumis respectivement une et cinq propositions de loi. Aucun de ces projets/propositions n'a été adopté. En outre, la limitation de l'immunité parlementaire fait partie des programmes de la plupart des partis politiques tchèques.

iv. L'attitude des médias et du public vis-à-vis de l'immunité parlementaire

103. Les médias et notamment la presse se sont toujours emparées d'affaires de levée de l'immunité parlementaire. Cela est notamment fonction du nombre de demandes de levées de l'immunité, d'éventuelles personnalités impliquées, des thèmes en jeu et de la nécessité de réformes. Tant de reportages dans les médias, des articles de presse et des sondages en Russie et en Ukraine montrent que l'objectif et la portée des immunités parlementaires ne sont pas bien compris et souvent considérés comme un privilège. Plusieurs réponses reçues au questionnaire de la commission du Règlement et des immunités donnent des indications sur l'attitude des médias. La réponse du Luxembourg indique que la presse fait preuve d'une certaine neutralité à l'égard des questions d'immunités. En Albanie la presse s'intéresse aux cas sensibles impliquant l'immunité de parlementaires. Selon la réponse de la République tchèque, l'opinion générale des médias dans ce pays est que le domaine des activités couvertes par les immunités parlementaires est trop vaste et devrait être limité aux seules activités liées aux fonctions exercées par un membre du parlement et ne pas inclure les infractions générales à la loi. Au Portugal on note une incompréhension grandissante des médias par rapport à l'inviolabilité parlementaire.

104. En Roumanie l'opinion publique mise en évidence par les médias, perçoit l'immunité parlementaire et son objectif comme une tergiversation de la mise en oeuvre de la justice. C'est pourquoi les partis politiques roumains dans leurs propositions pour la révision de la Constitution ont tendance à rejeter les normes relatives à l'immunité parlementaire, ou même à les préciser seulement dans le sens de leur incidence sur le manque de responsabilité juridique concernant les votes ou les opinions émis par les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions (irresponsabilité).

105. D'après la réponse estonienne les médias dans ce pays accordent seulement un intérêt aux questions des immunités parlementaires si un membre du parlement risque d'être privé de son immunité.

106. En Pologne les médias commentent des cas de levée de l'immunité parlementaire. Si les articles sont objectifs, les connaissances des journalistes des motifs et de la procédure relative à la demande de levée de l'immunité ne leur permettent pas toujours d'en présenter une analyse approfondie. La réponse de la délégation grecque souligne également que la presse analyse rarement à fond les affaires d'immunité parlementaire.

107. En Slovaquie une large discussion a eu lieu dans les médias quand l'amendement relatif aux dispositions constitutionnelles sur les immunités a été examiné par le parlement en 2001. Toutefois, les textes adoptés finalement par le Parlement slovaque allaient moins loin que ce qu'avaient souhaité les médias.

108. Avant la révision du système de l'inviolabilité parlementaire en Belgique en 1997, la presse et le public en général faisaient preuve d'une certaine hostilité vis-à-vis de l'immunité parlementaire qui était perçue comme un privilège des membres. D'autre part, le fait qu'avant la réforme de 1997 tout acte de poursuite nécessitait la levée de l'immunité parlementaire avait comme conséquence que ces actions judiciaires étaient rendues publiques prématurément et que les parlementaires en question subissaient parfois un véritable procès dans les médias. La réforme de 1997 a pu mettre fin à ces deux tendances.

109. La réponse italienne signale que généralement l'intérêt des médias italiens pour les questions relatives aux immunités n'est pas très grand. Cela change quand des personnalités importantes de la politique nationale en sont visées, ou lorsqu'il s'agit de lever l'exemption d'un parlementaire de mesures de détention^[14].

110. Les médias turcs critiquent parfois la nature large des immunités parlementaires.

111. En Hongrie les médias accordent une grande attention à tous les délits de corruption des parlementaires. Les médias avaient la pratique de publier à la fin de l'année des données statistiques et une évaluation relative aux demandes de levée de l'immunité parlementaire.

112. Finalement, en Ukraine les médias défendent des points de vue différents. Les uns demandent l'abolition des privilèges parlementaires tandis que les autres exigent leur maintien tout en proposant des modifications des dispositions constitutionnelles relatives aux immunités afin de les rendre plus flexibles.

v. Sondages d'opinion sur les immunités parlementaires

113. Des sondages d'opinion sur les immunités parlementaires ont eu lieu en Russie et en Ukraine. Le sondage d'opinion réalisé en Russie en août 2000 portait sur la signification des mots « immunité parlementaire » (cf. communiqué de presse de la Douma du 2.8.2000). Environ 43 % des personnes interrogées pouvaient donner une explication acceptable, même si celle-ci avait souvent une connotation « émotionnelle », car le public russe pense fréquemment que les députés échappent à toute sanction et même qu'ils ont la possibilité d'enfreindre les lois. Seulement 2% des personnes participant au sondage connaissaient le vrai objectif de l'immunité : à savoir permettre aux parlementaires d'accomplir leurs fonctions en toute indépendance.

114. En avril 2000 un référendum consultatif a eu lieu en Ukraine, dont une question visait la limitation de l'immunité parlementaire (abolition de l'inviolabilité parlementaire). La majorité des votants était en faveur de cette abolition. La Commission de Venise a soulevé des objections pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au paragraphe 83 ci-dessus (cf. doc. CDL-Inf (2000) 14, paragraphes 14 et seq.).

E. PRÉCÉDENTS ET ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION PAR L'ASSEMBLÉE POUR DÉVELOPPER UNE DOCTRINE EN MATIÈRE DE DEMANDES DE LEVÉE DES IMMUNITÉS DES MEMBRES

115. Il importe de rappeler d'abord, qu'aucune procédure de levée de l'immunité n'est prévue ni admissible concernant l'irresponsabilité des membres de l'Assemblée ancrée à l'article 14 de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

116. Jusqu'ici la commission du Règlement et des immunités n'a pas encore eu l'occasion de finaliser l'examen d'une demande de levée de l'immunité garantie par l'article 15 de l'Accord Général. Le renvoi d'une demande de levée de l'immunité d'un représentant à la commission du Règlement et des immunités en avril 2001 n'a pas débouché sur la présentation d'un rapport à l'Assemblée car le membre concerné a démissionné auparavant. Dans le passé, deux cas de demande de levée de l'immunité de représentants ou suppléants de l'Assemblée ont été soumis au Bureau de l'Assemblée (voir AS/Bur (10) PV 4 de 1958 et AS/Bur (31) PV 11 de 1980) mais n'ont pas donné lieu à des examens sur le fond. A d'autres occasions le Président ou le Secrétaire Général de l'Assemblée ont écrit, à la demande de certains représentants ou suppléants, aux autorités nationales concernées lorsque des questions touchant à l'immunité de ces personnes étaient en cause (cf. par. 74 ci-dessus)^[15].

117. En revanche, il y a de nombreux précédents concernant la levée de l'immunité des députés du Parlement européen et des membres des parlements nationaux. Dans la mesure où cela est justifié et compatible avec les principes et la pratique de l'Assemblée parlementaire ainsi que les équilibres institutionnels au Conseil de l'Europe, l'Assemblée pourrait s'inspirer de ces précédents. En outre, il convient de relever que les études comparatives susmentionnées en matière d'immunités et réalisées par la Commission de Venise et par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires ont analysé les tendances communes concernant le traitement des demandes de levée de l'immunité et les critères appliqués pour justifier la levée ou non. Par ailleurs, les réponses reçues au questionnaire de la commission du Règlement et des immunités contiennent nombre d'informations pertinentes.

118. Il a déjà été souligné que les immunités selon l'article 15 de l'Accord Général sont seulement accordées s'il y a un lien entre les actes reprochés au membre de l'Assemblée et ses activités politiques. En outre la commission du Règlement et des immunités est appelée à prendre position sur la compétence de l'autorité nationale qui a présenté la demande de levée de l'immunité parlementaire, ainsi que sur la recevabilité formelle de la demande (en particulier sur le caractère sérieux et non arbitraire de la demande).

119. Les critères généraux à appliquer pour justifier la levée ou non de l'immunité ont notamment été compilés dans l'étude de la Commission de Venise (pp. 15 et 17) et l'étude du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (p. 7). Les délégations nationales à l'Assemblée ont été consultées sur ces critères au moyen du questionnaire qui leur a été adressé et la plupart d'entre elles les ont déjà approuvés. Certaines délégations ont présenté des suggestions complémentaires qui ont été largement prises en compte dans le présent rapport.

Les critères généraux ainsi complétés peuvent se résumer comme suit.

Pour le maintien de l'immunité :

- le non-respect des procédures régissant les immunités (irrecevabilité de la demande) ;
- l'absence manifeste de justification des accusations portées contre le membre ; imprécisions et formes inacceptables de la demande de levée de l'immunité ; établissement de la seule existence de présomptions ;
- la nature politique des faits déclarés comme criminels dans la demande de levée de l'immunité (les faits communiqués sont la conséquence imprévue d'une action politique ou d'un délit dont les mobiles politiques sont évidents) ;
- l'intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance pour l'exécution du mandat.

Pour la levée de l'immunité :

- le caractère sérieux, sincère et loyal de la demande de levée, c'est-à-dire la demande est recevable et les faits communiqués n'amènent pas *prima facie* à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits et arbitraires,
- la nature grave des faits reprochés au membre^[16] ;
- la nécessité de ne pas consacrer l'immunité des parlementaires pour les infractions qu'ils ont commises ;

- la sauvegarde de la réputation du parlement à cet égard, il faut s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre ;
- la nécessité de ne pas entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

Bien entendu, en dernier lieu, les éléments en faveur de lever ou de maintenir l'immunité doivent être soupesés, afin de conserver l'indépendance du parlement tout en s'efforçant en même temps d'éliminer des abus de l'immunité.

120. Il est intéressant de noter que l'étude sus-mentionnée de la Commission de Venise souligne également :

- le rôle fondamental du parlement saisi d'une demande de levée de l'immunité pour exercer un contrôle formel quant au caractère sérieux, sincère et légal de la demande, en tenant compte des délais (notamment en fin de législature) et des procédures respectées ;
- l'influence de l'opinion publique, de l'évolution des mentalités et des médias sur l'application du régime de l'immunité.

Par ailleurs l'étude fait ressortir un effort de définition de critères stables et objectifs.

121. Enfin, il convient de rappeler qu'à tous les stades de la levée de l'immunité il importe de préserver la présomption d'innocence, afin d'éviter que le public croie en la culpabilité du parlementaire.

122. La commission du Règlement et des immunités s'est prononcée en faveur de la prise en compte de ces critères généraux susmentionnés pour ce qui concerne la portée de l'article 15 de l'Accord Général et dans la mesure où ils sont compatibles avec la nature et la pratique de l'Assemblée parlementaire (voir paras. 39 et 40 ci-dessus).

En outre la commission souligne que :

- l'immunité selon l'article 15 (b) de l'Accord Général (les membres bénéficient sur le territoire de tout autre Etat membre que le leur de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire) ne pourra être levée que par l'Assemblée parlementaire suite à une demande qui lui sera adressée par une autorité nationale compétente ;
- les autorités compétentes des Etats membres ayant un régime d'inviolabilité parlementaire et lui souhaitent lever l'immunité d'un parlementaire national qui est également membre de l'Assemblée parlementaire, devraient aussi demander à cette Assemblée de lever l'immunité européenne de ce membre qui lui est accordée par l'article 15 (a) de l'Accord Général.

La commission est consciente, d'une part que la dernière proposition soulève des problèmes par rapport à un système cohérent d'immunité parlementaire européenne et que, d'autre part, cette proposition de compromis pourrait faciliter l'adoption des projets de textes, dont est assorti le présent rapport, par les membres des parlements nationaux qui n'ont pas de système d'inviolabilité parlementaire.

F. CONCLUSIONS

123. Le régime des immunités parlementaires a vu une évolution tant aux niveaux national qu'euro péen. Dans beaucoup de parlements l'inviolabilité et l'irresponsabilité parlementaires ont été revues et des critères plus stables et objectifs ont été fixés pour la

procédure de levée de l'immunité. En outre, en 2001 et 2002 d'importantes questions relatives aux immunités de ses membres ont été soulevées au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (cf. les paragraphes 74 et 114 ci-dessus).

124. A la lumière de ces développements et de la doctrine relative à l'immunité parlementaire européenne du Parlement européen, il importe d'analyser dans quelle mesure les dispositions de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole datant de 1949/1952 et la pratique de l'Assemblée parlementaire relatives aux immunités parlementaires doivent être adaptées ou réinterprétées.

125. S'agissant de l'irresponsabilité parlementaire garantie par l'Article 14 de l'Accord Général, il est proposé d'étendre la notion « dans l'exercice de leurs fonctions » pour inclure les tâches typiquement parlementaires que les membres de l'Assemblée, sur décision de ses organes, exécutent sur le terrain. En même temps la commission du Règlement et des immunités estime que le régime disciplinaire de l'Assemblée (article 20 du Règlement) devrait être revu et renforcé afin de permettre une réponse adéquate au cas où un membre dans ses opinions émises, viole gravement les droits d'une tierce personne.

126. Quant à l'inviolabilité prévue par l'Article 15 (a) de l'Accord Général, la commission du Règlement et des immunités considère que pour interpréter cette garantie il convient de tenir compte des principes généraux développés par les Institutions parlementaires européennes, et plus particulièrement par le Parlement européen dans la mesure où ils sont compatibles avec la nature de l'Assemblée parlementaire et sa pratique.

127. En ce qui concerne les Etats membres qui ont un régime d'inviolabilité parlementaire (article 15 de l'Accord Général) il est nécessaire de rappeler à leurs autorités nationales que dans le cas d'un parlementaire membre de l'Assemblée à qui un acte est reproché, il faudra lever tant l'immunité nationale qu'européenne. En outre, les Etats membres devraient accepter qu'en raison d'un accroissement considérable des activités de l'Assemblée parlementaire la notion « *pendant la durée des sessions de l'Assemblée* » couvre toute l'année parlementaire.

Il importe également de rappeler aux Etats membres que selon l'article 15 de l'Accord Général, les Représentants et Suppléants de l'Assemblée continuent à bénéficier des immunités garanties par cet article quand ils ne sont plus membres de leur parlement national et ceci jusqu'à leur remplacement à l'Assemblée.

128. Une autre conséquence qui découle du présent rapport est que l'article 64 du Règlement de l'Assemblée, qui régit la levée de l'immunité, doit être adapté aux besoins pratiques. Cette disposition devrait également mentionner expressément la possibilité pour les membres de faire confirmer par les organes de l'Assemblée leurs privilèges et immunités.

129. Les projets de résolution et de recommandation dont est assorti ce rapport reprennent ces aspects et aussi certains éléments qui s'adressent aux autorités nationales compétentes. Il est particulièrement important qu'après leur adoption ces projets soient portés à la connaissance des autorités judiciaires nationales compétentes en la matière.

130. La commission du Règlement et des immunités a pris en compte pour ce rapport des développements intervenus au niveau du Parlement européen. Il a adopté le 11 juin 2002 une résolution sur la réforme de la procédure de levée de l'immunité parlementaire (article 6 du Règlement du Parlement européen). Le même jour il a adopté une résolution sur l'immunité des membres élus en Italie et la pratique des autorités italiennes en la matière qui contient des passages intéressants concernant l'irresponsabilité. Il est envisagé que la délégation du Parlement européen à la Convention sur l'avenir de l'Europe présente des propositions en vue de la révision du Protocole de 1965 sur les privilèges et immunités des

Communautés européennes. Cette initiative pourrait se refléter dans les travaux relatifs à un statut révisé des députés du Parlement européen.

131. A la lumière des résultats de ces travaux, la commission du Règlement et des immunités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait aussi examiner, le moment venu, si les dispositions de l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (de 1949) et de son Protocole (de 1952) restent valables ou devraient être actualisées.

ANNEXE I

Éléments pour l'interprétation des concepts d'irresponsabilité et d'inviolabilité parlementaires (principes généraux de l'immunité parlementaire européenne)

Il est rappelé que l'immunité parlementaire sert à conserver l'intégrité des parlements et à assurer l'indépendance de leurs membres dans l'accomplissement de leur mandat et non pas leur impunité.

A. Irresponsabilité parlementaire^[17]

1. Une tendance au sein des Etats membres est d'accorder l'irresponsabilité sous réserve que les opinions émises par les parlementaires ne violent pas les droits des tierces personnes (par exemple diffamation, etc.). En cas de diffamation des poursuites à l'encontre d'un parlementaire sont possibles après autorisation par son parlement.

2. Les constitutions d'autres Etats membres qui ne disposent pas d'une telle clause d'exception à l'irresponsabilité, précisent parfois que les parlementaires sont sujets aux pouvoirs disciplinaires de leur parlement pour les opinions émises.

3. On note également que la notion d'opinions émises « *dans l'exercice de leurs fonctions* » est maintenant interprétée de manière plus large par certains parlements, compte tenu du fait que davantage de délégations parlementaires exécutent des tâches en dehors du siège du parlement. Les termes « *dans l'exercice de leurs fonctions* » sont alors définis par rapport aux activités parlementaires typiques et non pas par rapport à une notion d'espace.

B. Inviolabilité parlementaire^[18]

1. Un certain nombre de constitutions d'Etats européens qui sont devenus membres du Conseil de l'Europe après 1990, n'emploient plus les termes « *immunités* » et « *levée de l'immunité* ». Ces constitutions précisent alors que les membres ne peuvent être poursuivis ou détenus sans l'autorisation préalable du parlement.

2. Plusieurs Etats membres ont réformé les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité parlementaire afin de donner aux instances judiciaires davantage d'opportunité de réunir de pièces à conviction avant de demander au parlement la levée de l'immunité d'un de ses membres. A cet effet, tout en prévoyant les garanties nécessaires, les dispositions ont été modifiées de telle manière que la plupart des actes de la procédure pénale qui précèdent le renvoi de l'affaire devant le juge de fond peuvent être accomplis sans l'autorisation préalable du parlement.

3. Facteurs militant en faveur du maintien de l'immunité (inviolabilité) :

- le non-respect des procédures régissant les immunités (irrecevabilité de la demande) ;
- l'absence manifeste de justification des accusations portées contre le membre ; imprécisions et formes inacceptables de la demande de levée de l'immunité ; établissement de la seule existence de présomptions ;
- la nature politique des faits déclarés comme criminels dans la demande de levée de l'immunité (les faits communiqués sont la conséquence imprévue d'une action politique ou d'un délit dont les mobiles politiques sont évidents) ;
- l'intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance pour l'exécution du mandat.

4. Facteurs militant pour la levée de l'immunité (inviolabilité)

- le caractère sérieux, sincère et loyal de la demande de levée, c'est-à-dire la demande est recevable et les faits communiqués n'amènent pas *prima facie* à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits et arbitraires ;
- la nature grave des faits reprochés au membre ;
- la nécessité de ne pas consacrer l'immunité des parlementaires pour les infractions qu'ils ont commises ;
- la sauvegarde de la réputation du parlement à cet égard ; il faut s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre,
- la nécessité de ne pas entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

Il convient de rappeler qu'à tous les stades de la levée de l'immunité il importe de préserver la présomption d'innocence, afin d'éviter que le public croie en la culpabilité du parlementaire.

Bien entendu, en dernier lieu, les éléments en faveur de lever ou de maintenir l'immunité doivent être soupesés, afin de conserver l'indépendance du parlement tout en s'efforçant en même temps d'éliminer des abus de l'immunité.

ANNEXE II**DISPOSITIONS RELATIVES AUX IMMUNITES CONTENUES DANS LE STATUT DU
CONSEIL DE L'EUROPE,
DANS DES TEXTES COMPLEMENTAIRES AU STATUT ET DANS LE REGLEMENT DE
L'ASSEMBLEE****A. Article 40 du Statut (5 mai 1949)**

« a. 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 (parlementaire) 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.

b. Les membres s'engagent ... »

B. Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (2 septembre 1949)

Article 13 : *«Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative (parlementaire) 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 ».

Article 14 : *« Les représentants à Assemblée Consultative (parlementaire) 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. »*

Article 15 : *« Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative (parlementaire), 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 (parlementaire) 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. »

C. Protocole à l'Accord Général (6 novembre 1952)

Article 3 : « Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également — que l'Assemblée Consultative (parlementaire) 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. »

Article 5 : « Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un Membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

D. Article 64 du Règlement de l'Assemblée - Levée de l'immunité des représentants et suppléants^[19]

64.1. Toute demande adressée au Président par l'autorité compétente d'un État membre, et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant, est communiquée à l'Assemblée, puis renvoyée sans débat à la commission du Règlement et des immunités.

64.2. La Commission examine sans délai la demande, mais ne procède à aucun examen du fond de l'affaire^[20]. Elle entend le représentant ou suppléant visé par la demande, si celui-ci en exprime le désir. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant soit au maintien soit à la levée de l'immunité. Aucun amendement à cette conclusion ne sera accepté.

64.3. Le rapport de la Commission est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt.

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

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

Directives

Directive N° 398 (1981)

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

THIRTY-THIRD ORDINARY SESSION

ORDER No. 398 (1981)¹

*on the term of office
of the Turkish parliamentary delegation*

The Assembly,

Regretfully concludes, bearing in mind the outstanding contribution of Turkish parliamentarians to its work, that, in the light of Article 25, paragraph 1, of the Statute, and Rule 7, paragraphs 1 and 2, of the Assembly's Rules of Procedure, it would be out of order to envisage the prolongation of the term of office of the Turkish parliamentary delegation to the Council of Europe, and looks forward to the time when developments in Turkey will enable it to welcome back in its midst an elected and properly constituted Turkish delegation.

1. *Assembly debate* on 13 and 14 May 1981 (4th, 5th and 6th sittings) (see Doc. 4727, Motion for an Order).
Text adopted by the Assembly on 14 May 1981 (6th sitting).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

TRENTE-TROISIÈME SESSION ORDINAIRE

DIRECTIVE N° 398 (1981)¹

*sur le mandat
de la délégation parlementaire turque*

L'Assemblée,

Consciente de la contribution remarquable des parlementaires turcs à ses travaux, conclut à regret que, compte tenu des dispositions de l'article 25 (paragraphe 1) du Statut et de l'article 7 (paragraphe 1 et 2) du Règlement de l'Assemblée, il ne serait pas conforme à ces textes d'envisager la prolongation du mandat de la délégation parlementaire turque auprès du Conseil de l'Europe, et attend avec espoir le moment où la situation en Turquie lui permettra d'accueillir de nouveau en son sein une délégation turque, élue et normalement constituée.

1. *Discussion par l'Assemblée* les 13 et 14 mai 1981 (4^e, 5^e et 6^e séances) (voir Doc. 4727, proposition de directive).
Texte adopté par l'Assemblée le 14 mai 1981 (6^e séance).

Directive N° 395 (1981)

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

THIRTY-SECOND ORDINARY SESSION

ORDER No. 395 (1981)¹
on the situation in Turkey

The Assembly,

1. Having considered the report of its Political Affairs Committee (Doc. 4657), drawn up following a fact-finding visit to Turkey carried out from 5 to 8 January 1981 by two of its members ;
2. Reaffirming its position, based on the Statute of the Council of Europe, that only states respecting democratic principles can maintain their membership of the Council of Europe, and recalling, in this connection, its Recommendation 904, of 1 October 1980, stressing the necessity of a rapid return to normal democratic life in Turkey ;
3. Taking note of the reply of the Committee of Ministers to Recommendation 904, in which it declared that it will continue to follow developments in Turkey attentively, in close liaison with the Assembly ;
4. Reaffirming as was stipulated in paragraph 10 of Recommendation 904, the requirement that the Turkish Government give precise indications on the conditions and timetable for the restoration of democratic institutions fully respecting the freely expressed will of the people, and implying complete political, trade union and press freedom ;
5. Taking note of the intention expressed by the Turkish Government to satisfy its obligations under the European Convention on Human Rights, and in particular to respect fully the rights from which Article 15 of the Convention allows no derogation ;
6. Considering that democratic principles are not at present applied, and that human rights are not respected in Turkey as appears from information concerning :
 - i. arrests and imprisonment, so far without trial, of thousands of persons ;

1. *Assembly debate* on 28 and 29 January 1981 (24th and 26th Sittings) (see Doc. 4657, report of the Political Affairs Committee).

Text adopted by the Assembly on 29 January 1981 (26th Sitting).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

TRENTÉ-DEUXIÈME SESSION ORDINAIRE

DIRECTIVE N° 395 (1981)¹
sur la situation en Turquie

L'Assemblée,

1. Ayant examiné le rapport de sa commission des questions politiques (Doc. 4657), établi à la suite de la visite d'information en Turquie effectuée du 5 au 8 janvier 1981 par deux de ses membres ;
2. Réaffirmant sa position, fondée sur le Statut du Conseil de l'Europe, que seuls des Etats respectant les principes démocratiques peuvent maintenir leur appartenance au Conseil de l'Europe, et rappelant à cet égard sa Recommandation 904, du 1^{er} octobre 1980, soulignant la nécessité d'un retour rapide à une vie démocratique normale en Turquie ;
3. Prenant acte de la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 904, dans laquelle celui-ci a déclaré qu'il continuera à suivre de près les développements en Turquie, en liaison étroite avec l'Assemblée ;
4. Réaffirmant, telle que stipulée dans le paragraphe 10 de la Recommandation 904 (1980), l'exigence d'indications précises du Gouvernement turc quant aux conditions ou aux délais de rétablissement des institutions démocratiques dans le plein respect d'une volonté populaire librement exprimée, ce qui implique une complète liberté d'activité politique, syndicale et de la presse ;
5. Prenant acte de la volonté exprimée par le Gouvernement turc de satisfaire à ses obligations découlant de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et en particulier de respecter pleinement les droits auxquels l'article 15 de la convention ne permet aucune dérogation ;
6. Constatant que les principes démocratiques ne sont pas actuellement appliqués en Turquie et que les droits de l'homme ne sont pas respectés, tel qu'il ressort d'informations concernant :
 - i. les arrestations et les emprisonnements, sans jugement jusqu'à ce jour, de milliers de personnes ;

1. *Discussion par l'Assemblée* les 28 et 29 janvier 1981 (24^e et 26^e séances) (voir Doc. 4657, rapport de la commission des questions politiques).

Texte adopté par l'Assemblée le 29 janvier 1981 (26^e séance).

ii. several cases of torture although the Prime Minister declared on 6 December 1980 his firm intention to enquire into allegations of torture and, if need be, to prosecute the guilty officials ;

iii. *de facto* censorship of press and literary activities ;

iv. other violations of the Human Rights Convention, including alleged ill-treatment ;

7. Concerned by the recourse to the execution of death sentences, contrary to previous practice, even though in conformity with the law ;

8. Considering that the absence of concrete progress towards the restoration of democracy would be incompatible with Turkey's continued membership of the Council of Europe ;

9. Expressing the wish that the investigations being carried out into the cases of the two members of the Assembly at present in detention be completed rapidly in order to make personal contacts possible,

10. Instructs its Political Affairs Committee to follow internal developments in Turkey closely ;

11. Instructs its Standing Committee to review the situation at its meeting in The Hague on 26 March 1981 ;

12. Instructs the Secretary General to seek with the Turkish authorities information in every case of alleged torture or ill-treatment of prisoners brought to his attention by members of the Parliamentary Assembly ;

13. Decides to examine the situation in the light of paragraphs 1 to 12 above, at the first part of its 33rd Ordinary Session in May 1981.

ii. plusieurs cas de torture, bien que le Premier ministre ait déclaré le 6 décembre 1980 sa ferme volonté d'enquêter sur les allégations de torture et de poursuivre le cas échéant les fonctionnaires qui s'en seraient rendus coupables ;

iii. une censure de fait des activités de presse et de littérature ;

iv. d'autres violations à la Convention des Droits de l'Homme, y compris des allégations de mauvais traitements ;

7. Préoccupée par le recours à l'exécution de condamnations à mort, contraires à la pratique antérieure, même si elles sont conformes à la loi ;

8. Considérant que l'absence de signes concrets d'un rétablissement progressif de la démocratie rendrait la situation de la Turquie incompatible avec son maintien au Conseil de l'Europe ;

9. Exprimant le vœu que l'instruction menée contre les deux membres de l'Assemblée actuellement en état de détention s'achève dans un bref délai, de façon à rendre possibles les contacts personnels,

10. Charge sa commission des questions politiques de continuer à suivre de près l'évolution de la situation intérieure en Turquie ;

11. Charge sa Commission Permanente de faire le point de la situation au cours de sa réunion du 26 mars 1981 à La Haye ;

12. Charge le Secrétaire Général de rechercher auprès des autorités turques les informations nécessaires dans chaque cas où des membres de l'Assemblée parlementaire font état d'allégations de torture ou de mauvais traitements des prisonniers ;

13. Décide d'examiner la situation, à la lumière des paragraphes 1 à 12 ci-dessus, au cours de la première partie de sa 33^e Session ordinaire en mai 1981.

Directive N° 392 (1980)

**PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE**

THIRTY-SECOND ORDINARY SESSION

ORDER No. 392 (1980)¹

*on the members
of the Turkish delegation
to the Parliamentary Assembly*

The Assembly,

1. Noting that, in accordance with Article 25.b of the Statute of the Council of Europe, and subject to the provisions of paragraph a of that article, the term of office of the members of the Turkish delegation to the Parliamentary Assembly, whose composition was notified by the Turkish Government on 21 April 1980 and whose credentials were approved by the Assembly at the opening of its 32nd Ordinary Session, cannot expire before 11 May 1981 ;
2. Noting also that Turkish participation in the Parliamentary Assembly will end on that date unless new elections are held in the meantime ;
3. Considering that the continuation of Turkish participation in the Parliamentary Assembly, as indicated above, will be an important means of aiding the rapid return of Turkey to normal democratic life ;
4. Concerned at the absence at the second part of its 32nd Session of the majority of the members of the Turkish delegation,
5. Instructs the President of the Assembly to seek information on their fate and to report to the Assembly ;
6. Instructs its Political Affairs Committee to follow developments in Turkey closely, in such a way as to ensure that no member of the Turkish delegation is prevented from participating in the Assembly's work ;
7. Decides to include this question on the agenda of the third part of its 32nd Session in January 1981.

1. *Assembly debate* on 30 September and 1 October 1980 (16th, 17th and 18th Sittings) (see Doc. 4621, report of the Political Affairs Committee).

Text adopted by the Assembly on 1 October 1980 (18th Sitting).

**ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

TRENTÉ-DEUXIÈME SESSION ORDINAIRE

DIRECTIVE N° 392 (1980)¹

*relative aux membres
de la délégation turque
à l'Assemblée parlementaire*

L'Assemblée,

1. Prenant acte du fait que, conformément à l'article 25.b du Statut du Conseil de l'Europe et sous réserve des dispositions du paragraphe a de cet article, le mandat des membres de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont la composition a été notifiée par le Gouvernement turc le 21 avril 1980 et dont les pouvoirs ont été validés par l'Assemblée à l'ouverture de sa 32^e Session ordinaire, ne pourra prendre fin avant le 11 mai 1981 ;
2. Constatant que la participation turque à l'Assemblée parlementaire se terminera à cette date à moins que de nouvelles élections n'interviennent entre-temps ;
3. Considérant que la continuation de la participation turque à l'Assemblée parlementaire, comme indiqué ci-dessus, sera un moyen important d'aider au retour rapide de la Turquie à une vie démocratique normale ;
4. Préoccupée par l'absence de la majorité des membres de la délégation turque à la deuxième partie de sa 32^e Session,
5. Charge le Président de l'Assemblée de se renseigner sur leur sort et de faire rapport à l'Assemblée ;
6. Charge sa commission des questions politiques de suivre de près l'évolution de la situation en Turquie, de manière à veiller à ce qu'aucun des membres de la délégation turque ne soit empêché de participer aux travaux de l'Assemblée ;
7. Décide d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la troisième partie de sa 32^e Session en janvier 1981.

1. *Discussion par l'Assemblée* les 30 septembre et 1^{er} octobre 1980 (16^e, 17^e et 18^e séances) (voir Doc. 4621, rapport de la commission des questions politiques).

Texte adopté par l'Assemblée le 1^{er} octobre 1980 (18^e séance).

Correspondance, Situation of Greek Representatives (1967) (english only)

A. 1555

Strasbourg, 20th March 1967

Your Excellency,

Paragraph 1 of Rule 6 of the Assembly's Rules of Procedure requires that credentials of Representatives and their Substitutes to the Consultative Assembly of the Council of Europe shall be sent by Members on a form which shall be forwarded to them by the Secretary General and which should be returned to him not less than a week before the opening of the Session.

I should be grateful to Your Excellency if, as soon as possible, you would kindly let me have a copy of the form attached hereto, duly completed and signed. The opening date of the Nineteenth Ordinary Session of the Assembly has been fixed on 24th April 1967.

I remain
Your Excellency's obedient Servant,

for the Secretary General

G. SCHLOESSER
Clerk of the Assembly

Encls.

all Foreign Ministers
of member countries of
the Council of Europe

ROYAL MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Athens, 4th April 1967

In reply to your letter No. A/1555 of 20th March 1967 concerning the Greek Representatives and their Substitutes to the 19th Ordinary Session of the Consultative Assembly of the Council of Europe, I have the honour to inform you that the Greek Parliament will be represented at that Session by the Parliamentarians who took part in the 18th Session of that Assembly. We are obliged to extend the term of office of the present Greek Representatives, since our country is on the eve of elections and, most probably, the Greek Parliament will be dissolved at the time when the 19th Session of the Consultative Assembly of the Council of Europe opens.

We shall send you a copy of the form provided for under Rule 6 (1) of the Assembly's Rules of Procedure as soon as the new Greek Parliament has been elected and its Representatives to the Consultative Assembly of the Council of Europe have been duly appointed.

I remain Sir,
Your obedient Servant,

Under-Secretary of State for
Foreign Affairs

Ach. Yerocostopoulos

Mr. Peter Smithers,
Secretary General of
the Council of Europe,
STRASBOURG

Permanent Representative
of Greece to the
Council of Europe

Strasbourg, 17th April 1967

VERY URGENT

Sir,

With reference to your letter No. 1555 of 20/3/67 to the Greek Ministry of Foreign Affairs, I have the honour to enclose, duly completed, a form certifying the appointment of the members of the Greek Parliamentary Delegation to the First Part of the 19th Ordinary Session of the Consultative Assembly.

I remain, Sir,
Your obedient Servant,

(Signed) B. VITSAXIS
Ambassador

Mr. G. Schlösser,
Clerk of the Consultative Assembly
of the Council of Europe
STRASBOURG

Strasbourg, 23rd April

To His Excellency
The Minister of Foreign Affairs,
Athens.

Extremely concerned about recent events, I have the honour to request you to inform me whether the Greek Representatives to the Consultative Assembly of the Council of Europe as duly appointed for the 18th Session enjoy the privileges laid down under Article fifteen of the General Agreement on Privileges and Immunities (Council of Europe) ratified by Greece on 17th November 1953 and are in a position to carry out their terms of reference.

DE FREITAS
President of the Assembly

CONSULTATIVE ASSEMBLY

ORDER No. 256 (1967)⁽¹⁾

on the general policy of the Council of Europe

The Assembly,

1. Deplores the suspension of constitutional law in Greece. As a member of the Council of Europe, Greece must remain loyal to the Statute of the Council of Europe, and especially its preamble;
2. Calls upon the Greek authorities to restore the constitutional regime and system of parliamentary democracy, and protests against all measures contrary to the European Convention on Human Rights;
3. Instructs the Bureau to enquire into the fate of the Greek Deputies who had been appointed members of the Assembly by the Greek Parliament.

(1) Assembly Debates on 24th, 25th and 26th April 1967 (1st, 2nd and 3rd Sittings). See Doc. 2202 and Addendum, Report of the Political Committee. Text adopted by the Assembly on 26th April 1967 (4th Sitting). ./.

Permanent Delegation of Greece
to the Council of Europe

No. 840 E/3

Strasbourg, 8th May 1967

Sir,

I am instructed by my Government to inform you as follows:

Greece is under no obligation to supply the information sought by the President of the Consultative Assembly since, there having been no Greek Representatives at the First Part of the 19th Session, there is no cause to apply Article 15 of the General Agreement on the Privileges and Immunities of the Council of Europe to the case in point.

Nevertheless, as a gesture of courtesy and for your unofficial information, the Greek Government requests you to note:

- (1) that the former Members of Parliament, Mr. Constantin CALLIAS, Mr. Leon BOURNIAS, Mr. Jean ZIGHDIS, Mr. Apostole ANTONIOU and Mr. Constantin TRIKOUPIIS are at liberty, having at no time been subject to any restriction whatsoever;
- (2) that the former Member of Parliament, Mr. Anastase DROULLIS is also at liberty, having never been subjected to any restriction. He was in Strasbourg in a private capacity during the last Session of the Consultative Assembly;
- (3) that the former Member of Parliament Mr. Michel PAPACONSTANTINOUS is provisionally under surveillance at his residence.

I remain, Sir,
Your obedient Servant,

(Signed) B. Vitsaxis
Ambassador

Mr. Peter Smithers,
Secretary General
of the Council of Europe,
STRASBOURG

"The term of office of Representatives thus appointed will date from the opening of the Ordinary Session following their appointment; it will expire at the opening of the next Ordinary Session or of a later Ordinary Session, except that, in the event of elections to their Parliaments having taken place, Members shall be entitled to make new appointments."

The members of the Greek Parliamentary Delegation to the 18th Session were entitled, in this capacity, to the advantages accorded under the provisions of Articles 13, 14 and 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, ratified by Greece on 17th November 1953. These Articles define the privileges and immunities conferred on Representatives to the Consultative Assembly.

Since the said privileges and immunities exist by virtue of an International Agreement from which no Contracting Party may derogate on its own authority, you will easily understand my concern and the desire of the Members of the Assembly to know what has become of their colleagues in the Greek Parliamentary Delegation to the 18th Session, which ended at 3 p.m. on 24th April.

I should consequently be grateful for any information you can give me concerning the following Representatives and Substitutes to the 18th Session, who are not mentioned in your letter of 8th May relating to the Representatives to the 19th Session:

MM. PAPASPYROU Demètre
 RODOPOULOS Constantin
 CALANTZACOS Aristide
 CANELLOPOULOS Athanase
 PAPALAZAROU Zissis
 YEROCOSTOPOULOS Achille

I remain,

Your Excellency's obedient Servant,

GEOFFREY de FREITAS

Reports

COMMISSION DU RÈGLEMENT ET DES IMMUNITÉS

Procès-verbal de l'Audition sur «Le statut des parlementaires; immunités et incompatibilités: vers une harmonisation des règles actuelles» (2003)

**tenue le 27 octobre 2003
au Palais du Parlement
à Bucarest (Roumanie)**

- a)
- b)
- c) Séance d'ouverture

La séance est **ouverte** à 10h15.

M. Holovaty, Président de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe souhaite la bienvenue à tous les participants et donne la parole à M. Valer Dorneanu, Président de la Chambre des Députés de Parlement roumain.

L'allocation de **M. Dorneanu** fait l'objet de l'Annexe II au présent document.

M. Holovaty remercie de leur précieux soutien dans l'organisation de la présente audition MM. Valer Dorneanu, Président de la Chambre des Députés du Parlement roumain, Ion Neagu, Président de la Commission des questions juridiques, de la discipline et des immunités de la Chambre des Députés, Ionel Olteanu, Député au Parlement roumain, Rapporteur sur les immunités de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Ghiorgi Prisacaru, Président de la délégation roumaine auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il présente ensuite la contribution du Conseil de l'Europe au processus de démocratisation de l'Europe, dès sa création, en tant qu'organisation fondée sur les principes de la démocratie pluraliste, des droits de l'homme et de la primauté du droit,

Dans ce contexte, il souligne que loin d'être un dispositif théorique, l'immunité parlementaire est importante dans la pratique pour assurer une démocratie parlementaire effective en Europe. En ce qui concerne l'exercice d'un contrôle excessif sur les Parlements, il mentionne le cas de pays ex-communistes. Il évoque en particulier l'actualité récente en Azerbaïdjan où un membre du Parlement a été arrêté immédiatement après les élections.

Les deux thèmes de l'audition constituent une approche des problèmes que soulèvent d'une part le statut des parlementaires et d'autre part, les immunités et incompatibilités.

Mentionnant les réglementations européennes en la matière, il incite les participants à se réfléchir essentiellement à la manière dont l'audition pourrait contribuer à l'harmonisation des normes en vigueur dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il invite les participants roumains à faire part de leur expérience concernant la nouvelle révision de la Constitution roumaine qui a actualisé les dispositions relatives aux immunités parlementaires.

M. Prisăcaru se félicite de l'initiative de la délégation roumaine auprès de l'APCE et commence par souligner que l'audition de Bucarest se veut une confirmation des efforts que n'a cessé de déployer la Roumanie pour s'adapter aux normes démocratiques. Elle

entend également marquer ainsi sa participation aux débats concernant l'amélioration des activités parlementaires au niveau européen et national. Il informe les participants de deux événements récents de grande importance pour la Roumanie: le dixième anniversaire de son adhésion au Conseil de l'Europe et l'exercice démocratique que représente l'adoption de sa constitution. La nouvelle révision de celle-ci consacre en effet les principes qui la rendent compatible avec les normes du Conseil de l'Europe. Soulignant la continuité du processus d'adoption et de promotion des normes démocratiques, il ajoute que la Roumanie a, elle aussi, encore beaucoup à faire dans ce domaine pour ce qui est du cadre juridique, de la mise en œuvre de la législation et de la nécessité d'opérer un changement des mentalités.

De ses échanges de vues avec d'autres collègues ressortent un souci constant de l'image des institutions parlementaires auprès du public ainsi que la nécessité d'améliorer celle de l'ensemble des institutions démocratiques.

M. Prisăcaru n'est pas d'accord avec le point de vue qu'expose Emmanuel Todd dans «*Après l'Empire*»¹. Dans son essai, l'auteur affirme que les élites garderont le contrôle de l'évolution de la société plutôt que de s'en remettre à leurs élus au Parlement. Il fait valoir que les électeurs sont fermement résolus à s'assurer que les parlementaires mettent leur statut au service de l'intérêt public sans rechercher de profits personnels. Dans l'exercice de leurs droits à la liberté de parole, les immunités doivent protéger les parlementaires de mesures judiciaires injustes, mais ne sauraient les autoriser à se soustraire à la justice. Il fait observer également que la nouvelle constitution de la Roumanie fixe des limites à l'immunité parlementaire et qu'une loi adoptée en cours d'année a déterminé les incompatibilités avec le statut de parlementaire, deux mesures qui devraient avoir selon lui un effet positif sur l'image du Parlement dans la société roumaine.

Mr Prisăcaru se déclare confiant quant aux résultats de cette audition dont le but est de promouvoir des idées nouvelles et actuelles concernant le statut des parlementaires.

Thème I : Le statut des parlementaires

Le Président, M. Holovaty, présente le point.

L'orateur principal, M. Clerfayt, ancien Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe souligne la nécessité d'un statut des parlementaires. Il doit leur permettre de s'acquitter de leur mandat électoral, lequel consiste essentiellement à élaborer des lois dans l'intérêt commun et à exercer un contrôle sur les autres pouvoirs en présence, principalement l'exécutif. Par conséquent, les parlementaires doivent pouvoir agir et intervenir- principalement par la parole et le vote- en toute indépendance et sans restrictions injustifiées de leur liberté d'expression. Ils ont besoin de diverses protections contre les arrestations et les poursuites, contre les tentatives d'influence et de manipulation. Le statut des parlementaires vise fondamentalement à les protéger dans l'exercice de leur mandat.

Le statut des parlementaires diffère selon les Etats, ce qui n'a rien d'étonnant, puisqu'ils sont modifiés et améliorés au fil des ans. Aux droits et protection des membres sont venus s'ajouter des obligations ; des codes de conduite ont par ailleurs été institués. Il serait utile de répertorier ces différences et d'établir un modèle à partir de bonnes pratiques.

Le premier point à prendre en considération à cet égard est la rémunération des parlementaires qui doit leur permettre de se consacrer entièrement et en toute indépendance à l'exécution de leur mandat. Cette rémunération varie selon les Etats. En Belgique, elle est alignée sur celle d'un magistrat au Conseil d'Etat (c'est-à-dire à la Cour administrative). Elle doit être imposable. En outre, les parlementaires ont la possibilité de recruter leur personnel et de le rémunérer sur le budget du parlement et bénéficient de

¹ Paru en 2002 chez Gallimard.

divers autres avantages. Afin d'assurer leur indépendance financière, il est également nécessaire de leur verser une pension.

M. Clerfayt aborde ensuite la question des incompatibilités classées en deux catégories: les incompatibilités justifiées par le principe de la séparation des pouvoirs et les incompatibilités avec certaines fonctions du secteur privé. La première catégorie englobe les incompatibilités avec les fonctions de membres de l'exécutif, les fonctions judiciaires et les fonctions publiques non électives avec certaines exceptions, par exemple, les professeurs rémunérés sur le budget de l'Etat. La seconde catégorie n'exclut pas la possibilité pour les parlementaires d'un maintien, dans certains cas, de leur activité professionnelle dans le secteur privé. Il facilite leur réinsertion professionnelle et leurs contacts avec les problèmes sociaux et économiques. Cela étant, l'exercice d'un mandat parlementaire est incompatible avec des activités dans la haute finance et des activités d'avocats défendant l'Etat et le service public, etc.

Autre problème, la transparence de la situation matérielle des parlementaires et l'obligation pour eux de faire connaître leur situation de fortune ou de faire des déclarations de biens. A cet égard, il signale que de récentes législations envisagent de fixer des limites aux dépenses électorales et d'assurer la transparence des financements des partis politiques. Il rappelle que M^{me} Stepova avait présenté il y a trois ans, un rapport général sur ces questions à l'Assemblée parlementaire.

Les discussions de la seconde partie de la présente audition seront centrées sur les immunités des parlementaires qui constituent un volet essentiel du statut des parlementaires. Elles comprennent les problèmes de la non responsabilité ou de la liberté d'expression et de l'inviolabilité ou de la liberté de circulation, hormis les cas dans lesquels le parlement décide de lever l'immunité. Elle est importante, puisqu'elle protège l'indépendance des parlementaires. Par conséquent, l'harmonisation des normes est ici hautement nécessaire. Pourtant, il faut envisager de fixer des limites à la liberté d'expression en cas de racisme et de xénophobie, comme l'exigent M. Mc Namara et M^{me} Feric-Vač dans leurs rapports adoptés en septembre 2003 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il en va de même en cas de diffamation ou d'usage abusif des fonctions parlementaires.

Autre point à soulever, la protection des parlementaires contre les manipulations par des dispositions concernant «le lobbying parlementaire». Enfin, il faudrait prévoir des dispositions dans le statut des parlementaires concernant la fin du mandat parlementaire. Elle résulte d'ordinaire de la dissolution du parlement et de la tenue de nouvelles élections. Par ailleurs, la révocation et l'exclusion d'un membre peuvent également mettre un terme au mandat parlementaire. Il s'agit toutefois de mesures qui doivent être exceptionnelles et sujettes à des conditions précises.

En l'absence de M. Rothley, membre du Parlement européen et rapporteur sur le statut de ses membres, M. Clerfayt donne quelques informations générales sur la question. Il indique que le Conseil des ministres de l'Union européenne n'a pas encore approuvé les propositions du Parlement européen de juin 2003.

M. Holovaty remercie M. Clerfayt de son exposé et donne la parole à l'orateur suivant, M. Dimitri Conostas, Professeur, Membre de la Commission de Venise (Commission européenne pour la Démocratie par le Droit).

En sa qualité de membre de la Commission de Venise, **M. Conostas** indique que celle-ci s'est penchée sur la question de l'immunité parlementaire à deux reprises: dans un rapport de 1996 sur le régime de l'immunité parlementaire et dans un rapport de 2002 sur la loi relative à l'immunité parlementaire en Moldova. Le rapport de 1996 souligne que la liberté d'expression des parlementaires (irresponsabilité) est interprétée et appliquée de façon quasi uniforme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. A l'exception des cas de

déclaration raciste par des membres, la non responsabilité n'est pas fondamentalement débattue ou contestée.

Le rapport de 1996 montre la tendance de certains Etats membres du Conseil de l'Europe à établir des critères objectifs pour lever l'immunité parlementaire. Cette tendance répond au souci d'appliquer plus rigoureusement les principes de la prééminence du droit et aux demandes de sauvegarde des libertés fondamentales

Le rapport de la Commission de Venise sur la législation relative à l'immunité parlementaire en Moldova appelle l'attention entre autres sur:

- la position très forte du député;
- le grand nombre de notions et de concepts juridiques qui ne sont ni définies ni déterminées dans la loi;
- l'absence de distinction entre l'immunité au pénal et au civil;
- la possibilité pour un seul député d'exercer son droit individuel à l'initiative législative sans que les autres députés soutiennent sa proposition;
- l'absence de critères précis pour déterminer quels types de condamnations et de délits intentionnels pourraient justifier le retrait du mandat parlementaire.

Pour **M. Conostas**, les deux rapports de la Commission de Venise pourraient livrer quelques axes de réflexion pour une immunité parlementaire plus effective et mieux dosée.
(N.B. la déclaration de M. Conostas figure in extenso à l'Annexe III)

M. Holovaty remercie M. Conostas et donne la parole à M. Mihai Constantinescu, Professeur, Conseiller auprès de la Présidence de Roumanie.

Pour **M. Constantinescu**, le statut des parlementaires donne lieu à une approche assez uniforme découlant de la nature représentative du mandat qui lui confère les caractéristiques d'une fonction publique. Il relève pour sa part plus de ressemblances que de différences entre les pays.

La définition du statut englobe généralement les droits, les libertés et les obligations qui s'attachent à l'exercice du mandat. Les droits et les libertés des parlementaires ont des fondements aussi bien politiques que patrimoniaux. Les droits et libertés politiques sont essentiels en termes d'initiative parlementaire, liberté d'expression, droit de contrôle de l'exécutif, droit de voter et d'être élu. Les droits patrimoniaux sont importants pour garantir l'indépendance des parlementaires.

Il mentionne également certaines obligations des parlementaires: être membre d'une ou plusieurs commissions permanentes, participer aux activités du parlement, respecter les règles et procédures liées au statut de membre, publier leur déclaration de biens et rester en contact avec les électeurs pour assumer une fonction d'assistance au sein de la société.

M. Holovaty appelle l'attention sur les différences nationales dont témoignent les points de vues exprimés précédemment et ouvre la discussion.

M. Manzella fait remarquer que les problèmes concernant le statut des parlementaires sont étroitement liés. Il marque son accord avec le professeur Constantinescu pour qui le mandat représentatif détermine la nature de la relation entre parlementaires et électeurs, entre l'élu et ses mandants. Il souscrit également au point de vue de M. Clerfayt concernant l'antiparlementarisme du public qui s'observe dans tous les Etats. Il l'attribue au fait que faute de critères d'évaluation objectifs, le public connaît mal l'activité parlementaire. Par conséquent, il est nécessaire d'établir quelques paramètres d'évaluation objectifs et de faire passer l'accent des droits des parlementaires à ceux du parlement.

Il souligne ensuite la nécessité de prendre en considération le principe de subsidiarité en cas d'harmonisation des normes entre les différents parlements nationaux d'Europe. On pourrait trouver, lui semble-t-il, quelques solutions fort utiles au problème des incompatibilités dans la législation italienne. Il mentionne l'incompatibilité des fonctions parlementaires avec celles d'avocat et de professeur. Lorsqu'ils sont élus députés, les professeurs ne sont pas autorisés à enseigner à l'université.

M. Höfer souligne le problème de l'harmonisation des normes et invite les participants à lui accorder une attention particulière.

M. Vis demande l'avis du professeur Constantinescu sur d'éventuelles restrictions au droit des membres à l'information.

Pour **M. Cekuolis**, le droit à l'information représente l'une des principales possibilités de contrôle pour les parlementaires. Il demande aux participants roumains de parler de l'expérience de la Roumanie concernant le contrôle parlementaire sur les services de renseignements et l'armée.

M. Constantinescu fait remarquer qu'il n'aborde pas le problème de façon détaillée, mais sous un angle général. Il précise qu'il parle du statut des parlementaires et non de celui du parlement. Faisant référence au droit à l'information des parlementaires, il signale qu'il s'agit d'un droit obligatoire inscrit dans la Constitution dont dépend toute l'activité législative, mais que son application dans la pratique soulève des difficultés.

Les parlementaires Roumains n'ont pas le droit à l'information concernant les services de renseignements et l'armée pour des raisons de sécurité, mais il existe une commission parlementaire spéciale dont les membres ont le droit d'obtenir ce type d'informations qui doivent toutefois rester secrètes. En outre, dans le contexte du contrôle parlementaire, le droit de formuler des critiques vient compléter le droit à l'information. En conclusion, il ne peut pas y avoir de secrets pour le Parlement.

Concernant le droit de contrôle et la liberté d'expression, **M. Holovaty** estime qu'il n'existe pas d'approche uniforme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans certaines nouvelles démocraties d'Europe orientale, les parlements sont dans une large mesure empêchés de contrôler l'exécutif dont le niveau le plus élevé tente d'influer sur les élections parlementaires et de tenir les candidats élus sous sa dépendance. Dans certains pays post-communistes, ni l'opposition ni la majorité sous l'influence de l'exécutif ne sont disposées à le contrôler.

M. Holovaty établit une distinction entre les dispositions de la législation et la situation de fait et insiste sur l'importance d'une évaluation continue de la démocratie parlementaire dans ces pays sur la base des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.

M. Iorgovan indique qu'après 1989, le dispositif constitutionnel européen a inspiré le premier projet de constitution roumaine (1991/92) s'appliquant aux activités du parlement, des commissions parlementaires et des parlementaires au sein des commissions. Il souligne l'indépendance du Parlement roumain et l'efficacité du contrôle qu'il exerce sur le gouvernement. Cependant, selon la constitution de 1991, le gouvernement n'est responsable devant le parlement que sur le plan politique. La constitution révisée de 2003 renforce le contrôle parlementaire.

Le parlement a également le droit de contrôler les services de renseignement ; il est doté à cet effet d'une commission mixte spéciale composée de représentants de tous les partis politiques siégeant à la Chambre des Députés et au Sénat. Ces représentants font le serment de ne pas divulguer les informations confidentielles qui leur sont communiquées.

Il mentionne les propositions à l'examen dans le cadre de la révision de la constitution en vertu desquelles les parlementaires ayant changé de parti doivent se démettre de leur mandat.

La convention révisée comporte en outre l'obligation pour les parlementaires de prêter serment au début de leur mandat.

M. Constantinescu fait observer que la plupart de la législation roumaine est due à l'initiative de parlementaires et non du gouvernement. L'opposition politique a pris une part considérable à l'activité du parlement.

M. Magnusson fait référence à la relation entre les parlementaires et les mandants. Il estime qu'elle doit être fondée sur l'égalité et la confiance. Les électeurs doivent défendre le travail de leurs élus. Il est nécessaire de fixer des limites à l'immunité parlementaire et de faire preuve de prudence en ce qui concerne les sources de financement des partis politiques. On exclura ainsi les pressions ultérieures sur les parlementaires. Il signale également que la constitution suédoise consacre le principe du contrôle du parlement sur le gouvernement. La commission constitutionnelle du Riksdag est tenue de vérifier la conformité des actes du Premier ministre et des ministres avec la constitution.

En ce qui concerne les incompatibilités, **M. Magnusson** indique qu'en Suède le défenseur public est un membre du Parlement.

M. Manzella estime nécessaire de se concentrer sur les droits des parlementaires eu égard à la position du parlement dans le système constitutionnel. Le statut des membres découle des articles de la constitution relatifs au parlement.

En Italie, les parlementaires n'ont pas un droit général à l'information concernant les activités des services secrets. Le contrôle du travail des services de sécurité et de renseignement incombe à une commission mixte des deux chambres du parlement.

Il recommande que le Conseil de l'Europe améliore le statut des parlements dans le cadre du système constitutionnel.

M. Holovaty estime également que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe doit s'employer à améliorer le statut des parlementaires légitimement élus, en particulier dans les nouvelles démocraties.

La séance est **levée** à 12 h 45.

*

* *

L'audition **reprend** à 14 h 30.

Thème II: Immunités et incompatibilités

M. Iorgovan, Professeur, membre du Sénat roumain, préside la séance et introduit le thème en donnant la parole à M. Nicolae Popa, Président de la Cour constitutionnelle de Roumanie.

M. Popa présente la récente révision de la Constitution roumaine, en s'attachant particulièrement aux dispositions relatives à la liberté d'expression des parlementaires. Selon la constitution révisée, les parlementaires ne peuvent pas être poursuivis pour les opinions politiques qu'ils expriment au cours de leur mandat.

Il faut que la Cour constitutionnelle de Roumanie détermine quels sont les actes politiques concernés par l'immunité. Elle pourrait se limiter simplement à l'exercice du mandat ou dans une acception élargie s'étendre aux déclarations directement liées à l'exercice du mandat, indépendamment du lieu où elles sont faites.

La Cour constitutionnelle de Roumanie s'est prononcée sur plusieurs cas se rapportant à l'immunité et à la levée de celle-ci. En février 2003, une décision de la Cour a stipulé que les actes commis par un parlementaire passant en jugement au moment où commence son mandat relèvent automatiquement de la juridiction de la Cour suprême de justice (appelée Haute Cour de cassation et de justice après la révision de la Constitution). Dans des décisions antérieures de la Cour constitutionnelle, seuls les faits commis pendant la durée du mandat parlementaire relevaient de la juridiction de la Cour suprême de justice. La Constitution n'établit pas de distinction entre les faits commis avant et pendant l'exercice du mandat. Ces solutions ont été sujettes à discussion au sein de la Cour constitutionnelle.

M. Popa présente d'autres cas réglés par la Cour constitutionnelle et liés à la nature constitutionnelle de plusieurs dispositions de la loi sur la responsabilité ministérielle, portant principalement sur la possibilité de comparer le mandat ministériel avec le mandat parlementaire. Il souligne que le mandat des parlementaires est tout simplement différent dans son objet, alors que les critères de protection des membres de l'exécutif sont distincts, même s'ils sont aussi responsables individuellement. En outre, le gouvernement est responsable au plan politique devant le parlement. Les ministres sont responsables de leurs actes et ils peuvent être jugés, avec l'accord du président de la république.

La Cour constitutionnelle a également débattu de la nécessité de ne pas négliger l'incidence de la levée de l'immunité en cas de mandats successifs. Une nouvelle procédure de levée de l'immunité est nécessaire dans ce cas.

M. Popa estime en conclusion qu'il faut trouver un juste équilibre entre extension et restriction de l'immunité.

M. Iorgovan appelle l'attention sur le problème qu'a mentionné M. Popa et qui n'a pas été traité par la constitution roumaine révisée, le cas des parlementaires qui peuvent aussi être membres du gouvernement. Il demande si la protection des parlementaires peut être pleinement assurée en pareil cas. Il s'agit là, dit-il, d'une question très importante qui mérite réflexion.

Pour **M. Manzella**, un «acte parlementaire» ne saurait être limité à l'activité déployée dans l'enceinte du parlement ; mais s'étend aussi à celle déployée à l'extérieur. Il présente quelques cas tranchés par la Cour constitutionnelle italienne.

Puisque la levée de l'immunité d'un parlementaire requiert le consentement de la majorité du parlement, il s'interroge sur la compétence de la Cour constitutionnelle en la matière.

M. Iorgovan fait mention des discussions extrêmement intéressantes qu'ont eues récemment les autorités roumaines avec des membres de la Cour constitutionnelle italienne. Il souligne qu'il ne saurait y avoir de démocratie constitutionnelle efficace sans justice constitutionnelle.

Il précise que tant pour l'élaboration de la Constitution de 1991/92 que pour sa révision, la Commission de Venise et le Conseil de l'Europe ont été sollicités pour avis.

M. Popa indique que la Roumanie partage les vues de la Cour constitutionnelle italienne. Les parlementaires ont, comme tous les autres citoyens, le droit à la protection de leur dignité. Pourtant le fait est que les parlementaires sont des personnes très en vue. Pour ce qui est de la liberté d'expression, il souscrit au point de vue du Professeur Manzella.

M. Maissen ajoute que les parlementaires doivent avoir la possibilité d'exprimer librement leur opinion lors de débats ouverts au parlement, à l'exception de certaines questions touchant à la sécurité nationale. La liberté d'expression des parlementaires est dans l'intérêt des citoyens et ne représente pas un droit supplémentaire par rapport aux droits de tout autre citoyen. Les parlementaires doivent éviter de calomnier et d'insulter des tiers lorsqu'ils parlent dans l'exercice de leurs fonctions. L'immunité parlementaire doit être levée par le Parlement et non par les tribunaux.

Il est nécessaire, dit-il, de préciser ce qu'il faut entendre par diffamation et quelle est l'instance autorisée à lever l'immunité parlementaire. Selon le principe de la séparation des pouvoirs, la levée de l'immunité devrait être du ressort exclusif du Parlement.

M. Höfer est d'accord avec M. Maissen. Il fait référence également à l'expérience de la Cour constitutionnelle d'Allemagne concernant l'extension de l'immunité aux personnels parlementaires ainsi qu'aux documents et matériels faisant partie de travaux parlementaires.

M. Iorgovan mentionne le cas de la Roumanie où l'opinion publique est plutôt favorable à des restrictions de l'immunité.

L'orateur principal, **M. Martynenko**, Professeur de droit comparé, ancien juge de la cour constitutionnelle d'Ukraine présente trois points liés au statut des parlementaires: l'indépendance du mandat parlementaire, les incompatibilités avec la fonction de député et les immunités parlementaires du mandat du point de vue de la Constitution de l'Ukraine et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Ukraine. Il fait référence à l'héritage soviétique du mandat impératif et des immunités quasi absolues des parlementaires. Cet héritage est de la plus haute importance dans la première phase de l'indépendance des Etats post-soviétiques. En adaptant le statut des parlementaires aux normes européennes, ces Etats viennent à bout de l'héritage soviétique avec des succès divers.

Il indique également qu'en ce qui concerne le statut des parlementaires, la Constitution ukrainienne n'a fait qu'élaborer un compromis par rapport à la législation soviétique, d'où le souhait de la modifier et de l'émanciper de l'héritage soviétique.

Comme le texte de la Constitution concernant le statut des parlementaires diffère de celui de la législation en vigueur en la matière, la Cour constitutionnelle a fréquemment été saisie. La moitié des vingt-cinq affaires dont elle a eu à connaître portait sur l'immunité parlementaire et les incompatibilités. Cela dit, la Cour n'a pas pu résoudre tous les problèmes soulevés, puisqu'il aurait fallu dans certains cas modifier la Constitution ou la législation.

Mais ni la Constitution, ni la législation, ni le Règlement du Parlement ukrainien n'interdisent expressément le mandat impératif et l'exercice de pressions sur des parlementaires tant de la part des dirigeants des partis politiques que d'autres groupes d'intérêts.

En outre, la Constitution établit, dans son article 84, le droit de vote individuel. En juillet 1998 la Cour constitutionnelle, dans une interprétation officielle de cet article, a déclaré qu'un député ne pouvait pas voter pour un autre.

M. Martynenko considère que la législation doit prévoir le vote par procuration, si un membre n'est pas en mesure d'assister à une séance du Parlement pour des raisons objectives (maladie, accident, service militaire, participation aux travaux d'assemblées parlementaires internationales).

Le deuxième point a trait aux incompatibilités avec le mandat parlementaire. Contrairement aux textes de l'ère soviétique, la Constitution ukrainienne établit en son article 78 la nature professionnelle et constante du mandat parlementaire. Toutefois, il n'est clairement défini ni dans la Constitution ukrainienne ni dans la législation ni dans le Règlement, d'où de nombreuses actions en justice. Dans une décision du 13 mai 1997, la Cour constitutionnelle déclare que l'incompatibilité d'une fonction avec un mandat parlementaire n'a pas d'effet

rétroactif. Le problème découlant d'une telle incompatibilité doit être réglé par une cessation anticipée du mandat parlementaire. En outre, la Cour considère que le législateur doit préciser la teneur de l'article 78 et ce qu'il faut entendre par «l'incompatibilité d'autres aspects des activités d'un parlementaire avec son mandat».

Dans un autre jugement du 4 juillet 2002, la Cour constitutionnelle déclare qu'un parlementaire n'a pas le droit d'être membre du gouvernement ni chef d'un organe central de l'exécutif. En cas de violation de ces incompatibilités, le mandat du parlementaire prend fin prématurément. La Cour constitutionnelle a décidé le 6 juillet 1999 qu'il y avait incompatibilité entre un mandat parlementaire et l'exercice des fonctions de maire.

Enfin, il fait référence aux immunités parlementaires telles qu'énoncées dans la Constitution de 1996 à l'origine de virulentes discussions au sein de la société ukrainienne.

Cependant, le principe de l'irresponsabilité parlementaire consacré par l'article 80 de la Constitution n'est pas contesté. Conformément à ce principe, les parlementaires sont à l'abri de tous interrogatoires officiels, arrestations et poursuites judiciaires pour ce qui concerne les propos tenus ou les suffrages exprimés par eux dans l'exercice de leur fonction. La Constitution ukrainienne n'autorise que deux exceptions à ce principe: infraction et diffamation. Le principe de l'inviolabilité parlementaire a donné lieu à de nombreux problèmes. La Constitution de 1996 met les membres du Parlement à l'abri de toute détention, arrestation et autres mesures entrant dans le cadre de poursuites pénales avant que l'affaire ne soit déférée à un juge pour examen au fond.

Avant octobre 1999, les instances répressives de l'Etat ukrainien ont fréquemment interprété les dispositions concernant l'inviolabilité parlementaire comme interdisant tous types de poursuites à l'encontre d'un député. Dans un arrêt du 27 octobre 1999, la Cour constitutionnelle établit une distinction entre responsabilité pénale et poursuites, une fois établie la responsabilité pénale par un jugement final.

Le Parlement ukrainien peut autoriser des poursuites à l'encontre d'un parlementaire avant même la présentation de l'acte d'accusation à l'intéressé. Dans un arrêt du 26 juin 2003, la Cour constitutionnelle a donné diverses interprétations de tous les principaux concepts liés à l'inviolabilité des membres. Elle a défini en particulier les concepts d'inviolabilité, de détention et d'arrestation. Le consentement du Parlement à la détention ou à l'arrestation d'un de ses membres doit être donné à la majorité absolue du Parlement dans sa composition conforme à la Constitution ukrainienne. Conformément à l'article 82 de la Constitution, les modalités de la procédure de consentement devraient avoir été énoncées dans une «loi relative aux règles de procédure du Parlement». Une telle loi n'a toutefois pas encore été adoptée.

L'absence de définition rigoureuse des limites de l'inviolabilité d'un membre a nourri le débat politique en Ukraine. Dans un référendum organisé en 2000, le peuple ukrainien s'est déclaré favorable, à la majorité absolue des votes exprimés à la suppression dans la Constitution de la disposition relative à l'inviolabilité parlementaire. Depuis, une série de projets de lois visant à supprimer cet article ont été déposés. Lorsque la Cour constitutionnelle a examiné leur conformité aux articles 157 et 158 de la Constitution, elle s'est déclarée contre l'élimination de l'inviolabilité. Elle a soutenu la proposition de loi présentée par le Parlement (Rada) visant à libeller dorénavant l'article 82 de la Constitution comme suit: «le député du peuple ne peut être ni détenu ni arrêté sans le consentement du Verkhovna Rada avant la date à laquelle le jugement concernant son accusation ne soit devenu définitif». Si cette proposition de loi est adoptée par le Parlement, l'inviolabilité parlementaire serait de même ordre que celle des juges qui n'a jamais donné lieu à controverse dans le pays.

En conclusion, l'expérience ukrainienne concernant l'immunité parlementaire est instructive. Après avoir réglé la question des normes communes pour l'immunité parlementaire, les Etats membres du Conseil de l'Europe devront donner la priorité à leur application.

M. Iorgovan remercie M. Martynenko et donne la parole à l'orateur suivant.

M. Olteanu, Rapporteur sur les immunités de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée parlementaire estime que l'activité des parlementaires est mal perçue par le public. C'est vrai en particulier pour ce qui concerne les droits et obligations des parlementaires. Seuls de rares citoyens savent que l'objet de l'immunité parlementaire est de préserver l'intégrité des Parlements et de sauvegarder l'indépendance, et non pas l'impunité de leurs membres, dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui est dû, selon lui, à un manque d'informations. D'ailleurs, en raison de la diversité des traditions et expériences constitutionnelles et des cultures politiques des uns et des autres, les systèmes d'immunité parlementaire des pays européens prévoient des degrés de protection différents. Le privilège parlementaire (l'irresponsabilité) concernant les propos tenus ou les votes exprimés par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions offre une protection absolue aux députés du Royaume-Uni, aux membres du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire.

Eu égard aux privilèges parlementaires, il faudrait une définition plus large du « *cours de l'exercice du mandat parlementaire* » non seulement au regard du « domaine », mais aussi des activités spécifiques des parlementaires

M. Olteanu mentionne le « projet de statut pour les membres du Parlement européen » adopté en juin 2003 dans lequel l'irresponsabilité parlementaire s'étend aux initiatives prises par un membre au cours de l'exercice du mandat. Il incombe au Parlement européen de décider si une initiative ou des propos sont conformes ou non à ce principe.

M. Olteanu évoque enfin l'inviolabilité des parlementaires en tant que moyen de les protéger contre des poursuites cachant des mobiles politiques. Ce principe revêt une grande importance dans les nouvelles démocraties où l'indépendance de la justice doit encore être consolidée. Dans plusieurs pays européens, de nouvelles constitutions ne garantissent plus expressément l'inviolabilité parlementaire, mais stipulent que les membres ne peuvent pas être poursuivis ou détenus sans autorisation préalable du parlement. En outre, les enquêtes et poursuites pénales à l'encontre d'un membre doivent être suspendues, si le Parlement l'exige.

En conclusion, M. Olteanu déclare que l'harmonisation des normes est une nécessité. Il voit dans le projet de statut pour les membres du Parlement européen (de juin 2003) une bonne base pour un « concept européen » d'immunité parlementaire.

Quant aux incompatibilités, elles sont destinées, dit-il, à garantir la séparation des pouvoirs et l'indépendance des membres par rapport à l'exécutif, mais aussi aux milieux d'affaires du secteur privé. La plupart des postes de la fonction publique et de l'ordre judiciaire sont incompatibles avec un mandat parlementaire, les activités dans le secteur privé, en revanche, sont souvent compatibles. A noter quelques exceptions dans certains pays, concernant les avocats, les professeurs d'université et des postes dans la « haute finance ».

M. Iorgovan remercie M. Olteanu de son intervention et ouvre la discussion.

M. Vis fait référence au problème de la liberté d'expression et de la discipline de parti. Il cite l'exemple d'un membre du *Labour Party* du Royaume-Uni exclu du parti pour avoir exprimé publiquement ses opinions sur la guerre en Irak.

M. Magnusson estime que cette question doit être examinée au cas par cas. Il mentionne l'expérience de la Suède où c'est au Comité exécutif du parti de se prononcer sur les critères d'adhésion. Il est nécessaire d'établir une distinction entre le problème des immunités et privilèges parlementaires et celui de l'appartenance à un parti. L'immunité se rapporte à la capacité des parlementaires d'exécuter leurs tâches et ne saurait aller au-delà. L'immunité parlementaire au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et

l'immunité parlementaire à l'intérieur des Parlements nationaux sont par ailleurs à considérer séparément.

M. Maissen établit une distinction entre les parlementaires à plein temps et ceux à temps partiel qui continuent d'exercer leur activité professionnelle avec l'autorisation du parlement. Il considère que de la sorte ils n'ont pas besoin de devenir parlementaires « à vie » et que leur réinsertion professionnelle s'en trouve facilitée.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de prévenir les conflits d'intérêts. Il mentionne l'expérience de la Suisse et l'obligation de transparence des biens et de déclarations d'intérêt financier pour les parlementaires. Ils doivent déclarer publiquement qu'elle est leur situation et leur déclaration doit pouvoir être consultée sur internet. Les journalistes vérifient souvent l'exactitude des déclarations des parlementaires.

M. Clerfayt considère qu'il ne faudrait pas utiliser le terme « privilèges » pour faire référence aux mécanismes de protection du mandat parlementaire. L'harmonisation des immunités et incompatibilités des parlementaires est nécessaire, bien que la tâche ne soit pas aisée. Une analyse détaillée permettrait peut-être de trouver une solution. Il est pour l'extension de l'immunité aux activités parlementaires types accomplies à l'extérieur du Parlement.

En ce qui concerne les fonctions du Parlement, il lui semble fort utile de préparer un rapport sur les droits des parlementaires en matière de contrôle de l'exécutif.

En conclusion, évoquant le problème soulevé par M. Vis, il estime que la décision d'un groupe politique s'agissant de ses membres est une question d'ordre privé sans rapport avec la question des immunités parlementaires.

M. Höfer s'interroge sur l'accès à l'information et mentionne le problème de l'indépendance des parlementaires sous l'angle de l'indépendance du Parlement. Les droits d'un parlementaire ne sont pas plus importants, dit-il, que ceux du groupe politique auquel il appartient. Il définit l'immunité comme un outil de travail.

Il est nécessaire d'identifier les problèmes qui peuvent être réglés au sein du Parlement, sans recourir à des procédures judiciaires et de développer cette possibilité dans les relations avec l'exécutif.

*

* *

M. Olteanu, résumant la discussion, fait observer que pour permettre à leurs membres parlementaires d'exercer leur mandat en toute indépendance, certains Parlements nationaux et internationaux d'Europe ont publié des conditions générales sur le « *statut des parlementaires* ».

Ce statut a été amélioré au fil du temps ; des tâches sont venues s'y ajouter ainsi que des codes de conduite. Les principes du statut sont essentiellement les suivants: liberté et indépendance des parlementaires, définition de l'immunité et de leurs droits en cas d'enquêtes pénales ou de restriction de leurs libertés, liberté de circulation, incompatibilités, droit de déposer des motions ou de prendre d'autres initiatives, liberté de vote et d'expression, accès aux informations détenues par les Parlements (avec certaines exceptions), droit à une rémunération, obligation de déclarer leurs intérêts financiers et de nombreux autres points examinés au cours de la présente audition.

Pour ce qui concerne les immunités des parlementaires ou leurs droits en cas de poursuites pénales ou de restrictions de liberté, M. Olteanu affirme qu'il s'agit de garanties consacrées et de droits protégés par les démocraties, mais non d'impunité. En outre, les modes de réglementation en la matière diffèrent et varient d'un pays à l'autre. Il présente ensuite les principales solutions en ce qui concerne l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires.

Les incompatibilités parlementaires sont conçues pour assurer le respect du principe de séparation des pouvoirs pour garantir l'indépendance parlementaire par rapport aux pouvoirs publics et aux intérêts du secteur privé. Il mentionne également quelques cas de

compatibilité et d'incompatibilité du mandat parlementaire avec des postes dans la fonction publique ou le secteur privé.

Il présente quelques lignes directrices à prendre en considération en cas de levée de l'immunité (inviolabilité), consistant en facteurs pour ou contre qui pourraient aussi constituer des critères intéressants dans les décisions des parlements d'autoriser la détention de parlementaires.

Dans son discours de clôture, **M. Holovaty** souligne que l'audition a montré la difficulté inhérente à l'harmonisation – certes hautement souhaitable- des statuts des parlementaires des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Organisation est fondée sur trois principes: Droits de l'Homme, prééminence du droit et pluralisme démocratique. Les Droits de l'Homme sont bien définis au plan juridique et une Cour européenne a été mise en place pour garantir leur protection. De multiples instruments juridiques ayant trait à la prééminence du droit ont été élaborés . Pourtant, il n'existe pas de textes juridiques contraignants au sein du Conseil de l'Europe qui définissent les principes de la démocratie pluraliste, englobant le statut des parlementaires. Il ne peut y avoir d'Etat de droit sans immunité des juges et, dans le même ordre d'idées, la démocratie pluraliste ne peut se concevoir sans immunité parlementaire. Le Conseil de l'Europe, et son Assemblée, s'emploieront à promouvoir l'élaboration de normes communes à cet égard.

En ce qui concerne les droits et obligations des parlementaires et leur protection juridique, les immunités, les situations dont héritent les Etats membres reflètent les différences de culture politique, de développement des institutions démocratiques et des dispositions juridiques. Ces différences s'observent également en ce qui concerne les incompatibilités. Certains éléments du statut des parlementaires évoluent rapidement. Les efforts déployés pour moderniser ce statut, et en particulier, les immunités parlementaires doivent par conséquent être salués.

L'audition a montré en outre l'importance d'améliorer la compréhension mutuelle entre les parlementaires, leur électorat et les médias. Les conclusions de l'Audition seront examinées par la Commission du Règlement et des immunités de l'Assemblée Parlementaire. La Commission s'efforcera d'identifier des approches communes pour réduire les différences existant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits et obligations des parlementaires.

M. Holovaty estime que la Commission doit poursuivre ses travaux afin de définir des critères minima pour la protection des parlementaires. Elle pourrait en outre élaborer un rapport sur le statut des parlementaires. Il compte sur la coopération du Parlement européen et sur l'aide des experts présents à l'audition qu'il remercie de leur excellente contribution.

Il remercie les autorités roumaines et M. Oltenau de leur contribution à la réussite de l'audition.

L'audition est **levée** à 17h35.

APPENDIX III

Statement by Professor CONSTAS, Member of the Venice Commission

The Venice Commission has worked on the subject of parliamentary immunity and incompatibilities on different occasions. A report on the regime of the parliamentary immunity was adopted at its 27th meeting on 17-18 May 1996 (CDL-INF (1996) 7).

An opinion was also given on this topic in the case of such countries as Moldova (CDL-AD (2002) 15), adopted at its 52nd plenary session (Venice 18-19 October 2002). The same subject was treated in the framework of other opinions related to constitutional reforms in different countries, as, for example, in the case of Ukraine (CDL-Inf (2000) 11, 14 and CDL (2001) 51).

In the conclusions of its 1996 report on the regime of parliamentary immunity, the Venice Commission stressed, among other things, that:

1. On balance, the system established to protect parliamentarians' freedom of expression is fairly uniform in the various countries considered. Except in cases of racist utterances by members, this particular aspect of immunity is not substantially debated or challenged.
2. Parliamentary immunity continues to be an institution which assures members of their independence from other powers and their freedom of action and expression, although the relationship between the characteristics of the various powers has evolved considerably in the parliamentary democracies. It also protects parliamentarians from possible abuses by the majority.
3. The immunity must, and this is most important, not be such as to obstruct the course of justice.
4. The extent of the protection provided, largely depends on parliamentary practice but also on the role of public opinion and the development of attitudes. The role of the press, together with a certain ethical sense accordingly have a decisive effect on the application of the parliamentary immunity system.
5. Finally, in certain countries one can observe a tendency to regulate by law the conditions for lifting parliamentary immunity, or else an effort to define fixed, objective criteria as far as possible. This trend is prompted by concern for stricter application of the principles of rule of law and by the demands of safeguarding fundamental freedoms.

Some of these principles have been repeated in the opinion by Mr Grabenwarter on the law on parliamentary immunity in Moldova in 2002. This opinion was adopted by the Venice Commission at its 52nd session (18-19 October 2002).

As to the particular case of Moldova, the Rapporteur pointed out the following:

1. The unusually strong position of the individual Member of Parliament.
2. The rights of Members of Parliament to supervise the organs of the public administration of the State and the local communities, and also those of the private enterprises established in Article 21 of the Law, these rightly seemed to be too wide and problematic as regards the protection of official and professional secrets.
3. The Moldovan Law contained a large number of legal notions and concepts which were neither defined nor determined by the legislature.

4. The law did not expressly state what type of conviction and what type of deliberate offence would justify withdrawing the mandate.
5. The Law did not prescribe a period within which the Constitutional Court was to take a decision concerning the lifting of immunity of a Member of Parliament.
6. Furthermore, the law did not make any distinction between immunity in criminal matters and immunity in civil matters, which was a traditional feature in numerous member States of the Council of Europe.
7. A single Member of the Moldovan Parliament could exercise the right to initiate legislation without the support of other Members of Parliament.
8. The individual right of a Member of Parliament to participate in the work of committees could again prevent, and even paralyse the normal work of parliamentary committees.
9. Finally the right of individual supervision enjoyed by Members of Parliament extended not only to public bodies but also to enterprises governed by private law. This power could lead to the infringement of the provisions of Article 8 of the European Convention on Human Rights.

The conclusions of that report recommended that the following amendments to the Law under examination could be envisaged:

- a reform of the individual rights of Members of Parliament to facilitate the normal functioning of Parliament;
- an amendment of the provisions governing the withdrawal of the parliamentary mandate and parliamentary immunity;
- an amendment of the rights of supervision, especially as regards the right to supervise private enterprises, in order to ensure that business secrets, operating secrets and manufacturing secrets are protected; and
- finally, the use of more precise and defined legal notions and concepts, in order to ensure the certainty and stability of the law and also effective supervision by the competent judicial authorities.

I believe that these conclusions, although referring to the case of Moldova, have a general value and offer some useful guidelines for making parliamentary immunities and incompatibilities more effective and more balanced.

ANNEXE III

Communication du Professeur CONSTAS, Membre de la Commission de Venise

La Commission de Venise a travaillé sur le sujet de l'immunité parlementaire et des incompatibilités en différentes occasions. Elle a adopté un rapport sur le régime de l'immunité parlementaire lors de sa 27^e réunion les 17 et 18 mai 1996 (CDL-INF (1996) 7).

Elle a également formulé un avis sur ce sujet dans le cas de pays comme la Moldova (CDL-AD (2002) 15), adopté à sa 52^e Session plénière (Venise 18-19 octobre 2002). Le même sujet a été traité dans le cadre d'autres avis, se rapportant aux réformes constitutionnelles de différents pays, comme, par exemple, l'Ukraine (CDL-Inf (2000) 11, 14 et CDL (2001) 51).

Dans les conclusions de son rapport de 1996 sur le régime de l'immunité parlementaire, la Commission de Venise a souligné entre autres que:

1. En définitive, le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est assez semblable pour les pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débat ni n'est remis en cause.
2. L'immunité parlementaire demeure toujours une institution qui protège les membres du Parlement dans leur indépendance à l'égard des autres pouvoirs et leur liberté d'action et d'expression, bien que le rapport entre la nature des différents pouvoirs ait évolué considérablement dans les démocraties parlementaires. Elle protège également les parlementaires à l'égard des abus possibles de la majorité.
3. L'immunité ne doit pas – et ceci est extrêmement important – être telle qu'elle entrave l'action de la justice.
4. L'étendue de la protection instituée dépend dans une large mesure de la pratique parlementaire, mais aussi du rôle de l'opinion publique et de l'évolution des mentalités. Le rôle de la presse et une certaine déontologie influent de manière déterminante dans l'application du régime de l'immunité parlementaire.
5. Enfin, il peut être observé pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères objectifs dans toute la mesure du possible. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'état de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales.

Certains de ces principes ont été répétés dans l'avis de M. Grabenwarter sur la loi relative à l'immunité parlementaire en Moldova en 2002. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (18-19 octobre 2002).

En ce qui concerne le cas particulier de la Moldova, le rapporteur appelle l'attention sur les points suivants:

1. La position inhabituellement forte du député.
2. Les droits des députés concernant le contrôle des organes de l'administration publique et de l'Etat et les collectivités locales, ainsi que des entreprises privées qui sont établis dans l'article 21 de la loi semblent être trop larges et problématiques en ce qui concerne la protection des secrets officiels et professionnels.

3. La loi moldave contient un grand nombre de notions et concepts juridiques qui ne sont ni précisés ni déterminés par le législateur.
4. La loi n'indique pas expressément quel type de condamnation et quel type d'infraction intentionnelle justifieraient la révocation du mandat.
5. La loi n'impartit aucun délai pour la prise de décision par la Cour constitutionnelle concernant la levée de l'immunité d'un député.
6. En outre, la loi n'établit aucune distinction entre l'immunité en matière pénale et l'immunité en matière civile, comme le font traditionnellement les législations de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe.
7. Un seul député du Parlement moldave peut exercer le droit à l'initiative législative, sans que les autres députés soutiennent sa proposition.
8. Le droit individuel d'un député de participer aux travaux des commissions risque à nouveau d'empêcher, ou même de paralyser, le travail normal des commissions parlementaires.
9. Enfin, le droit de contrôle individuel du député s'étend non seulement aux organismes publics, mais encore aux entreprises de droit privé. Ce droit de contrôle du député pourrait avoir pour conséquence une violation des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans ses conclusions, la Commission de Venise recommande d'envisager d'apporter à la loi examinée les modifications suivantes:

- une réforme des droits individuels des députés pour faciliter le fonctionnement normal du Parlement;
- une modification des dispositions concernant la révocation du mandat parlementaire et l'immunité parlementaire;
- une modification des droits de contrôle, surtout en ce qui concerne le contrôle des entreprises privées, pour assurer la protection des secrets d'affaires, d'exploitation et de fabrication et
- l'utilisation de notions et concepts juridiques plus précis et déterminés pour garantir d'une part la certitude et la stabilité du droit et d'autre part le contrôle effectif par les instances judiciaires compétentes.

Je crois que ces conclusions, bien que concernant spécifiquement la Moldova, revêtent un intérêt général et proposent d'utiles indications pour conférer plus d'efficacité et d'équilibre aux immunités et incompatibilités parlementaires.

ANNEXE IV

Conclusions du Rapporteur général,
M. Ionel OLTEANU (Roumanie, SOC)

A. Statut du parlementaire

1. Les parlementaires ont reçu de leurs électeurs le mandat de faire des lois dans l'intérêt général et de contrôler les autres pouvoirs de l'Etat, notamment le pouvoir exécutif. Afin de pouvoir exercer ce mandat d'une manière indépendante et sans embûches, les parlementaires ont besoin de certaines garanties.
2. La plupart des parlements nationaux en Europe et le Parlement européen¹ ont donc regroupé dans un « statut des parlementaires » les conditions générales régissant l'exercice des fonctions de membre de parlement.
3. Le statut des parlementaires s'est perfectionné au fil des années. Aux protections des parlementaires ont été ajoutés des devoirs et des règles de déontologie.
4. Les principes de base d'un tel statut des parlementaires sont :

- les conditions d'accès au mandat de parlementaire, y compris ses début et fin,
- les parlementaires sont libres et indépendants; ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif,
- la définition de leurs immunités ou de leurs droits en cas de poursuites pénales ou de restrictions de leur liberté personnelle ; le droit de refuser leur témoignage,
- leur liberté de mouvement dans leurs pays et, dans le cadre d'un mandat parlementaire européen, dans les Etats membres de l'Union Européenne et/ou du Conseil de l'Europe,
- la fixation des incompatibilités avec le mandat parlementaire,
- le droit des membres à prendre les initiatives classiques telles que dépôt de propositions de loi, de motions, d'amendements, droit de prendre la parole et de voter, de poser des questions parlementaires,
- le droit de consulter les dossiers tenus par son parlement, à l'exception des actes personnels et des décomptes,
- le droit à une indemnité mensuelle imposable (rémunération) qui s'aligne souvent sur le traitement des juges,
- le droit à des aides matérielles (bureau, téléphone, etc.) et en personnel (assistant/e),
- le droit au remboursement des frais encourus dans le cadre de l'exercice de leur mandat,
- les membres sont obligés de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts financiers («transparence du patrimoine des élus»),
- les dispositions à prendre à la fin du mandat parlementaire (pension/retraite/indemnité de départ),
- les protections contre les manipulations occultes des parlementaires (réglementation du « lobbying »).

¹ Les propositions du Parlement européen pour un statut des députés sont encore à l'étude du Conseil de l'Union européenne (pour les détails voir la résolution du Parlement européen du 17.12.2003, le Communiqué N° 40/2003 de la Direction de l'Information du Parlement européen datée du 18.12.2003 et le "Bulletin quotidien Europe" du 18.12.2003, p. 11).

B. Les immunités des parlementaires ou leur protection en cas de poursuites pénales ou de restrictions à leur liberté personnelle

5. L'immunité parlementaire est une très ancienne garantie des démocraties ; elle a cependant beaucoup évolué au fil du temps.

6. L'immunité ne signifie pas l'impunité ; elle sert à préserver l'intégrité des parlements et à sauvegarder l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leur mandat.

7. Compte tenu de leurs traditions, de leur culture et vie politique, ainsi que de l'état d'indépendance des tribunaux, les régimes de l'immunité parlementaire sont très variés et ont une importance différente dans les pays européens. Dans certaines nouvelles démocraties européennes une situation particulière en matière de protection des parlementaires s'est présentée qui est une conséquence de la période de transition dans leur développement constitutionnel.

8. Pratiquement tous les pays européens accordent l'irresponsabilité parlementaire selon laquelle les membres ne peuvent - en principe - être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions et votes émis dans l'exercice de leur mandat ; le degré de la protection accordée varie cependant beaucoup :

- certaines constitutions ou dispositions légales modernes ne protègent plus les opinions exprimées par les parlementaires qui violent les droits des tierces personnes ; toutefois, le parlementaire ne peut être poursuivi qu'après autorisation de son parlement ;
- dans d'autres pays il est possible de prendre des mesures disciplinaires contre un parlementaire qui viole les droits des tierces personnes.²

9. Dans ce contexte les participants ont noté que l'Assemblée parlementaire cherche à proscrire les propositions racistes et xénophobes dans les discours des hommes politiques.

10. La notion «dans l'exercice de leur mandat» est dorénavant interprétée plus largement par certains parlements pour tenir compte de l'exercice accru de tâches par des délégations parlementaires en dehors du siège du parlement.

11. S'agissant de l'inviolabilité parlementaire (protection des parlementaires pour leurs actes en dehors de l'activité typique parlementaire mais ayant un lien avec leurs tâches politiques), ainsi que la possibilité de lever cette immunité, le nombre des pays qui ne l'accordent plus expressément s'accroît. En revanche il est presque toujours stipulé dans les textes juridiques pertinents :

- que toute limitation de la liberté personnelle d'un parlementaire nécessite l'accord préalable du parlement respectif, à moins que le membre soit appréhendé en flagrant délit ;
- qu'une procédure d'enquête ou une procédure pénale intentée contre un député est suspendue dès lors que le parlement respectif en formule la demande.

12. Il a été observé que dans les nouvelles démocraties au stade initial du développement constitutionnel, l'existence d'immunités est très importante, en particulier quand l'indépendance de la justice est encore en train d'être consolidée.

² Il est à noter que deux arrêts rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme respectivement les 17 décembre 2002 (Affaire A. c. Royaume-Uni, Requête N° 35373/97) et 30 janvier 2003 (affaire Cordova c. Italie, Requête N° 45649/99) donnent des précisions sur le régime de l'irresponsabilité parlementaire. La troisième section de la Cour a décidé le 27 novembre 2003 que la requête N° 62902/00, Affaire M. et S. Zollmann c. Royaume-Uni, qui traite également de l'irresponsabilité parlementaire, était irrecevable.

13. Plusieurs parlements se sont efforcés de régler par des dispositions juridiques les conditions pour la levée de l'inviolabilité parlementaire dans le souci de fixer des critères aussi objectifs que possible. Tel a aussi été le cas d'institutions parlementaires européennes. Des lignes directrices à prendre en compte pour ou contre la levée de l'inviolabilité sont annexées. Celles-ci pourraient également être utiles dans les cas où des parlements sont appelés à autoriser la limitation de la liberté personnelle d'un parlementaire.

14. Les participants à l'audition ont rappelé qu'à tous les stades de la levée de l'immunité il importe de préserver la présomption d'innocence du parlementaire.

15. Enfin, les participants ont souligné la nécessité d'éviter toute protection excessive des parlementaires au détriment d'autres droits ou valeurs à préserver dans une démocratie.

C. Les incompatibilités parlementaires

16. Celles-ci sont destinées à faire respecter le principe de la séparation des pouvoirs et à garantir l'indépendance du parlementaire par rapport aux pouvoirs publics et aux intérêts du secteur privé.

17. Certaines fonctions publiques, des fonctions dans la justice sont incompatibles avec le mandat parlementaire (chef d'Etat, fonctions publiques non électives, médiateur ou juge, , fonctions d'audit financier, fonctions au sein de la Banque Nationale, fonctions dans une Organisation internationale ou dans une entreprise de l'Etat).

18. Les fonctions dans le secteur privé sont souvent compatibles avec le mandat parlementaire. En raison de cas de collisions entre la grande finance et les hommes politiques, certaines fonctions dans le privé ont été déclarées incompatibles ; parfois l'exercice de la profession d'avocat est limité pour les parlementaires.

Dans un pays européen les parlementaires qui sont professeurs d'université, ne peuvent pas donner des cours pendant leur mandat parlementaire.

Annexe

Eléments pour l'interprétation du concept de l'inviolabilité parlementaire³

1. Facteurs militant en faveur du maintien de l'immunité (inviolabilité) :

- le non-respect des procédures régissant les immunités (irrecevabilité de la demande) ;
- l'absence manifeste de justification des accusations portées contre le membre ; imprécisions et formes inacceptables de la demande de levée de l'immunité ; établissement de la seule existence de présomptions ;
- la nature politique des faits déclarés comme criminels dans la demande de levée de l'immunité (les faits communiqués sont la conséquence imprévue d'une action politique ou d'un délit dont les mobiles politiques sont évidents) ;
- l'intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance pour l'exécution du mandat.

³ Certains Etats membres ne connaissent pas ce type d'immunité. Dans d'autres Etats l'inviolabilité parlementaire peut aussi couvrir des procédures civiles.

2. Facteurs militant pour la levée de l'immunité (inviolabilité)

- le caractère sérieux, sincère et loyal de la demande de levée, c'est-à-dire la demande est recevable et les faits communiqués n'amènent pas *prima facie* à conclure que l'action est fondée sur des éléments fantaisistes, irréguliers, prescrits et arbitraires ;
- la nature grave des faits reprochés au membre;
- la nécessité de ne pas consacrer l'immunité des parlementaires pour les infractions qu'ils ont commises ;
- la sauvegarde de la réputation du parlement à cet égard ; il faut s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre,
- la nécessité de ne pas entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

*

* *

Bien entendu, en dernier lieu, les éléments en faveur de lever ou de maintenir l'immunité doivent être soupesés, afin de conserver l'indépendance du parlement tout en s'efforçant en même temps d'éliminer des abus de l'immunité.

AS/Pro (2002) 11

24 July 2002

ardoc11-2002

COMMITTEE ON RULES OF PROCEDURE AND IMMUNITIES

Speech on Parliamentary Immunities and Privileges (2002) (english only)

Speech by Sir Alan Haselhurst, Deputy Speaker,
House of Commons, United Kingdom, at the Conference
of Speakers and Presidents of European Parliamentary Assemblies (Zagreb, 9-11 May
2002)

PARLIAMENTARY IMMUNITIES AND PRIVILEGES: Case A. v. UNITED KINGDOM, pending before the European Court of Human Rights

**I am grateful to you, Mr President, for allowing me to raise an issue which is
not on the formal agenda. I will do so as briefly as I can.**

When speaking in parliamentary debates, members of both Houses of the United Kingdom Parliament enjoy the privilege of freedom of speech. That means that they cannot be prosecuted or be sued for libel for any remarks made in the course of parliamentary proceedings. I am sure that most, if not all, of you enjoy comparable immunity. For those of you who have written constitutions, the immunity is no doubt laid down in the Constitution. The United Kingdom, as is well known, does not have a written constitution. But we do have the Bill of Rights of 1689 – a law passed at the time when Parliament finally established its constitutional independence from the Monarch. This states clearly that “the freedom of speech and debate or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”.

We were therefore very concerned by a preliminary judgement delivered last week by the European Court of Human Rights. As the case may also have implications for your parliamentary freedoms, my Speaker asked me to draw it to your attention and seek your support when the case comes up for its main hearing. The Clerk of the House of Commons is also writing to his fellow Secretaries-General about the matter.

The case is now called A v. the UK and the basic facts are these. In 1996 a Member of Parliament initiated a short debate about municipal housing policy, and in particular the problem of disruptive and unruly tenants who make life a misery for other tenants – a phenomenon he called the “neighbours from hell” problem. To illustrate the problem, he referred several times to a particular tenant in a housing scheme in his constituency, identifying her by name and address and describing her alleged anti-social behaviour. He also issued a press release to several newspapers to coincide with the debate, which contained much the same information.

As a result, the lady in question was the subject of a great deal of unfavourable publicity, both nationally and locally. She claimed to have received hate mail and to have been threatened and abused; and she eventually had to be re-housed in another locality. She did not attempt to take action against the Member of Parliament in our national courts, even though he might have been vulnerable to an action on account of his press release, which

does not enjoy the same absolute privilege as his speech in the House. Instead, with the support of a human rights pressure group, she took her case straight to the European Court of Human Rights in Strasbourg.

You may well consider that the actions of the Member of Parliament in this case were inconsiderate and perhaps unfair. But our main concern has been to protect the principle that freedom of speech in Parliament is absolute. As our procedural text book, Erskine May, says "a Member may state whatever he thinks fit in debate, however offensive it may be to the feelings, or injurious to the character of individuals". The House itself may, and occasionally does, discipline Members for flagrant misuse of the privilege. But it is not for "any court or place out of Parliament" to question how the privilege is used.

So the core of the Government's submission to the Court of Human Rights was that the lady's complaint was inadmissible because a person whose reputation was damaged by a parliamentary speech had no actionable case in law which could form the basis of a complaint under Article 6 of the Human Rights Convention, relating to the right to a fair trial. We were pleased to have the valuable support of the Dutch, Irish and Italian Parliaments in making this submission to the Court.

I will not go into the full details of the Court's judgement. We have a few copies of the English version here for those of you who are interested. It is enough to say that the Court found against the UK on this central issue of admissibility. It decided unanimously that at the next stage of the hearing, the UK Government's objection concerning the applicability of Article 6 of the Convention should be linked to the hearing on the merits of the case. The consequences of this decision are difficult to assess precisely. But if the exercise of freedom of speech can be subjected to judicial scrutiny by reference to the facts of a particular case, whatever our respective constitutions may say, parliamentary immunity is no longer absolute. Indeed the Court may have opened up the possibility of applying the European law concept of "proportionality" to parliamentary immunity: in other words, asking whether the general benefits of freedom of speech are proportionate to the harm alleged to have been suffered by an individual as a result of a Member of Parliament speaking freely in a particular debate.

If the Court maintains this line at the second stage of the hearing, it could have serious consequences for the parliaments of all states who are signatories to the Convention. And these consequences may not be limited to the Court of Human Rights in Strasbourg. National courts now frequently take their lead from Strasbourg case law; and so they might take this case as a precedent and start applying similar principles when judging domestic cases affecting parliamentary immunities.

At the earlier stage, there were written third-party interventions from the Governments of Ireland, Italy and the Netherlands. We understand it is open to other countries to intervene at the next stage. The deadline for submissions is 24th June 2002. I hope that colleagues will take notice of this case. If you conclude that the possible long-term consequences of an adverse ruling are as serious as I have suggested, I hope that you will take appropriate steps to make your views known to the Court of Human Rights before the next stage of the hearing.

Thank you Mr President.

Rapport sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire (1996)

Doc. 7481

9 février 1996

RAPPORT

Rapporteurs: M. CUMMINGS, Royaume-Uni, Groupe socialiste

Sir Anthony DURANT, Royaume-Uni, Groupe des démocrates européens

Résumé

Actuellement le Règlement de l'Assemblée ne prévoit pas explicitement la mise en cause, dans le courant d'une session ordinaire (année parlementaire), des pouvoirs d'une délégation nationale qui ont été ratifiés par l'Assemblée. Afin de remédier à cette situation, le rapport propose de compléter l'article 6 du Règlement de l'Assemblée en permettant dans certaines conditions d'annuler la ratification décidée par l'Assemblée. Les nouvelles dispositions traitent aussi des conséquences d'une telle annulation.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée note que son Règlement ne prévoit pas explicitement le réexamen des pouvoirs ratifiés d'une délégation nationale dans le courant de la session ordinaire (année parlementaire).

2. Elle considère qu'elle devrait avoir la possibilité de remettre en cause des pouvoirs déjà ratifiés quand elle juge qu'une action urgente est nécessaire.

3. L'Assemblée décide donc d'insérer à l'article 6, après le paragraphe 6, les nouveaux paragraphes ci-après:

«7. L'Assemblée peut reconsidérer les pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire lorsqu'une proposition de résolution a été déposée visant à annuler la ratification. Cette proposition doit être motivée et doit reposer:

. sur une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut;

. ou sur le paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995)2.

La proposition doit être déposée par au moins deux groupes politiques et deux délégations nationales et être diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session.

8. La proposition est renvoyée à la commission des questions politiques pour rapport et à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et à la commission du Règlement pour avis. Le rapport comprenant un projet de texte est soumis à l'Assemblée ou à la Commission Permanente, le cas échéant en vertu de la procédure d'urgence.

9. Le projet de texte contient, le cas échéant, une justification pour annuler la ratification des pouvoirs d'une délégation et des propositions relatives aux conséquences de ce retrait, qui pourraient être les suivantes:

. privation, applicable aux membres de la délégation concernée, du droit de présenter des documents officiels au sens de l'article 23 du Règlement, d'assumer des fonctions et de voter au sein de l'Assemblée et de ses organes, avec cependant maintien du droit pour ces membres de participer et de prendre la parole lors des parties de session de l'Assemblée et des réunions de ses organes;

. ou privation, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de tout droit de participation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.

10. Les membres de la délégation concernée ne prennent pas part au vote sur une demande d'annulation de la ratification de leurs pouvoirs par l'Assemblée.»

II. Exposé des motifs

par M. CUMMINGS et Sir Anthony DURANT

A. Introduction

1. Le 27 avril 1995, M. Hardy et d'autres membres ont déposé une proposition de directive (Doc. 7298) libellée comme suit:

«L'Assemblée,

Considère qu'elle devrait être à même d'annuler les pouvoirs d'une délégation lorsqu'une action urgente est jugée nécessaire.»

Cette proposition a été renvoyée à la commission du Règlement pour rapport (Renvoi en commission n° 2008).

2. Le présent rapport donnera un aperçu de la situation actuelle concernant les possibilités de contestation des pouvoirs dans le courant d'une session et contiendra des propositions eu égard à une modification du Règlement et aux modalités de sa mise en œuvre.

B. Situation actuelle en ce qui concerne la contestation des pouvoirs

i. Dispositions statutaires et Règlement de l'Assemblée

3. Aux termes de l'article 25 du Statut, «l'Assemblée consultative [parlementaire] est composée de Représentants de chaque membre (...)». L'article 26 indique le nombre de sièges auxquels les membres ont droit. Ce droit de représentation est renforcé par les articles 1.b et 3 en vertu desquels tout membre du Conseil de l'Europe «s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre 1er [du Statut]», notamment «au moyen des organes du Conseil», à savoir le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.

4. Le droit de représentation peut être restreint (suspendu ou retiré) par le Comité des Ministres dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 8 ou 9 du Statut. Conformément aux dispositions des articles 23.a et 15.a du Statut, l'Assemblée peut proposer au Comité des Ministres de prendre les mesures prévues aux articles 8 ou 9 du Statut. Aux termes de la Résolution statutaire (51) 30A, le Comité des Ministres s'est engagé à consulter l'Assemblée avant de prendre une décision au titre de l'article 8 du Statut³.

5. L'article 28 (paragraphe *a* et *c.iv*) du Statut confère également à l'Assemblée le pouvoir d'adopter son Règlement intérieur, qui fixe notamment «la date et le mode de notification des noms des Représentants et de leurs Suppléants». C'est sur cette base que l'Assemblée a institué, depuis qu'elle existe, une procédure générale pour la vérification des pouvoirs de ses membres dont les détails sont indiqués à l'article 6 du Règlement.

ii. Moment pour la contestation des pouvoirs

6. L'article 6, paragraphe 5.a, du Règlement précise que les pouvoirs faisant l'objet d'une réclamation ou d'une contestation sont renvoyés sans débat à la commission du Règlement. Mais le Règlement ne dit pas quand les pouvoirs peuvent être contestés.

7. Il ressort de la pratique de l'Assemblée que la contestation se fait au moment de la soumission des pouvoirs. L'article 6, paragraphe 3, dispose qu'«au début de chaque session ordinaire, ces pouvoirs sont soumis par le doyen d'âge à la ratification de l'Assemblée».

8. Le Statut (article 25, paragraphes *a* et *b*) et le Règlement (article 6, paragraphe 4) prévoient un nombre limité de cas dans lesquels les pouvoirs peuvent être soumis et ratifiés ou contestés dans le courant d'une session:

- . désignation d'une nouvelle délégation à la suite d'élections parlementaires nationales;

- . nouvelles désignations afin de pourvoir aux sièges devenus vacants par suite de décès ou de démission; ou encore lorsque, sur la base de l'article 25.b du Statut⁴ et avec l'assentiment de l'Assemblée, un ou plusieurs membres d'une délégation nationale ont été relevés de leurs mandats au cours d'une session et que les sièges ainsi devenus vacants ont en conséquence été pourvus;

- . à la suite de l'adhésion au Conseil de l'Europe, désignation par le nouvel Etat membre de sa délégation à l'Assemblée.

9. En outre, l'Assemblée a conçu, pour les crises politiques majeures (comme celles survenues en Grèce . période de 1967 à 1969 . et en Turquie de 1980 à 1983), une formule spéciale de contestation anticipée des pouvoirs dans le courant d'une session.

10. Au paragraphe 8 de la Recommandation 547 (1969), la formule est la suivante:

«[L'Assemblée] décide de ne pas reconnaître les pouvoirs de tout délégué censé représenter le Parlement grec tant qu'elle ne sera pas convaincue que la liberté d'expression a été rétablie et qu'un parlement libre et représentatif a été élu en Grèce.»

11. Le paragraphe 12 de la Résolution 803 (1983) est ainsi libellé⁵:

«[L'Assemblée] déclare que, dans les conditions actuelles et sur la base des informations disponibles à ce jour, le parlement qui sera élu en Turquie le 6 novembre prochain ne pourra pas être considéré comme représentant démocratiquement le peuple turc et ne saurait donc constituer valablement une délégation pour participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.»

12. Toutefois, une telle contestation produirait ses effets non pas dans l'immédiat, mais seulement après la soumission de (nouveaux) pouvoirs pour ratification.

13. En conclusion, le Règlement ne contient pas de disposition prévoyant une revérification, dans le courant d'une session (année parlementaire) de pouvoirs ratifiés. En outre, une telle revérification ne s'est jamais produite, bien que le Règlement n'empêche pas

expressément l'Assemblée d'y procéder. La ratification reste donc, dans la pratique, valable jusqu'à la fin de l'année parlementaire.

iii. *Annulation de la ratification des pouvoirs par l'Assemblée*

14. Toute Assemblée parlementaire doit être en mesure de régler sa composition et de prendre des mesures appropriées en cas d'urgence. De telles mesures peuvent notamment être jugées nécessaires si la situation, dans le pays d'une délégation parlementaire dont les pouvoirs ont été ratifiés, a fondamentalement changé depuis l'ouverture de la session ordinaire et constitue une violation grave des principes fondamentaux qui, déjà consacrés dans le Statut du Conseil de l'Europe, sont en plus garantis par l'article 6, paragraphe 5 du Règlement⁶.

15. En raison de ses lourdes conséquences, ce type de mesure de l'Assemblée doit avoir un fondement juridique formel et être compatible avec le Statut et le Règlement.

16. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la participation aux travaux de l'Assemblée parlementaire est régie par les articles 25 et 26 du Statut. A l'exception des trois cas mentionnés aux alinéas 1 à 3 du paragraphe 8 ci-dessus, l'article 25.a du Statut dispose

que le mandat d'un membre «n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure». Dans la pratique de l'Assemblée⁷, «session ordinaire» équivaut à «année parlementaire». Ces dernières années, cette pratique a été constamment confirmée quand les délégations nationales envisageaient de remplacer des membres dans le courant de l'année parlementaire.

17. Il pourrait se poser un problème si des pouvoirs ratifiés pour la totalité de l'année parlementaire étaient suspendus ou «retirés» avant la fin de celle-ci. Un autre problème découle du fait que l'Assemblée n'est pas l'autorité compétente (voir article 6, paragraphe 1 du Règlement) ayant remis les pouvoirs et ne peut, en conséquence, ni les retirer, ni les suspendre. Ce droit est réservé à l'autorité nationale compétente jusqu'à la ratification des pouvoirs par l'Assemblée. Au lieu de parler de retrait ou de suspension des pouvoirs, il faudrait donc déterminer si l'Assemblée peut annuler sa ratification des pouvoirs.

18. L'article pertinent à ce propos est l'article 25.b du Statut, aux termes duquel «aucun Représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'assentiment de celle-ci». Si l'Assemblée a le droit de bloquer toute tentative des autorités nationales de relever des membres de leur mandat durant une session de l'Assemblée, on pourrait en déduire qu'elle devrait aussi être autorisée à annuler la ratification des pouvoirs de cette délégation ou à suspendre elle-même le droit de la délégation à participer à ses activités en cas de violation grave des principes fondamentaux que défendent le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire.

19. Au titre de l'article 23, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, l'Etat de résidence d'un fonctionnaire consulaire peut, à certaines conditions, annuler à la personne en cause l'*exequatur* (autorisation de l'Etat de résidence à remplir les fonctions consulaires). De la même manière, l'«agrément» des diplomates peut être retiré (voir articles 9 et 43 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961).

20. Indépendamment de ces considérations, il y a lieu de souligner que, dans les accords conclus entre l'Union européenne (Communauté) et des pays tiers, les «clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie» autorisant l'Union à suspendre l'exécution des accords, s'inspirent de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁸. Conformément à l'article 60, paragraphe 1, «une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer

la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie». Aux termes de l'article 60, paragraphe 3.b, une violation substantielle est «la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité».

21. L'Assemblée devrait également pouvoir annuler sa ratification des pouvoirs en cas de rupture permanente de la part d'un Etat membre des engagements pris par ses autorités vis-à-vis de l'Assemblée et de manque de coopération au processus de suivi (voir paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995)⁹).

22. Les rapporteurs sont convaincus que l'Assemblée exercera toute nouvelle prérogative de manière responsable, en tenant compte de l'esprit de l'article 25.b du Statut. L'Assemblée devra notamment prendre en compte la position de la délégation parlementaire concernée vis-à-vis de son gouvernement.

C. Mise en œuvre des changements proposés

23. Pour des raisons d'équité et de bon fonctionnement et conformément à la pratique parlementaire générale, selon laquelle l'annulation d'une décision doit être notifiée¹⁰, tout examen d'annulation d'une ratification devra s'appuyer sur une proposition de résolution¹¹.

24. Les conditions de dépôt et de traitement d'une telle proposition devraient être les suivantes:

a. distribution de la proposition deux semaines au moins avant l'ouverture d'une partie de session (à l'instar de la disposition de l'article 28 (2) du Règlement);

b. la proposition doit exposer les raisons de la demande d'annulation de la ratification, qui devront nécessairement reposer sur une violation grave, par l'Etat membre concerné, des dispositions de l'article 3 du Statut et/ou de son préambule, ou sur le paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995)¹²;

c. dans la proposition, il sera demandé également l'examen du rapport à l'ouverture de la partie de session suivante ou de la prochaine réunion de la Commission Permanente, le cas échéant en application de la procédure d'urgence (article 48); elle devrait être déposée par au moins deux groupes politiques et deux délégations nationales pour tenir compte de l'importance de la question;

d. toute proposition de cette nature en règle sur le plan de la procédure sera renvoyée par le Bureau à la commission des questions politiques pour examen au fond, ainsi qu'aux commissions des questions juridiques et des droits de l'homme et du Règlement pour avis; s'il y a lieu, le Bureau pourra donner des instructions concernant, notamment, le calendrier relatif à l'établissement du rapport;

e. le renvoi en commission sera ratifié par l'Assemblée (ou la Commission Permanente).

25. Une délégation concernée par une demande d'annulation de la ratification de ses pouvoirs ne doit pas être autorisée à voter sur le projet de texte figurant dans le rapport de la commission des questions politiques. Il est rappelé qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 6, du Règlement «Tout Représentant ou Suppléant ou toute délégation nationale dont les pouvoirs sont contestés (...) ne participe pas au vote concernant la vérification de ses propres pouvoirs».

26. La procédure décrite devra, s'il y a lieu, être incorporée dans le Règlement de l'Assemblée (voir plus haut, page 2, projet de résolution).

D. Conséquences de l'annulation par l'Assemblée de sa ratification des pouvoirs d'une délégation

27. Toute annulation de la ratification des pouvoirs influe sur la position des membres concernés au sein de l'Assemblée et de ses organes.

28. Le rapport et le projet de texte présentés par la commission des questions politiques, qui contiennent une prise de position sur la demande d'annulation de la ratification de l'Assemblée, devront également, le cas échéant, renfermer des propositions relatives aux conséquences de la décision.

29. Ces conséquences pourraient être les suivantes:

. interdiction pour les membres concernés de déposer des documents officiels au sens de l'article 23 du Règlement (notamment des propositions et des amendements), d'assumer des fonctions (rapporteur, observateur des élections, par exemple) et de voter au sein de l'Assemblée et de ses organes, mais maintien du droit de participer et de prendre la parole lors des parties de session de l'Assemblée et des réunions de ses organes;

. privation de l'exercice par ces membres de tout droit de participation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.

30. A la réunion de la commission du Règlement le 9 novembre 1995 un membre s'est demandé s'il est possible d'exclure formellement une délégation de l'Assemblée. Toutefois, à cet égard une distinction doit être faite entre les conséquences de l'annulation par l'Assemblée de sa ratification des pouvoirs, qui est de la seule compétence de l'Assemblée

et les sanctions basées sur l'article 8 du Statut (voir paragraphe 4 ci-dessus). Conformément à cette dernière disposition, il incombe au Comité des Ministres de suspendre un Etat du Conseil de l'Europe dans son ensemble et de décider qu'il cesse d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixera.

31. Si les circonstances ayant conduit à l'abrogation de la ratification des pouvoirs par l'Assemblée ne sont plus présentes, la délégation concernée peut demander que les pouvoirs de ses membres soient soumis à une nouvelle ratification de l'Assemblée ou de la Commission Permanente conformément aux paragraphes 4 à 6 de l'article 6.

32. Dans la mesure où ces propositions impliquent des modifications du Règlement, celles-ci figurent dans le projet de résolution ci-dessus.

E. Remarque finale

33. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur dès leur adoption.

ANNEXE
Directive n° 508 (1995)¹³
relative au respect des obligations et engagements
contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe

1. L'Assemblée, dans sa Directive n° 488 (1993), a chargé sa commission des questions politiques et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme «de veiller de près au respect des engagements pris par les autorités des nouveaux Etats membres et de faire rapport à intervalles de six mois au Bureau jusqu'à ce que tous les engagements aient été respectés».
2. Dans sa Directive n° 485 (1993), l'Assemblée a chargé sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme de «lui faire rapport, lorsque des problèmes se présentent, sur la situation des droits de l'homme dans les Etats membres, y compris la mise en application des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme».
3. Dans sa Résolution 1031 (1994), l'Assemblée a fait observer «que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter les obligations qu'ils ont souscrites aux termes du Statut, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de toutes les autres conventions auxquelles ils sont parties. Outre ces obligations, les autorités de certains Etats, devenus membres après l'adoption en mai 1989 de la Résolution 917 (1989) relative à un statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire, ont pris en toute liberté, au cours de l'examen par l'Assemblée de leur demande d'adhésion, des engagements particuliers sur des points concernant les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Les principaux engagements sont expressément mentionnés dans les avis correspondants, adoptés par l'Assemblée».
4. Dans la même résolution, l'Assemblée a estimé que «tout manquement aux engagements librement consentis, s'il perdure, aura (...) des conséquences. A cette fin, l'Assemblée pourra utiliser les dispositions pertinentes du Statut du Conseil de l'Europe et de son propre Règlement».
5. Compte tenu également de la déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994, l'Assemblée cherche à renforcer ses propres procédures de suivi, établies en 1993.
6. L'Assemblée charge donc sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme (pour rapport) et sa commission des questions politiques (pour avis) de continuer à veiller de près au respect des obligations et engagements dans tous les Etats membres concernés. La commission des relations avec les pays européens non membres sera également saisie pour avis en ce qui concerne les Etats membres qui ont bénéficié du statut d'invité spécial. Afin d'engager la procédure, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme doit prendre une décision dans ce sens, conformément à la procédure habituelle en commission.
7. Les pays qui sont membres ou candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe en tant que membres à part entière doivent se conformer à la Recommandation 1201 (1993). Le respect de cette recommandation sera également visé par le processus de surveillance.
8. Les commissions devront agir en étroite coopération. Elles peuvent faire directement rapport à l'Assemblée. Les rapports ne concerneront qu'un seul pays à la fois et comprendront un projet de résolution présentant des propositions claires pour l'amélioration de la situation dans le pays concerné.

9. L'Assemblée pourrait sanctionner toute rupture persistante de ces engagements, et manque de coopération au processus de suivi, par la non-ratification des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale, au début de sa prochaine session ordinaire, conformément à l'article 6 du Règlement.

10. Si le pays continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée pourrait adresser une recommandation au Comité des Ministres, lui demandant d'engager l'action appropriée prévue par l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe.

11. Cette directive remplace la Directive n° 488 (1993) et la Résolution 1031 (1994).

Commission chargée du rapport: commission du Règlement.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 7298 et Renvoi n° 2008 du 28 avril 1995.

Projet de résolution: adopté par la commission à l'unanimité, moins une abstention, le 24 janvier 1996.

Membres de la commission: Mme *Lentz-Cornette* (Président), MM. *Rewaj*, Verbeek (Vice-Présidents), Alloncle (Remplaçant: *Vinçon*), Cummings, Djerov, Sir Anthony Durant (Remplaçant: Sir *Russell Johnston*), M. Fenech, Mme *Fernández Ramiro*, Lord *Finsberg*, MM. *Gabrielescu*, Galanos, *Gjellerod*, *Goovaerts*, Mme *Holand*, MM. *Laakso*, *Lorenzi*, *Loukota*, *Magnusson*, *Marten*, *Masson*, *Molnár*, *Proriol*, *Pukl*, Mme *Ragnarsdottir*, MM. *Rokofyllos*, *Schieder*, *Schloten*, von *Schmude*, *Seiler*, *Selva* (Remplaçant: *Speroni*), *Slobodník*, *Sinka*, *Soldani* (Remplaçant: *La Russa*), *Spahia*, *Stretovych*, *Tahiri*, *Wallace*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont en italique.

Secrétaire de la commission: M. Heinrich.

1de la commission du Règlement.

2Le paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995) est ainsi libellé: «L'Assemblée pourrait sanctionner toute rupture persistante de ces engagements, et manque de coopération au processus de suivi, par la non-ratification des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale, au début de sa prochaine session ordinaire, conformément à l'article 6 du Règlement.»

3L'article 8 est rédigé comme suit: «Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même.»

4L'article 25.b est ainsi libellé: «Aucun Représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'assentiment de celle-ci.»

5Voir également à ce propos la Directive n° 398 (1981): «L'Assemblée, consciente de la contribution remarquable des parlementaires turcs à ses travaux, conclut à regret que, compte tenu des dispositions de l'article 25 (paragraphe 1) du Statut et de l'article 7 (paragraphe 1 et 2) du Règlement de l'Assemblée, il ne serait pas conforme à ces textes d'envisager la prolongation du mandat de la délégation parlementaire turque auprès du Conseil de l'Europe (...).»

6Ce sont les principes mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut, aux articles 25 et 26 du Statut, et le principe selon lequel les délégations parlementaires nationales doivent refléter les divers courants d'opinions de leur parlement.

7L'Assemblée ayant tenu en 1949 une session unique de trente et un jours, sans interruption, l'idée s'est également exprimée que «session ordinaire» aux articles 25.a et b du Statut signifie en réalité «partie de session»; l'expression «session ordinaire» se trouve également dans les articles 28.a, 32, 33, 41.d du Statut et en maints endroits du Règlement de l'Assemblée (par exemple, aux articles 9 (9) et 45 (8)), où elle couvre indubitablement l'année parlementaire dans sa totalité; il serait difficile d'imaginer que, dans un cas, «session ordinaire» signifie «partie de session» et, dans d'autres, «année parlementaire».

8Voir paragraphe 3 du COM (95) 216 final (23 mai 1995) de la Commission des Communautés européennes et l'audition du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme dans les accords extérieurs, des 20 et 21 novembre 1995.

9Il est rappelé que, dans sa Directive n° 488 (1993), l'Assemblée a déjà estimé que le respect d'engagements spécifiques formulés par les autorités de l'Etat candidat sur des questions liées aux principes fondamentaux de l'Organisation est la condition d'une participation pleine et entière des délégations parlementaires des nouveaux Etats membres à ses travaux.

10Un autre principe à prendre en considération d'après le droit international est que l'abrogation d'une décision doit suivre les mêmes (ou de plus strictes) règles que celles qui doivent être remplies pour obtenir cette décision.

11Les propositions de directive devraient être exclues puisque, conformément à l'article 31 (3), elles peuvent être mises aux voix sans avoir été renvoyées préalablement en commission; or, étant donné l'importance de la question, il est indispensable d'établir dans tous les cas un rapport de commission.

12Le paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995) est ainsi libellé: «L'Assemblée pourrait sanctionner toute rupture persistante de ces engagements, et manque de coopération au processus de suivi, par la non-ratification des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale, au début de sa prochaine session ordinaire, conformément à l'article 6 du Règlement.»

13Discussion par l'Assemblée le 26 avril 1995 (12e séance). Voir Doc. 7277, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Columberg), Doc. 7292, avis de la commission des relations avec les pays européens non membres (rapporteur: M. Seitlinger) et Doc. 7294, avis de la commission du Règlement (rapporteur: Lord Finsberg). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 1995 (12e séance).

Rapport présenté au nom de la commission de Vérification des Pouvoirs (1967)

**CONSULTATIVE ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE**

24th April 1967

Doc. 2221

DRAFT REPORT

*presented on behalf
of the Credentials Committee ¹
by Mr. KIRK*

1. Meeting in accordance with the provisions of Rule 6 of the Rules of Procedure, the Committee appointed for the checking of credentials examined those of the Representatives and Substitutes to the 19th Ordinary Session of the Consultative Assembly.

2. The credentials certified by the Ministers of Foreign Affairs and received by the Secretariat General of the Council of Europe called for no comment.

3. The credentials of the *Maltese delegation* have not yet been received at Strasbourg. By letter of 24th April 1967 the Maltese Permanent Representative has informed the Secretary General that the credentials have been signed by the Minister of Commonwealth and Foreign Affairs, but owing to a postal strike, have not yet reached Strasbourg. The Committee recommend that the Maltese delegation be seated provisionally in accordance with paragraph 4 of Rule 6 of the Rules of Procedure, and that the President of the Assembly shall be requested to inform the Assembly when the credentials are received.

1. (a) Unanimously adopted by the Committee on 24th April 1967.

MEMBERS OF THE COMMITTEE: Mr. Finn Moe (*Chairman*); MM. Akça, Bauer, Mrs. Firnberg, MM. Furler, Kirk, Meyers, Menderes, Peel, Eugène Schaus.

(b) See 1st Sitting, 24th April 1967 (adoption of the report).

**ASSEMBLÉE CONSULTATIVE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

24 avril 1967

Doc. 2221

RAPPORT

*présenté au nom
de la commission de Vérification des Pouvoirs ¹
par M. KIRK*

1. La commission chargée de la vérification des pouvoirs, réunie conformément aux dispositions de l'article 6 du Règlement, a examiné les dossiers de désignation des Représentants et Suppléants à la 19^e Session ordinaire de l'Assemblée Consultative.

2. Les pouvoirs certifiés par les ministres des Affaires Étrangères et transmis au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe n'appellent pas d'observations.

3. Les pouvoirs de la *délégation maltaise* n'ont pas encore été transmis au Secrétariat. Par lettre du 24 avril 1967, le Représentant permanent de Malte a informé le Secrétaire Général qu'ils avaient été signés par le ministre des Affaires Étrangères et du Commonwealth, mais que les documents n'étaient pas encore parvenus à Strasbourg en raison d'une grève des postiers. La commission recommande que la délégation maltaise siège provisoirement, conformément à l'article 6 (4) du Règlement, et que le Président de l'Assemblée soit invité à informer l'Assemblée dès que les pouvoirs auront été transmis.

1. (a) Adopté à l'unanimité le 24 avril 1967.

MEMBRES DE LA COMMISSION: MM. Finn Moe (*Président*); Akça, Bauer, M^{me} Firnberg, MM. Furler, Kirk, Meyers, Menderes, Peel, Eugène Schaus.

(b) Voir 1^{re} séance, 24 avril 1967 (adoption du rapport).

Lettres

Représentation de la Turquie (1981)

La Haye, le 24 mars 1981

Monsieur le Président,

Le Président en exercice de la Commission du Règlement, M. Frangos, ayant dû partir d'urgence, m'a chargé de vous écrire comme suit, de sa part :

Par lettre du 2 mars dernier, vous m'avez demandé de soumettre à la Commission du Règlement deux questions concernant la représentation de la Turquie à l'Assemblée.

Au cours de sa réunion de ce jour, la Commission a examiné ce problème, sur la base de la note que j'avais fait établir par le secrétariat (document AS/Pro (32) 7 ci-joint).

A l'issue de la discussion, la Commission du Règlement m'a chargé de vous faire savoir ce qui suit :

./.

Monsieur H.J. de KOSTER
Président de l'Assemblée
parlementaire du
Conseil de l'Europe

Par 9 voix contre 7 elle a estimé qu'en l'absence momentanée d'un Parlement en Turquie, le Gouvernement de ce pays ne transgresserait ni la lettre ni l'esprit du Statut du Conseil de l'Europe en prolongeant pour la 33e Session le mandat des membres de la délégation turque à l'Assemblée telle qu'elle a été nommée par le Parlement turc en avril 1980 pour notre 32e Session.

La minorité de la Commission, par contre, est d'avis qu'une prorogation des pouvoirs de l'actuelle délégation turque n'était pas concevable, puisqu'elle n'a été nommée par le Parlement que pour la seule 32e Session qui prendra fin le 11 mai prochain, ce Parlement agissant en l'occurrence conformément à une tradition remontant à 1949 et partagée par d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

D'autre part, à la quasi-unanimité, les membres de la Commission du Règlement ont exprimé le souhait que, même si, pour une raison ou une autre, la représentation turque pleine et entière à l'Assemblée ne pouvait être maintenue, une formule de "liaison" soit trouvée.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très dévoués.

Signé : Georges CHARITONS
Secrétaire de la
Commission du Règlement

Représentation de la Turquie (1981)

Strasbourg, le 10 mars 1981

Restricted

AS/Pro (32) 7

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

COMMISSION DU REGLEMENT

Représentation de la Turquie à l'Assemblée
parlementaire du Conseil de l'Europe

Note du Secrétariat Général,
préparée par le Greffe de l'Assemblée
à la demande du Président en exercice
de la Commission du Règlement

1. Le 2 mars 1981, le Président de l'Assemblée a adressé la lettre suivante au Président de la Commission du Règlement :

"La représentation de la Turquie à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soulève une série de problèmes dont vous êtes certainement conscient. Des difficultés particulières pourraient surgir à l'ouverture de la 33e Session ordinaire, le 11 mai prochain. En vue de clarifier nos idées sur le plan de la procédure, et notamment celles du Bureau de l'Assemblée et de la Commission des questions politiques, j'aimerais connaître l'avis de la Commission du Règlement sur les deux points suivants :

1. Est-il concevable que des pouvoirs valables puissent être transmis par le Ministre des affaires étrangères de Turquie à l'ouverture de la 33e Session de l'Assemblée, par exemple pour l'ensemble des membres de la Délégation turque actuelle ? Je rappelle à ce propos que la transmission des pouvoirs, en ce qui concerne la Turquie, a toujours été faite par le Ministre des affaires étrangères et non par le Président du Parlement comme c'est le cas de certains autres pays membres.

2. Si la réponse à cette première question est négative, existe-t-il une formule qui permettrait une participation des membres de l'actuelle délégation turque aux travaux de l'Assemblée et/ou de ses commissions, évidemment sans droit de vote ?

Je vous serais très reconnaissant de soumettre ces questions à la Commission du Règlement lors de sa prochaine réunion, le 23 mars, et de me faire tenir aussitôt que possible votre réponse, afin qu'elle puisse être communiquée à la Commission des questions politiques et au Bureau de l'Assemblée qui se réuniront trois jours plus tard."

2. Jusqu'à la fin de la 32e Session ordinaire de l'Assemblée le 11 mai 1981, les membres de la Délégation turque dont les pouvoirs avaient été validés à l'ouverture de cette Session, le 21 avril 1980, peuvent siéger de plein droit à l'Assemblée et dans les commissions en application de l'article 25 du Statut ; mais en vertu de ce même article, leur situation sera radicalement modifiée à l'ouverture de la 33e Session.

3. Les dispositions du Statut applicables en la matière sont les suivantes :

"ARTICLE 25

(a) L'Assemblée ... est composée de Représentants de chaque Membre, élus par son Parlement en son sein ou désignés parmi les membres du Parlement selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le Gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi de procédure à suivre dans ce cas ...

Le mandat des Représentants ainsi désignés prend effet à l'ouverture de la session ordinaire suivant leur désignation ; il n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure, sauf le droit des Membres de procéder à de nouvelles désignations à la suite d'élections parlementaires.

...

(b) Aucun Représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'assentiment de celle-ci.

(c) Chaque Représentant peut avoir un Suppléant qui, en son absence, aura qualité pour siéger, prendre la parole et voter à sa place. Les dispositions du paragraphe (a) ci-dessus s'appliquent également à la désignation des Suppléants."

4. Une première remarque s'impose à propos d'une possible interprétation du membre de phrase "sous réserve ... que le Gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi de procédure à suivre dans ce cas".

5. Ici les mots déterminants sont "nominations complémentaires" - en anglais : "any additional appointments necessary". Cette formulation signifie clairement qu'un gouvernement peut, dans le cours d'une Session de l'Assemblée et lorsque son Parlement national n'est pas lui-même en session, pourvoir aux sièges devenus vacants par suite de décès ou de démission, mais non désigner la Délégation tout entière à l'ouverture de la Session annuelle de l'Assemblée.

6. La deuxième question qu'il convient de poser est celle de la durée du mandat des membres de l'actuelle Délégation turque. En effet, le Statut dispose que le mandat des membres de l'Assemblée "n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure". Comme indiqué dans le projet de rapport, présenté par M. Heger, sur la vérification des pouvoirs et le mandat des membres de l'Assemblée, une fraction des Etats membres ont coutume de désigner leurs Délégations pour une durée plus longue qu'une session ordinaire de l'Assemblée, le plus souvent pour toute la durée de la législature nationale (AS/Pro (32) 5, paragraphe 12, de l'exposé des motifs).

7. Tel n'est, cependant, pas le cas de la Turquie où, depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 1949, la Délégation est désignée par les Chambres chaque année pour la session ordinaire à venir de l'Assemblée. Cette pratique ressort clairement des indications figurant sur les formulaires de transmission des pouvoirs signés chaque année par le Ministre turc des affaires étrangères et, pour la 32e Session de l'Assemblée, des comptes rendus officiels du Sénat turc du 8 avril 1980, et de l'Assemblée nationale du 17 juin 1980, reproduisant une décision du 8 avril précédent :

- (a) Extrait du Compte rendu des débats du Sénat du 8 avril 1980 (traduction officieuse)

" ...

5. Propositions de la Présidence concernant les candidats présentés par les groupes politiques pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée de l'Atlantique Nord, et l'Union Interparlementaire.

M. LE PRESIDENT. - Je vous présente la proposition de la Présidence contenue dans la lettre suivante signée par le Vice-Président du Sénat :

"A l'attention du Sénat

Les noms des sénateurs ci-après ont été présentés pour les trois Assemblées (internationales) :

(Suit la liste des noms)"

Je porte cette liste à votre connaissance".

(b) Extrait du Compte rendu des débats de l'Assemblée nationale du 17 juin 1980 (traduction officielle) :

"1. Liste des candidats désignés par les groupes politiques pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. LE PRESIDENT. - Je porte à votre connaissance la proposition suivante de la Présidence en date du 8 avril 1980 :

"Conformément aux articles 25 et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, et en application de la Loi N° 378, modifiée par la Loi N° 1599, sur les relations extérieures des Chambres, je vous sou mets la liste de la délégation qui va représenter l'Assemblée Nationale :

(Suit la liste des noms)"

Je vous sou mets cette communication pour informatior

8. Cette désignation de la Délégation est intervenue avant l'ouverture de la 32e Session de l'Assemblée, dans les mêmes conditions et formes que chaque année précédemment.

9. En outre, la lettre de transmission des pouvoirs, signée par le Représentant Permanent de Turquie auprès du Conseil de l'Europe, adressée au Greffier de l'Assemblée le 21 avril 1980 précise : "... je m'empresse de vous présenter ci-joint les pouvoirs des membres titulaires et suppléants de la Délégation Parlementaire turque à la 32e Session ordinaire de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe."

10. Ainsi donc, le mandat des membres de l'actuelle délégation turque à l'Assemblée viendra effectivement à expiration à l'ouverture de la 32e Session, le 11 mai 1981.

11. Or, depuis le 12 septembre 1980, il n'y a plus de Parlement en Turquie qui aurait pu désigner une nouvelle Délégation ou renouveler le mandat des membres de la Délégation sortante, de sorte que des Représentants et Suppléants ne peuvent pas être nommés conformément aux dispositions du Statut du Conseil de l'Europe.

12. Tels sont les éléments que la Commission du Règlement doit prendre en considération pour répondre à la première question du Président de l'Assemblée, à savoir s'il est concevable que des pouvoirs valables puissent être transmis par le Ministre des affaires étrangères de Turquie à l'ouverture de la 33e Session de l'Assemblée, par exemple pour l'ensemble des membres de la Délégation turque actuelle.

13. En cas de réponse négative, il convient alors de se demander s'il existe une procédure qui permettrait aux membres de cette Délégation d'apporter leur concours aux travaux l'Assemblée, continuant ainsi l'active participation des parlementaires de ce pays qui remonte à 1949 et dont l'utilité dans bien des domaines est évidente.

14. Il n'apparaît pas possible d'appliquer en l'occurrence l'article 54 du Règlement, relatif aux observateurs, car il s'agit (paragraphe 1) de "représentants officiels d'Etats non membres du Conseil de l'Europe désignés avec l'agrément de leur Parlement". Or, (a) la Turquie n'est pas un Etat non membre, et (b) il n'y a pas de parlement susceptible de donner son agrément.

15. On pourrait, par contre, imaginer que le Gouvernement turc constitue une "délégation de liaison avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe", composée de tous les Représentants et Suppléants désignés par le Parlement en avril 1980, et dont les membres auraient accès à l'hémicycle et le droit de parole, de même que dans les commissions.

16. Il s'agirait d'une formule "ad hoc", destinée à faire face à une situation particulière, qui n'est pas prévue par le Règlement, mais qui n'est pas non plus spécifiquement interdite. De toute évidence, l'Assemblée devra donner son accord, mais il s'agirait alors d'une décision de caractère politique et non plus réglementaire.

Annexe III: Jurisprudence pertinente

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Affaire Cordova c. Italie (no 2) (2003)

PREMIÈRE SECTION, Requête n° 45649/99, ARRÊT, 30 janvier 2003

En l'affaire Cordova c. Italie (n° 2),

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M. C.L. Rozakis, *président*,

M^{me} F. Tulkens,

M. G. Bonello,

M^{mes} N. Vajic,

S. Botoucharova,

MM. A. Kovler,

V. Zagrebelsky, *juges*,

et de M. S. Nielsen, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 octobre 2002 et 9 janvier 2003, Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 45649/99) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Agostino Cordova (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 31 octobre 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant alléguait, d'une part, que la décision d'annuler la condamnation d'un parlementaire jugé l'avoir diffamé s'analysait en une violation de ses droits d'accès à un tribunal et à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (articles 6 § 1 et 13 de la Convention), et, d'autre part, que l'étendue de la liberté d'expression reconnue au parlementaire en question était contraire à l'article 14 de la Convention.

3. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

4. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'en connaître (article 27 § 1 de la Convention).

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La requête a alors été transférée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 13 juin 2002, la Cour a déclaré la requête recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 octobre 2002 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. F. Crisafulli, *coagent*,

– *pour le requérant*

M. G. Minieri, *conseil*.

La Cour les a entendus en leurs déclarations.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1936 et réside à Naples.

10. En 1993, il était procureur de la République au parquet de Palmi.

11. Lors d'une réunion électorale tenue à Palmi le 13 mars 1994, M. Vittorio Sgarbi, député au Parlement italien, prononça le discours suivant:

« Je connaissais Palmi à cause de l'action scélérate d'un magistrat nommé Cordova, qui a conféré à ce lieu la seule célébrité de l'inquisition qu'il y a représentée et qu'il continue d'y représenter en diffamant le Sud. Je poursuivrai mon combat contre les magistrats inféodés (*collusi*) aux partis [politiques], qui veulent seulement mener une lutte politique et non défendre la justice. (...) Je me souviens d'une chose inacceptable (...) : par délire de toute-puissance, par volonté de dominer, ce magistrat a envoyé deux carabiniers (...) saisir les listes des personnes inscrites au Rotary. Va te faire foutre, Cordova, va te faire foutre (*vaffanculo Cordova, vaffanculo*) ! Vous ne devez pas accepter qu'un magistrat dépense votre argent pour sa propre gloire, juste pour s'affirmer ».

12. Lors d'une deuxième réunion, qui eut lieu à Palmi le 6 juin 1994, M. Sgarbi prononça un autre discours, dont voici les passages pertinents pour la présente espèce :

« Première ville d'Italie, Palmi a désigné une candidate au concours de *Miss Italia*, créant ainsi une opposition avec cette vilaine tête de Cordova, qui a porté plainte contre moi (...) Vous savez, il y a des plaintes dont je suis fier, alors que ce M. Cordova, à propos duquel j'ai tout simplement dit ce que lui même accepte, on le surnomme « bulldog » (*Mastino*) ; et moi j'ai dit qu'il a tellement une tête d'acteur qu'il pourrait jouer le rôle aussi bien du policier

que du chien du policier, et il a porté plainte contre moi ; moi, j'ai trouvé qu'il n'avait pas beaucoup d'humour, mais cette plainte ne m'inquiète pas, car si quelqu'un accepte de se faire appeler « bulldog », et il en a vraiment un peu l'allure, on comprend mal pourquoi il se fâche pour une de mes plaisanteries ; or, pour montrer comment la magistrature profite de son pouvoir, il a porté plainte contre moi, et on m'a même renvoyé en jugement ».

13. Estimant que les affirmations de M. Sgarbi avaient porté atteinte à son honneur et à sa réputation, le requérant déposa plainte pour diffamation aggravée.

14. Par une ordonnance du 15 décembre 1994, le parquet de Palmi renvoya M. Sgarbi en jugement devant le juge d'instance de cette même ville et fixa la date de l'audience au 6 mars 1995. Le jour venu, le requérant se constitua partie civile.

15. Par un jugement du 6 mars 1995, dont le texte fut déposé au greffe le 6 juin 1995, le juge d'instance condamna M. Sgarbi à une peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'à la réparations des dommages subis par le requérant, dont le montant devait être fixé dans un procès civil. Il octroya également au requérant une créance exécutoire par provision de 20 000 000 liras (environ 10 329 euros) sur le montant global de ces dommages.

16. Le juge d'instance précisa tout d'abord qu'il n'avait pas estimé nécessaire de suspendre la procédure afin de demander l'avis de la Chambre des députés. En effet, il ressortait d'une simple lecture du chef d'accusation que les affirmations litigieuses n'avaient pas été prononcées dans l'exercice de fonctions parlementaires ; elles n'étaient donc pas couvertes par la garantie constitutionnelle de l'immunité parlementaire (article 68 § 1 de la Constitution). Quant au fond de l'affaire, le juge d'instance observa qu'au delà des expressions clairement vulgaires et outrageantes (en particulier le mot « *vaffanculo* »), les affirmations de M. Sgarbi tendaient à présenter le requérant comme un magistrat narcissique qui faisait usage de ses fonctions et de l'argent public uniquement pour rechercher sa propre gloire et qui ne poursuivait pas les intérêts de la justice, mais ceux de certains partis politiques. Dans ces circonstances, il ne pouvait y avoir aucun doute sur le caractère diffamatoire des affirmations de M. Sgarbi. Certes, ce dernier avait, comme tout autre citoyen, le droit de critiquer un magistrat, mais une telle critique devait revêtir une forme civile et se référer à des faits objectifs et précis, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Bien au contraire, M. Sgarbi avait, de façon tout à fait générale et injustifiée, attribué au requérant des comportements contraires à l'éthique professionnelle, se lançant ainsi dans une querelle de personnes.

17. M. Sgarbi interjeta appel de ce jugement. Il demanda notamment la suspension de la procédure et la transmission du dossier à la Chambre des députés. Cette demande était fondée sur l'article 2 § 4 du décret-loi n° 116 de 1996 (tel qu'en vigueur à l'époque), aux termes duquel si le juge n'accueille pas l'exception concernant l'applicabilité de l'article 68 § 1 de la Constitution soulevée par l'une des parties, il transmet dans les meilleurs délais une copie du dossier à la chambre législative à laquelle le membre du Parlement appartient. La transmission du dossier entraîne la suspension de la procédure jusqu'à la délibération de la chambre législative concernée. Cette suspension ne peut en aucun cas excéder une durée globale de cent vingt jours.

18. Par un arrêt du 28 mars 1996, la cour d'appel de Reggio de Calabre confirma la décision de première instance. Quant à la demande de suspension, elle observa que le juge d'instance avait déjà transmis le dossier à la Chambre des députés, qui avait donc eu la possibilité de délibérer sur la question de l'applicabilité de l'article 68 § 1 de la Constitution. Par ailleurs, le délai légal de cent vingt jours était depuis longtemps expiré.

19. M. Sgarbi se pourvut en cassation.

20. Par une ordonnance du 23 octobre 1996, la Cour de cassation prononça la suspension de la procédure et ordonna la transmission du dossier à la Chambre des députés. La question fut d'abord examinée par la commission des immunités (*Giunta per le autorizzazioni a procedere*), qui proposa de dire que les faits pour lesquels M. Sgarbi avait été jugé ne concernaient pas des opinions exprimées dans l'exercice de ses fonctions, et que donc l'article 68 de la Constitution ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce.

21. Le 22 octobre 1997, après en avoir délibéré, l'Assemblée plénière de la Chambre des députés rejeta, par 197 voix contre 154, avec 60 abstentions, la proposition de la commission des immunités.

22. Dans un mémoire du 26 février 1998, le requérant, estimant que la délibération de la Chambre des députés avait indûment envahi le champ d'attribution du pouvoir judiciaire, demanda à la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle.

23. Par un arrêt du 6 mai 1998, dont le texte fut déposé au greffe le 17 juillet 1998, la Cour de cassation cassa les décisions de la cour d'appel de Reggio de Calabre et du juge d'instance de Palmi, les déclarant nulles et non avenues au motif que l'accusé avait agi dans l'exercice de la fonction parlementaire.

24. La Cour de cassation observa notamment que deux intérêts garantis par la Constitution se trouvaient en conflit : d'un côté, l'autonomie et l'indépendance du Parlement, de l'autre, le droit pour tout citoyen de saisir les juridictions judiciaires pour obtenir la sanction de son droit à la protection de sa réputation. La délibération par laquelle une chambre législative reconnaissait qu'un certain fait était couvert par l'article 68 § 1 de la Constitution empêchait la continuation de toute procédure pénale, civile ou administrative contre le parlementaire responsable du fait en question, et faisait donc prévaloir le premier intérêt sur le deuxième. Une telle délibération ne pouvait pas être censurée par les juridictions judiciaires. Ces dernières pouvaient cependant soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle lorsqu'elles estimaient que, dans les circonstances particulières d'une affaire donnée, le Parlement avait mal exercé son pouvoir, comprimant et réduisant de façon arbitraire les attributions institutionnelles des organes judiciaires.

25. En l'espèce, la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997 n'était, de l'avis de la Cour de Cassation, ni arbitraire ni manifestement illogique. Certes, elle avait élargi la garantie offerte par l'article 68 § 1 de la Constitution à des opinions exprimées en dehors des activités parlementaires *stricto sensu*, mais une interprétation extensive de la notion de « fonctions parlementaires », comprenant tous les actes d'inspiration politique, même accomplis en dehors du siège du Parlement, avait à plusieurs reprises été retenue et n'était pas, en soi, manifestement contraire à l'esprit de la Constitution. La Chambre des députés avait donc pu, sans outrepasser ses pouvoirs, choisir une telle interprétation. Dans ces conditions, la Cour de cassation estima qu'il ne s'imposait pas de soulever un conflit entre pouvoirs et annula la condamnation prononcée à l'encontre de M. Sgarbi.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

26. L'article 68 § 1 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 3 de 1993, qui a abrogé la nécessité d'obtenir l'autorisation du Parlement pour procéder contre l'un de ses membres, est ainsi libellé :

« Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions et votes exprimés par eux dans l'exercice de leurs fonctions ».

27. La Cour constitutionnelle a précisé que la délibération d'une chambre législative affirmant que le comportement de l'un de ses membres entre dans le champ d'application de la disposition précitée empêche d'entamer ou de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis.

28. Si (normalement à la demande du parlementaire concerné) une telle délibération est adoptée, les juridictions judiciaires ne peuvent la censurer. Toutefois, si le juge estime qu'elle s'analyse en un exercice illégitime du pouvoir d'appréciation attribué aux chambres législatives, il peut soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1150 de 1988). La même possibilité n'est pas reconnue aux parties au procès.

29. Les chambres législatives ont adopté une interprétation extensive de l'article 68 § 1, reconnaissant son applicabilité aux opinions exprimées en dehors du siège du Parlement, fussent-elles indépendantes de l'activité parlementaire proprement dite. Cette interprétation extensive se fonde sur l'idée que les jugements politiques exprimés hors du Parlement constituent une projection vers l'extérieur de l'activité parlementaire et relèvent du mandat confié par les électeurs à leurs représentants.

30. Saisie de la question à l'occasion de conflits entre pouvoirs de l'Etat soulevés par les juges, la Cour constitutionnelle a d'abord exercé un contrôle limité à la régularité formelle de la délibération parlementaire. Puis, progressivement, elle a établi des limites plus étroites à la garantie de l'immunité parlementaire, élargissant du même coup la portée du contrôle devant être exercé par elle quant à la compatibilité de la délibération parlementaire avec l'article 68 de la Constitution. Dans son arrêt n° 289 du 18 juillet 1998, elle a ainsi précisé que la « fonction parlementaire » (*funzione parlamentare*) ne peut pas couvrir toute l'activité politique d'un député ou d'un sénateur car « une telle interprétation (...) entraînerait le risque de transformer une garantie en un privilège personnel ». Et d'ajouter : « on ne saurait établir aucun lien entre de nombreuses allusions prononcées lors de réunions, conférences de presse, émissions télévisées (...) et une question parlementaire adressée par la suite au ministre de la Justice (...). En conclure autrement [équivaldrait à admettre] qu'aucune affirmation, même gravement diffamatoire et (...) tout à fait indépendante de la fonction ou activité parlementaire, ne peut être censurée ».

31. Dans sa jurisprudence ultérieure, qui peut maintenant être considérée comme bien établie, la Cour constitutionnelle a précisé que lorsqu'il s'agit d'opinions exprimées en dehors du Parlement, il faut vérifier s'il existe un lien avec les activités parlementaires. En particulier, il doit y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte parlementaire préalable (voir les arrêts n^{os} 10, 11, 56, 58, et 82 de 2000, n^{os} 137 et 289 de 2001, et n^{os} 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002).

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

32. Dans son mémoire du 30 août 2002, le Gouvernement notait que le requérant n'avait pas interjeté appel contre « le jugement du juge d'instance de Messine », ce qui pouvait avoir des conséquences sous l'angle de l'article 35 § 1 de la Convention.

33. A l'audience devant la Cour, toutefois, son agent a déclaré que cette question avait été soulevée par erreur dans le mémoire et qu'il ne souhaitait pas la poursuivre.

34. La Cour note que le Gouvernement a renoncé à son exception préliminaire et ne juge pas nécessaire de se pencher sur elle.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

35. Le requérant se plaint du manque d'équité de la procédure suivie devant la Cour de cassation. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

1. Les arguments des parties

a) Le requérant

36. Le requérant soutient que la décision d'annuler la condamnation de M. Sgarbi est fondée sur des erreurs de droit et dépendait en dernier ressort d'une délibération de la Chambre des députés, organe ne pouvant être considéré comme impartial.

37. Il estime notamment que la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997 est clairement contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 68 § 1 de la Constitution, puisqu'elle considère comme exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires des affirmations injurieuses adressées à un particulier dans le cadre d'une querelle de personnes.

38. Il observe que, dans son affaire, la Cour de cassation – dont la décision était sans appel – a refusé de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, le privant ainsi d'un recours apte à protéger les victimes de déclarations diffamatoires de parlementaires. Il souligne par ailleurs que seule la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle (arrêts n^{os} 10, 11, 58 et 82 de 2000) reconnaît que l'immunité prévue à l'article 68 § 1 ne couvre que les opinions liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. En l'espèce, selon lui, les propos de M. Sgarbi n'avaient aucun rapport avec l'activité de parlementaire de leur auteur, mais visaient simplement à l'offenser et à l'insulter. Il considère qu'interpréter l'immunité parlementaire comme couvrant également ce type d'atteinte à la réputation d'autrui équivaldrait à octroyer aux sénateurs et aux députés une « autorisation d'insulter librement » (*licenza per il libero insulto*) pour des motifs personnels.

39. Le requérant rappelle en outre que la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997, doublée du refus par la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, l'a privé de toute possibilité non seulement d'obtenir la condamnation de M. Sgarbi au pénal, mais aussi d'introduire au civil une action en réparation des dommages subis. Cette situation s'analyserait en une absence totale de contrôle de la justice sur les décisions prises par le Parlement.

b) Le Gouvernement

40. Le Gouvernement rappelle que l'immunité reconnue aux membres du Parlement pour leurs votes et opinions poursuit le but d'assurer aux représentants du peuple, dans l'exercice de leurs fonctions, la liberté d'expression la plus complète, en marge des limites imposées aux autres citoyens. Toute interférence avec cette liberté devrait être exclue.

41. Ce principe serait d'ailleurs reconnu par toutes les démocraties parlementaires et devrait être considéré comme l'une des règles caractérisant les systèmes démocratiques, où

règnent la séparation des pouvoirs et la prééminence du droit. Comme il ne serait pas raisonnable de croire qu'en signant la Convention les Hautes Parties contractantes ont souhaité y renoncer, sa compatibilité avec les droits fondamentaux de l'individu ne saurait être mise en question. Le Gouvernement se réfère, sur ce point, à la jurisprudence développée par la Commission dans les affaires *X c. Autriche*, *Young c. Irlande* et *Ó'Faolain c. Irlande* (voir, respectivement, les requêtes n^{os} 3374/67, 25646/94 et 29099/95, décisions de la Commission des 4 février 1969 et 17 janvier 1996) et par la Cour dans l'affaire *Fayed c. Royaume-Uni* (voir l'arrêt du 21 septembre 1994, série A n^o 294-B).

42. Le Gouvernement considère que, justifiée par son rattachement à une fonction prévue par la Constitution, l'immunité en question ne se heurte ni au principe de l'égalité des citoyens devant la loi ni à l'interdiction de la discrimination. Elle ne viserait ni à créer une catégorie « privilégiée » ni à permettre aux parlementaires de faire un usage arbitraire de leurs prérogatives. Elle poursuivrait au contraire le but légitime de permettre au Parlement de débattre librement et ouvertement sur toute question concernant la vie publique, sans que ses membres aient à craindre des persécutions ou de possibles conséquences sur le plan judiciaire.

43. De plus, en cas de doute quant à l'applicabilité ou à l'étendue de l'immunité, les délibérations des chambres législatives adoptées en la matière pourraient être contestées par le pouvoir judiciaire devant la Cour constitutionnelle, compétente pour vérifier, dans chaque cas d'espèce, si les opinions incriminées ont été exprimées dans l'exercice de fonctions parlementaires. Pour décider de l'opportunité de saisir la Cour constitutionnelle, les juridictions judiciaires se prononceraient, au moins implicitement, sur le caractère correct et légitime de la délibération litigieuse. En tout état de cause, elle ne pourraient à elles seules priver le juge du fond du pouvoir d'examiner le différend.

44. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement estime qu'aucune restriction du droit du requérant à un tribunal ne saurait être décelée en l'espèce. Garantissant la possibilité de saisir une autorité judiciaire pour faire statuer sur une contestation relative à un droit de caractère civil, ledit droit à un tribunal n'impliquerait pas l'obligation, pour le juge, de conduire le procès dans le sens souhaité par le demandeur ou d'écarter les questions préliminaires susceptibles d'empêcher une décision sur le fond. En l'espèce, le requérant a pu s'adresser à un tribunal et se constituer partie civile dans la procédure ouverte contre M. Sgarbi. L'affaire a ensuite été tranchée par trois juridictions successives. En dernier ressort, la Cour de cassation, après avoir soigneusement examiné la question, a estimé que l'interprétation retenue par la Chambre des députés était correcte et qu'un recours pour conflit entre pouvoirs de l'Etat n'offrait pas des chances raisonnables de succès.

45. Le Gouvernement soutient par ailleurs qu'à supposer même que le requérant ait subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal, celle-ci a de toute façon été proportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la liberté et la spontanéité des débats parlementaires. A cet égard, il observe qu'au moins à partir de 1997 (voir notamment les arrêts n^{os} 265 et 375 de 1997, n^o 289 de 1998, n^o 329 de 1999, n^{os} 10, 11, 56, 58, 82, 320 et 420 de 2000, n^{os} 137 et 289 de 2001, n^{os} 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002) la Cour constitutionnelle a annulé de nombreuses délibérations du Parlement concernant l'immunité en question au motif que les comportements dénoncés, même justifiés par une querelle de nature politique, ne présentaient aucun rapport avec les actes caractérisant la fonction parlementaire. Le type de contrôle exercé par la haute juridiction italienne dans le cadre des conflits entre pouvoirs de l'Etat constituerait donc un instrument de protection en faveur des citoyens victimes d'une infraction pénale commise par un député ou un sénateur que le Parlement aurait illégitimement estimée couverte par l'article 68 § 1 de la Constitution. La jurisprudence récente montrerait en outre que l'étendue de l'immunité parlementaire est maintenant soigneusement ajustée au but poursuivi, la Cour constitutionnelle tenant compte de l'importance de garantir une protection judiciaire des droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation de ceux qui s'estiment offensés par les déclarations d'un parlementaire. Dans ces conditions, on ne saurait conclure que le droit des particuliers à un tribunal peut se trouver

atteint dans sa substance même, s'agissant, tout au plus, d'une réglementation dudit droit rentrant dans la marge d'appréciation devant, en la matière, être reconnue aux Etats contractants.

46. Le Gouvernement relève qu'il est vrai qu'un particulier ne peut ni saisir directement la Cour constitutionnelle ni obliger le juge du fond à le faire, mais seulement solliciter une décision en ce sens. Il estime toutefois que ce système ne peut passer pour contraire à la Convention, puisque le conflit entre pouvoirs de l'Etat vise à protéger la fonction de sauvegarde de la prééminence du droit dont le pouvoir judiciaire est investi. Par ailleurs, comme il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 76 de 2001, les parties privées peuvent intervenir dans la procédure devant la haute juridiction italienne.

47. Le Gouvernement allègue enfin qu'à supposer même qu'une violation puisse s'être produite dans la présente affaire, elle ne peut être attribuée qu'à un dysfonctionnement ponctuel du système italien, qui offre normalement des garanties suffisantes et doit être réputé conforme à la Convention. En effet, si le conflit entre pouvoirs avait été soulevé, il est fort probable que la Cour constitutionnelle, au vu de sa jurisprudence, aurait annulé la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997.

2. L'appréciation de la Cour

48. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour a estimé que le grief tiré de l'article 6 de la Convention posait avant tout la question de savoir si le requérant avait pu exercer son droit d'accès à un tribunal (voir *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 17-18, §§ 35-36).

a) Sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit d'accès à un tribunal

49. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3166, § 136). Ce droit ne vaut que pour les « contestations » relatives à des « droits et obligations de caractère civil » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 46-47, § 81, et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172, p. 16, § 36).

50. En l'espèce, la Cour relève que, s'estimant diffamé par les propos de M. Sgarbi, le requérant avait porté plainte à l'encontre du parlementaire en question et s'était constitué partie civile dans la procédure pénale qui avait par la suite été entamée. Dès lors, celle-ci portait sur un droit de caractère civil – à savoir le droit à la protection de sa réputation – dont le requérant pouvait, d'une manière défendable, se prétendre titulaire (voir *Tomasi c. France*, arrêt du 27 août 1992, série A n° 241-A, p. 43, § 121).

51. La Cour note ensuite que, par sa délibération du 22 octobre 1997, la Chambre des députés a déclaré que les propos de M. Sgarbi étaient couverts par l'immunité consacrée par l'article 68 § 1 de la Constitution (voir les paragraphes 20 et 21 ci-dessus), ce qui empêchait de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis (voir le paragraphe 27 ci-dessus).

52. Il est vrai que, comme l'affirme le Gouvernement, la légitimité de ladite délibération a fait l'objet d'un examen de la part de la Cour de cassation, qui, dans son arrêt du 6 mai

1998, a estimé qu'elle n'était ni arbitraire ni manifestement illogique et que la Chambre des députés n'avait pas outrepassé ses pouvoirs (voir les paragraphes 23-25 ci-dessus).

53. On ne saurait toutefois comparer une telle appréciation à une décision sur le droit du requérant à la protection de sa réputation, ni considérer qu'un degré d'accès au juge limité à la faculté de poser une question préliminaire suffisait pour assurer au requérant le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 58, CEDH 1999-I). A ce sujet, il convient de rappeler que l'effectivité du droit en question demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte portant atteinte à ses droits (voir *Bellet c. France*, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 333-B, p. 42, § 36). Dans la présente affaire, à la suite de la délibération du 22 octobre 1997, doublée du refus par la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle, les condamnations prononcées contre M. Sgarbi en première et en deuxième instance ont été annulées, et le requérant s'est vu priver de la possibilité d'obtenir quelque forme de réparation que ce soit pour son préjudice allégué.

54. Dans ces conditions, la Cour considère que le requérant a subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal.

55. Elle rappelle de surcroît que ce droit n'est pas absolu, mais peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Néanmoins, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, §§ 35-36, CEDH 1999-IX, et *Papon c. France*, n° 54210/00, § 90, 25 juillet 2002, non publié ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65).

b) But de l'ingérence

56. La Cour relève que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence en question, qui était prévue par l'article 68 § 1 de la Constitution, poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, §§ 75-77, 17 décembre 2002).

57. Il reste à vérifier si les conséquences subies par le requérant étaient proportionnées aux buts légitimes visés.

c) Proportionnalité de l'ingérence

58. La Cour doit apprécier la restriction litigieuse à la lumière des circonstances particulières de l'espèce (voir *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, § 64). Elle rappelle à cet égard qu'il lui incombe non pas d'examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont touché le requérant a enfreint la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Padovani c. Italie*, arrêt du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 20, § 24). En particulier, la Cour n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, entre autres, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43). Le rôle

de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

59. La Cour observe que lorsqu'un Etat reconnaît une immunité aux membres de son Parlement, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants, en adoptant l'un ou l'autre des systèmes normalement utilisés pour assurer une immunité aux membres du Parlement, soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir *Aït-Mouhoub c. France*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3227, § 52). Il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité des catégories de personnes (voir *Fayed c. Royaume-Uni*, précité, *ibidem*).

60. La Cour rappelle que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente les électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux (*Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, §§ 36 et 40, CEDH 2001-II).

61. On ne peut dès lors, de façon générale, considérer l'immunité parlementaire comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1. De même que ce droit est inhérent à la garantie d'un procès équitable assurée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 83, et, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI).

62. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a estimé compatible avec la Convention une immunité qui couvrirait les déclarations faites au cours des débats parlementaires au sein des chambres législatives et tendait à la protection des intérêts du Parlement dans son ensemble, par opposition à ceux de ses membres pris individuellement (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, §§ 84-85).

63. La Cour relève toutefois en l'occurrence que, prononcées au cours d'une réunion électorale et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations litigieuses de M. Sgarbi n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*, paraissant plutôt s'inscrire dans le cadre d'une querelle entre particuliers. Or, dans un tel cas, on ne saurait justifier un déni d'accès à la justice par le seul motif que la querelle pourrait être de nature politique ou liée à une activité politique.

64. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaldrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement.

65. Aussi la Cour estime-t-elle en l'espèce que la décision d'annuler les jugements favorables au requérant et de paralyser toute autre action tendant à assurer la protection de sa réputation n'a pas respecté le juste équilibre qui doit exister en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

66. La Cour attache également de l'importance au fait qu'après la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997 le requérant ne disposait pas d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement ses droits garantis par la Convention (voir, *a contrario*, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, §§ 68-70, et *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 86). En effet, le refus par la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat a empêché la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la compatibilité entre la délibération litigieuse et les attributions du pouvoir judiciaire. A cet égard, il convient de noter que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a connu sur ce point une certaine évolution, et qu'à présent la haute juridiction italienne estime illégitime que l'immunité soit étendue à des propos n'ayant pas de correspondance substantielle avec des actes parlementaires préalables dont le représentant concerné pourrait passer pour s'être fait l'écho (voir les paragraphes 30, 31 et 45 ci-dessus).

67. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit d'accès à un tribunal garanti au requérant par l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

68. Le requérant estime que le prononcé d'un non-lieu à l'égard de M. Sgarbi a également violé l'article 13 de la Convention, qui se lit ainsi :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

69. Le requérant considère que l'application du système italien d'immunités et prérogatives l'a privé d'une protection juridictionnelle efficace. Il se plaint en outre de l'impossibilité pour le justiciable italien de saisir directement la Cour constitutionnelle.

70. Le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 13 doit être considéré comme absorbé par celui soulevé sous l'angle de l'article 6 § 1. En tout état de cause, se référant aux arguments développés sur le terrain du droit d'accès au tribunal, il soutient que cette disposition n'a pas été violée. Il observe également que l'affaire du requérant a été examinée par trois juridictions et qu'on ne saurait faire découler de l'article 13 de la Convention une obligation pour l'Etat de prévoir une voie de recours contre les décisions définitives rendues par la Cour de cassation ou de garantir aux justiciables un accès direct à la Cour constitutionnelle.

71. La Cour note que le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 13 concerne les mêmes faits que ceux déjà examinés sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention. De plus, il y a lieu de rappeler que lorsqu'une question d'accès à un tribunal se pose, les garanties de l'article 13 sont absorbées par celles de l'article 6 (*Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, § 41).

72. Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention (voir *Posti et Rahko c. Finlande*, n° 27824/95, § 89, 24 septembre 2002, non publié).

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

73. Le requérant allègue que M. Sgarbi, en sa qualité de membre du Parlement, a pu exercer son droit à la liberté d'expression bien au-delà des limites qui sont normalement imposées aux autres citoyens, ce au détriment de ses droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation. Il invoque l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

74. Le requérant soutient que l'immunité indûment reconnue à M. Sgarbi s'analyse en une grave discrimination devant la loi, qui a transformé une prérogative en un privilège injustifié. Il se dit « victime » de cet état de choses dans la mesure où, lésé dans son droit à l'honneur, il n'a pu obtenir réparation devant les juridictions nationales.

75. Le Gouvernement observe que les députés ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres particuliers et que l'étendue de la liberté d'expression qui leur est reconnue se justifie par la nécessité de protéger la liberté des débats parlementaires. Quoi qu'il en soit, il considère que le requérant ne peut être réputé victime d'une « discrimination » qui concerne la généralité des citoyens.

76. La Cour estime, au vu de la conclusion à laquelle elle est parvenue sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (voir paragraphe 67 ci-dessus), qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief du requérant sous l'angle de l'article 14 de la Convention.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

77. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

78. Le requérant allègue avoir subi un tort moral et sollicite l'octroi d'une somme non inférieure à 50 000 euros (EUR).

79. Le Gouvernement estime qu'un arrêt concluant à la violation de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

80. La Cour juge que le requérant a subi un tort moral certain. Eu égard aux circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle décide de lui octroyer la somme de 8 000 EUR.

B. Frais et dépens

81. S'appuyant sur une note d'honoraires, le requérant sollicite le remboursement de 8 745 EUR pour les frais encourus par lui devant la Commission et la Cour.

82. Le Gouvernement s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

83. La Cour observe que la présente affaire est similaire à l'affaire Cordova n° 1 (requête n° 40877/98), dans laquelle le requérant a été représenté devant les organes de la Convention par le même avocat. Les deux affaires ont été traitées conjointement lors de l'audience devant la Cour, et les questions juridiques adressées dans la formule de requête et dans les mémoires présentés à Strasbourg coïncidaient largement. La préparation de la présente requête ayant été facilitée par l'introduction préalable de la requête n° 40877/98, la Cour décide d'accorder au requérant 5 000 EUR pour les frais et dépens exposés par lui devant la Commission et la Cour.

C. Intérêts moratoires

84. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit mille euros) pour dommage moral et 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 janvier 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren

Nielsen Christos

Rozakis

Greffier adjoint Président

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Affaire Cordova c. Italie (no 1) (2003)

PREMIÈRE SECTION, Requête n° 40877/98, ARRÊT, 30 janvier 2003

En l'affaire Cordova c. Italie (n° 1),

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M. C.L. Rozakis, *président*,
 M^{me} F. Tulkens,
 M. G. Bonello,
 M^{mes} N. Vajic,
 S. Botoucharova,
 MM. A. Kovler,
 V. Zagrebelsky, *juges*,
 et de M. S. Nielsen, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 octobre 2002 et 23 janvier 2003,
 Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 40877/98) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Agostino **Cordova** (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 26 mars 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).
2. Le requérant alléguait, d'une part, que la décision d'annuler la condamnation d'un parlementaire jugé l'avoir diffamé s'analysait en une violation de ses droits d'accès à un tribunal et à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (articles 6 § 1 et 13 de la Convention), et, d'autre part, que l'étendue de la liberté d'expression reconnue au parlementaire en question était contraire à l'article 14 de la Convention.
3. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).
4. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'en connaître (article 27 § 1 de la Convention).
5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La requête a alors été transférée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1).
6. Par une décision du 13 juin 2002, la Cour a déclaré la requête recevable.
7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).
8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 octobre 2002 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. F. Crisafulli, *coagent*,

– *pour le requérant*

M. G. Minieri, *conseil*.

La Cour les a entendus en leurs déclarations.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1936 et réside à Naples.

10. En 1993, il était procureur de la République au parquet de Palmi. Dans l'exercice de ses fonctions, il avait enquêté sur un certain M. C. Ce dernier avait entretenu des rapports avec M. Francesco Cossiga, ancien Président de la République italienne, qui, son mandat terminé, était devenu sénateur à vie en application de l'article 59 § 1 de la Constitution.

11. En août 1993, M. Cossiga adressa un téléfax et deux courriers au requérant. Il affirmait lui faire cadeau des droits d'auteur sur les communications écrites, téléphoniques et verbales qu'il avait eues avec M. C. « y compris aux fins de leur exploitation théâtrale et cinématographique » (« *anche ai fini di eventuale sfruttamento teatrale e cinematografico* »), « à titre de modeste contribution pour les frais [qu'allait] entraîner [son] transfert de Palmi à Naples » (« *come modestissimo contributo alle spese che Ella dovrà affrontare per il suo trasferimento da Palmi a Napoli* »). M. Cossiga annonçait en outre au requérant qu'il allait lui envoyer un petit cheval de bois et un tricycle « pour les divertissements auxquels vous avez, je crois, le droit de vous livrer » (« *per quegli svaghi che credo abbia diritto a concedersi* »). M. Cossiga envoya effectivement au requérant le petit cheval de bois et le tricycle, ajoutant à ces objets un jeu de détective nommé « Super Cluedo » ; le colis était accompagné d'un petit mot ainsi libellé : « Amusez-vous, Cher Procureur ! Cordialement, S. Cossiga » (« *Si prenda un po' di svago, gentile Procuratore! Cordialmente F. Cossiga* »).

12. Le requérant porta plainte contre M. Cossiga, estimant que les communications et cadeaux décrits ci-dessus avaient porté atteinte à son honneur et à sa réputation. Des poursuites furent alors entamées contre M. Cossiga pour outrage à officier public.

13. Le 12 juillet 1996, M. Cossiga fut renvoyé en jugement devant le juge d'instance de Messine. Le 23 juin 1997, le requérant se constitua partie civile.

14. Entre-temps, le président du Sénat avait informé le juge d'instance que la commission des immunités parlementaires (« *Giunta (...) delle immunità parlamentari* ») avait proposé à l'assemblée de déclarer que les faits dont M. Cossiga était accusé étaient couverts par l'immunité prévue à l'article 68 § 1 de la Constitution.

15. Par une délibération du 2 juillet 1997, le Sénat approuva à la majorité la proposition de la commission des immunités.

16. Le 23 septembre 1997, le requérant présenta au procureur de la République et au juge d'instance de Messine un mémoire dans lequel il critiquait la délibération du Sénat, observant qu'en l'espèce aucun rapport ne pouvait être décelé entre les faits dont M. Cossiga était accusé (lesquels s'analysaient selon lui en une querelle personnelle avec un magistrat) et l'exercice des fonctions parlementaires. Fort de cette constatation, le requérant alléguait que le Sénat, en appliquant l'article 68 en dehors des conditions prévues par la Constitution, avait envahi les attributions du pouvoir judiciaire, et il sollicitait l'introduction devant la Cour constitutionnelle d'un recours pour conflit entre pouvoirs de l'Etat.

17. Par un jugement du 27 septembre 1997, dont le texte fut déposé au greffe le 10 octobre 1997, le juge d'instance de Messine prononça un non-lieu à l'égard de M. Cossiga « en application de l'article 68 § 1 de la Constitution ».

18. Le juge observa notamment qu'il appartenait au Sénat, dont le vote ne pouvait être censuré par une juridiction judiciaire, de vérifier si les conditions énoncées à l'article 68 étaient remplies. Par ailleurs, il n'estima pas nécessaire de soulever un conflit entre pouvoirs, considérant que la décision du Sénat n'était entachée d'aucun vice de procédure et n'était pas manifestement illogique.

19. Le 4 décembre 1997, le requérant demanda au procureur de la République de Messine d'interjeter appel contre le jugement du 27 septembre 1997. Cette démarche était censée permettre, par la suite, de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle.

20. Par une ordonnance du 13 décembre 1997, le procureur rejeta la demande du requérant. Il observa notamment que la Cour constitutionnelle ne pouvait pas censurer la décision du Sénat, mais seulement évaluer si le Parlement avait ou non utilisé son pouvoir de façon arbitraire, en exerçant une interférence abusive dans la sphère de compétence des juridictions judiciaires. Or il ressortait des travaux parlementaires qu'en l'espèce la délibération incriminée se fondait sur les motifs suivants :

- M. Cossiga avait préalablement critiqué, au travers d'une question parlementaire, les investigations menées par le requérant ;
 - les faits dont M. Cossiga était accusé devaient être interprétés comme une critique polie et ironique de ces investigations ;
 - la jurisprudence des chambres législatives appliquait l'immunité prévue à l'article 68 de la Constitution à tout jugement politique exprimé par un membre du Parlement et pouvant être considéré comme une projection vers l'extérieur des activités parlementaires *stricto sensu*.
21. Selon le procureur général de la République de Messine, ces motifs n'étaient ni illogiques ni manifestement arbitraires.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. L'immunité reconnue aux membres du Parlement

22. L'article 68 § 1 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 3 de 1993, qui a abrogé la nécessité d'obtenir l'autorisation du Parlement pour procéder contre l'un de ses membres, est ainsi libellé :

« Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions et votes exprimés par eux dans l'exercice de leurs fonctions ».

23. La Cour constitutionnelle a précisé que la délibération d'une chambre législative affirmant que le comportement de l'un de ses membres entre dans le champ d'application de la disposition précitée empêche d'entamer ou de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis.

24. Si (normalement à la demande du parlementaire concerné) une telle délibération est adoptée, les juridictions judiciaires ne peuvent la censurer. Toutefois, si le juge estime qu'elle s'analyse en un exercice illégitime du pouvoir d'appréciation attribué aux chambres législatives, il peut soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1150 de 1988). La même possibilité n'est pas reconnue aux parties au procès.

25. Les chambres législatives ont adopté une interprétation extensive de l'article 68 § 1, reconnaissant son applicabilité aux opinions exprimées en dehors du siège du Parlement, fussent-elles indépendantes de l'activité parlementaire proprement dite. Cette interprétation extensive se fonde sur l'idée que les jugements politiques exprimés hors du Parlement constituent une projection vers l'extérieur de l'activité parlementaire et relèvent du mandat confié par les électeurs à leurs représentants.

26. Saisie de la question à l'occasion de conflits entre pouvoirs de l'Etat soulevés par les juges, la Cour constitutionnelle a d'abord exercé un contrôle limité à la régularité formelle de la délibération parlementaire. Puis, progressivement, elle a établi des limites plus étroites à la garantie de l'immunité parlementaire, élargissant du même coup la portée du contrôle devant être exercé par elle quant à la compatibilité de la délibération parlementaire avec l'article 68 de la Constitution. Dans son arrêt n° 289 du 18 juillet 1998, elle a ainsi précisé que la « fonction parlementaire » (*funzione parlamentare*) ne peut pas couvrir toute l'activité politique d'un député ou d'un sénateur car « une telle interprétation (...) entraînerait le risque de transformer une garantie en un privilège personnel ». Elle a ajouté : « on ne saurait établir aucun lien entre de nombreuses allusions prononcées lors de réunions, conférences de presse, émissions télévisées (...) et une question parlementaire adressée par la suite au ministre de la Justice (...). En conclure autrement [équivaldrait à admettre] qu'aucune affirmation, même gravement diffamatoire et (...) tout à fait indépendante de la fonction ou activité parlementaire, ne peut être censurée ».

27. Dans sa jurisprudence ultérieure, qui peut maintenant être considérée comme bien établie, la Cour constitutionnelle a précisé que lorsqu'il s'agit d'opinions exprimées en dehors du Parlement, il faut vérifier s'il existe un lien avec les activités parlementaires. En particulier, il doit y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte parlementaire préalable (voir les arrêts n^{os} 10, 11, 56, 58, et 82 de 2000, n^{os} 137 et 289 de 2001, et n^{os} 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002).

2. *La possibilité pour la partie civile d'interjeter appel contre la décision de première instance*
 28. Aux termes de l'article 576 du code de procédure pénale (ci-après le « CPP »),
 « La partie civile peut attaquer, par le biais du recours prévu pour le parquet (...), seulement aux fins de la responsabilité civile [de l'accusé], le jugement d'acquiescement (...) ».

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

29. Dans son mémoire du 30 août 2002, le Gouvernement demande que la requête soit rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes au motif que le requérant n'a ni entamé au civil une action en réparation des dommages subis ni fait usage du remède prévu à l'article 576 du CPP, qui lui permettait d'interjeter appel contre le jugement du juge d'instance de Messine (voir le paragraphe 28 ci-dessus). Le requérant aurait pu par la suite demander au juge civil ou à la juridiction d'appel de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat.

30. Le Gouvernement reconnaît qu'une exception similaire a été écartée par la Cour au stade de la recevabilité. Il conteste toutefois la décision en cause, estimant qu'elle ne tient pas dûment compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur ce point, qui aurait pu amener le juge civil ou la juridiction d'appel à estimer nécessaire de soulever un conflit entre pouvoirs. Dans le cadre de ce dernier, la Cour constitutionnelle aurait pu annuler la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 et porter ainsi remède à la situation dénoncée par le requérant.

31. La Cour rappelle que si l'article 35 § 4 de la Convention lui permet de rejeter à tout stade de la procédure une requête qu'elle considère comme irrecevable par application de l'article 35, elle a en revanche jugé que seuls des éléments nouveaux et des circonstances exceptionnelles pouvaient l'amener à reconsidérer son rejet d'une exception présentée au stade de l'examen de la recevabilité de la requête (*Cisse c. France*, n° 51346/99, § 32, 9 avril 2002).

32. Or, dans sa décision sur la recevabilité de la présente requête, la Cour a considéré qu'une action civile ou un appel aux sens de l'article 576 du CPP étaient dépourvus de chances raisonnables de succès car ils se seraient heurtés à la délibération du Sénat du 2 juillet 1997. Quant à la possibilité de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, la Cour a observé que, dans le système juridique italien, un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle et que, par conséquent, pareille démarche ne saurait s'analyser en un recours dont l'article 35 § 1 de la Convention exige l'exercice.

33. La Cour n'aperçoit, dans le mémoire du Gouvernement du 30 août 2002, aucun élément nouveau pouvant l'amener à reconsidérer la position qu'elle a prise dans sa décision du 13 juin 2002 rejetant l'exception relative au non-épuisement des voies de recours internes. Il s'ensuit que la demande du Gouvernement doit être rejetée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

34. Le requérant se plaint du manque d'équité de la procédure suivie devant le juge d'instance de Messine. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

1. *Les arguments des parties*

(a) **Le requérant**

35. Le requérant soutient que la décision de prononcer un non-lieu en faveur de M. Cossiga se fonde sur des erreurs de droit et dépendait en dernier ressort d'une délibération du Sénat, organe ne pouvant être considéré comme impartial.

36. Il estime notamment que la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 68 § 1 de la Constitution, puisqu'elle concerne non seulement des « opinions », mais aussi un fait matériel (l'envoi de « cadeaux »), qui, en tant

que tel, ne saurait être couvert par l'immunité en question. Par ailleurs, il ne peut accepter que, dans la mesure où elle porte sur des opinions écrites, la délibération incriminée considère comme exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires des affirmations offensantes adressées à un particulier dans le cadre d'une querelle de personnes.

37. Il observe que, dans son affaire, les autorités italiennes ont refusé de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, le privant ainsi d'un recours apte à protéger les victimes de déclarations diffamatoires de parlementaires. Il souligne par ailleurs que seule la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle (arrêts n^{os} 10, 11, 58 et 82 de 2000) reconnaît que l'immunité prévue à l'article 68 § 1 ne couvre que les opinions liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. En l'espèce, selon lui, les propos de M. Cossiga n'avaient aucun rapport avec l'activité de parlementaire de leur auteur, mais visaient simplement à l'offenser et à l'insulter. Il considère qu'interpréter l'immunité parlementaire comme couvrant également ce type d'atteinte à la réputation d'autrui équivaldrait à octroyer aux sénateurs et aux députés une « autorisation d'insulter librement » (*licenza per il libero insulto*) pour des motifs personnels.

38. Le requérant rappelle en outre que la délibération du Sénat du 2 juillet 1997, doublée du refus par les autorités de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, l'a privé de toute possibilité non seulement d'obtenir la condamnation de M. Cossiga au pénal, mais aussi d'introduire au civil une action en réparation des dommages subis. Cette situation s'analyserait en une absence totale de contrôle de la justice sur les décisions prises par le Parlement.

(b) Le Gouvernement

39. Le Gouvernement rappelle que l'immunité reconnue aux membres du Parlement pour leurs votes et opinions poursuit le but d'assurer aux représentants du peuple, dans l'exercice de leurs fonctions, la liberté d'expression la plus complète, en marge des limites imposées aux autres citoyens. Toute interférence avec cette liberté devrait être exclue.

40. Ce principe serait d'ailleurs reconnu par toutes les démocraties parlementaires et devrait être considéré comme l'une des règles caractérisant les systèmes démocratiques, où règnent la séparation des pouvoirs et la prééminence du droit. Comme il ne serait pas raisonnable de croire qu'en signant la Convention les Hautes Parties contractantes ont souhaité y renoncer, sa compatibilité avec les droits fondamentaux de l'individu ne saurait être mise en question. Le Gouvernement se réfère, sur ce point, à la jurisprudence développée par la Commission dans les affaires *X c. Autriche*, *Young c. Irlande* et *Ó'Faolain c. Irlande* (voir, respectivement, les requêtes n^{os} 3374/67, 25646/94 et 29099/95, décisions de la Commission des 4 février 1969 et 17 janvier 1996) et par la Cour dans l'affaire *Fayed c. Royaume-Uni* (voir l'arrêt du 21 septembre 1994, série A n^o 294-B).

41. Le Gouvernement considère que, justifiée par son rattachement à une fonction prévue par la Constitution, l'immunité en question ne se heurte ni au principe de l'égalité des citoyens devant la loi ni à l'interdiction de la discrimination. Elle ne viserait ni à créer une catégorie « privilégiée » ni à permettre aux parlementaires de faire un usage arbitraire de leurs prérogatives. Elle poursuivrait au contraire le but légitime de permettre au Parlement de débattre librement et ouvertement sur toute question concernant la vie publique, sans que ses membres aient à craindre des persécutions ou de possibles conséquences sur le plan judiciaire.

42. De plus, en cas de doute quant à l'applicabilité ou à l'étendue de l'immunité, les délibérations des chambres législatives adoptées en la matière pourraient être contestées par le pouvoir judiciaire devant la Cour constitutionnelle, compétente pour vérifier, dans chaque cas d'espèce, si les opinions incriminées ont été exprimées dans l'exercice de fonctions parlementaires. Pour décider de l'opportunité de saisir la Cour constitutionnelle, les juridictions judiciaires se prononceraient, au moins implicitement, sur le caractère correct et légitime de la délibération litigieuse. En tout état de cause, elle ne pourraient à elles seules priver le juge du fond du pouvoir d'examiner le différend.

43. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement estime qu'aucune restriction du droit du requérant à un tribunal ne saurait être décelée en l'espèce. Garantissant la possibilité de saisir une autorité judiciaire pour faire statuer sur une contestation relative à un droit de

caractère civil, ledit droit à un tribunal n'impliquerait pas l'obligation, pour le juge, de conduire le procès dans le sens souhaité par le demandeur ou d'écarter les questions préliminaires susceptibles d'empêcher une décision sur le fond. En l'espèce, le requérant a pu s'adresser à un tribunal et se constituer partie civile dans la procédure ouverte contre M. Cossiga. Le juge d'instance de Messine a ensuite examiné la délibération du Sénat et considéré qu'elle était légitime ; en dernier ressort, le parquet a estimé que la décision du juge d'instance était correcte et qu'il n'y avait pas lieu d'interjeter appel contre elle.

44. Le Gouvernement soutient par ailleurs qu'à supposer même que le requérant ait subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal, celle-ci a de toute façon été proportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la liberté et la spontanéité des débats parlementaires. A cet égard, il observe qu'au moins à partir de 1997 (voir notamment les arrêts n^{os} 265 et 375 de 1997, n^o 289 de 1998, n^o 329 de 1999, n^{os} 10, 11, 56, 58, 82, 320 et 420 de 2000, n^{os} 137 et 289 de 2001, n^{os} 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002) la Cour constitutionnelle a annulé de nombreuses délibérations du Parlement concernant l'immunité en question au motif que les comportements dénoncés, même justifiés par une querelle de nature politique, ne présentaient aucun rapport avec les actes caractérisant la fonction parlementaire. Le type de contrôle exercé par la haute juridiction italienne dans le cadre des conflits entre pouvoirs de l'Etat constituerait donc un instrument de protection en faveur des citoyens victimes d'une infraction pénale commise par un député ou un sénateur que le Parlement aurait illégitimement estimée couverte par l'article 68 § 1 de la Constitution. La jurisprudence récente montrerait en outre que l'étendue de l'immunité parlementaire est maintenant soigneusement ajustée au but poursuivi, la Cour constitutionnelle tenant compte de l'importance de garantir une protection judiciaire des droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation de ceux qui s'estiment offensés par les déclarations d'un parlementaire. Dans ces conditions, on ne saurait conclure que le droit des particuliers à un tribunal peut se trouver atteint dans sa substance même, s'agissant, tout au plus, d'une réglementation dudit droit rentrant dans la marge d'appréciation devant, en la matière, être reconnue aux Etats contractants.

45. Le Gouvernement relève qu'il est vrai qu'un particulier ne peut ni saisir directement la Cour constitutionnelle ni obliger le juge du fond à le faire, mais seulement solliciter une décision en ce sens. Il estime toutefois que ce système ne peut passer pour contraire à la Convention, puisque le conflit entre pouvoirs de l'Etat vise à protéger la fonction de sauvegarde de la prééminence du droit dont le pouvoir judiciaire est investi. Par ailleurs, comme il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n^o 76 de 2001, les parties privées peuvent intervenir dans la procédure devant la haute juridiction italienne.

46. Le Gouvernement allègue enfin qu'à supposer même qu'une violation puisse s'être produite dans la présente affaire, elle ne peut être attribuée qu'à un dysfonctionnement ponctuel du système italien, qui offre normalement des garanties suffisantes et doit être réputé conforme à la Convention. En effet, si le conflit entre pouvoirs avait été soulevé, il est fort probable que la Cour constitutionnelle, au vu de sa jurisprudence, aurait annulé la délibération du Sénat du 2 juillet 1997.

2. L'appréciation de la Cour

47. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour a estimé que le grief tiré de l'article 6 de la Convention posait avant tout la question de savoir si le requérant avait pu exercer son droit d'accès à un tribunal (voir *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n^o 18, pp. 17-18, §§ 35-36).

(a) Sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit d'accès à un tribunal

48. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3166, § 136). Ce droit ne vaut que pour les « contestations » relatives à des « droits et obligations de caractère civil » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne (voir, entre autres, *James et autres c.*

Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 46-47, § 81, et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172, p. 16, § 36).

49. En l'espèce, la Cour relève que, s'estimant diffamé par la conduite de M. Cossiga, le requérant avait porté plainte à l'encontre du parlementaire en question et s'était constitué partie civile dans la procédure pénale qui avait par la suite été entamée. Dès lors, celle-ci portait sur un droit de caractère civil – à savoir le droit à la protection de sa réputation – dont le requérant pouvait, d'une manière défendable, se prétendre titulaire (voir *Tomasi c. France*, arrêt du 27 août 1992, série A n° 241-A, p. 43, § 121).

50. La Cour note ensuite que, par sa délibération du 2 juillet 1997, le Sénat a déclaré que la conduite de M. Cossiga était couverte par l'immunité consacrée par l'article 68 § 1 de la Constitution (voir les paragraphes 14 et 15 ci-dessus), ce qui empêchait de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis (voir le paragraphe 23 ci-dessus).

51. Il est vrai que, comme l'affirme le Gouvernement, la légitimité de ladite délibération a fait l'objet d'un examen de la part du juge d'instance de Messine, qui, dans son jugement du 27 septembre 1998, a estimé qu'elle n'était entachée d'aucun vice de procédure et n'était pas manifestement illogique (voir les paragraphes 17-18 ci-dessus).

52. On ne saurait toutefois comparer une telle appréciation à une décision sur le droit du requérant à la protection de sa réputation, ni considérer qu'un degré d'accès au juge limité à la faculté de poser une question préliminaire suffisait pour assurer au requérant le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 58, CEDH 1999-I). A ce sujet, il convient de rappeler que l'effectivité du droit en question demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte portant atteinte à ses droits (voir *Bellet c. France*, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 333-B, p. 42, § 36). Dans la présente affaire, à la suite de la délibération du 2 juillet 1997, doublée du refus par le juge d'instance de Messine de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle, les poursuites entamées contre M. Cossiga ont été classées, et le requérant s'est vu priver de la possibilité d'obtenir quelque forme de réparation que ce soit pour son préjudice allégué.

53. Dans ces conditions, la Cour considère que le requérant a subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal.

54. Elle rappelle de surcroît que ce droit n'est pas absolu, mais peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Néanmoins, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, §§ 35-36, CEDH 1999-IX, et *Papon c. France*, n° 54210/00, § 90, 25 juillet 2002, non publié ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65).

(b) But de l'ingérence

55. La Cour relève que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence en question, qui était prévue par l'article 68 § 1 de la Constitution, poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, §§ 75-77, 17 décembre 2002).

56. Il reste à vérifier si les conséquences subies par le requérant étaient proportionnées aux buts légitimes visés.

(c) Proportionnalité de l'ingérence

57. La Cour doit apprécier la restriction litigieuse à la lumière des circonstances particulières de l'espèce (voir *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, § 64). Elle rappelle à cet égard qu'il lui incombe non pas d'examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont touché le requérant a enfreint la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Padovani c. Italie*, arrêt du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 20, § 24). En particulier, la Cour n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, entre autres, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43). Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

58. La Cour observe que lorsqu'un Etat reconnaît une immunité aux membres de son Parlement, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants, en adoptant l'un ou l'autre des systèmes normalement utilisés pour assurer une immunité aux membres du Parlement, soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir *Aït-Mouhoub c. France*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3227, § 52). Il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité des catégories de personnes (voir *Fayed c. Royaume-Uni*, précité, *ibidem*).

59. La Cour rappelle que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente les électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux (*Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, §§ 36 et 40, CEDH 2001-II).

60. On ne peut dès lors, de façon générale, considérer l'immunité parlementaire comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1. De même que ce droit est inhérent à la garantie d'un procès équitable assurée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 83, et, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI).

61. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a estimé compatible avec la Convention une immunité qui couvrait les déclarations faites au cours des débats parlementaires au sein des chambres législatives et tendait à la protection des intérêts du Parlement dans son ensemble, par opposition à ceux de ses membres pris individuellement (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, §§ 84-85).

62. Cependant, la Cour relève que, dans les circonstances particulières de la présente affaire, la conduite de M. Cossiga n'était pas liée à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. En effet, comme il résulte de l'ordonnance du procureur général de la République de Messine du 13 décembre 1997 (voir le paragraphe 20 ci-dessus), bien que M. Cossiga eût critiqué, dans une question parlementaire préalable, les enquêtes menées par le requérant, la Cour estime que des lettres au contenu ironique ou dérisoire accompagnées de jouets adressés personnellement à un magistrat, ne peuvent, par leur nature même, se comparer à un acte entrant dans les fonctions parlementaires. Cette conduite paraît plutôt s'inscrire dans le cadre d'une querelle entre particuliers. Or, dans un

tel cas, on ne saurait, justifier un déni d'accès à la justice par le seul motif que la querelle pourrait être d'une nature politique ou liée à une activité politique.

63. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaldrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement.

64. Aussi la Cour estime-t-elle en l'espèce que le non-lieu rendu en faveur de M. Cossiga et la décision de paralyser toute autre action tendant à assurer la protection de la réputation du requérant n'ont pas respecté le juste équilibre qui doit exister en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

65. La Cour attache également de l'importance au fait qu'après la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 le requérant ne disposait pas d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement ses droits garantis par la Convention (voir, *a contrario*, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, §§ 68-70, et *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 86). En effet, le refus par le juge d'instance de Messine de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat a empêché la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la compatibilité entre la délibération litigieuse et les attributions du pouvoir judiciaire. A cet égard, il convient de noter que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a connu sur ce point une certaine évolution, et qu'à présent la haute juridiction italienne estime illégitime que l'immunité soit étendue à des propos n'ayant pas de correspondance substantielle avec des actes parlementaires préalables dont le représentant concerné pourrait passer pour s'être fait l'écho (voir les paragraphes 26, 27 et 44 ci-dessus).

66. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit d'accès à un tribunal garanti au requérant par l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

67. Le requérant estime que le prononcé d'un non-lieu à l'égard de M. Cossiga a également violé l'article 13 de la Convention, qui se lit ainsi :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

68. Le requérant considère que l'application du système italien d'immunités et prérogatives l'a privé d'une protection juridictionnelle efficace. Il se plaint en outre de l'impossibilité pour le justiciable italien de saisir directement la Cour constitutionnelle.

69. Le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 13 doit être considéré comme absorbé par celui soulevé sous l'angle de l'article 6 § 1. En tout état de cause, se référant aux arguments développés sur le terrain du droit d'accès au tribunal, il soutient que cette disposition n'a pas été violée. Il observe qu'on ne saurait faire découler de l'article 13 de la Convention une obligation pour l'Etat de prévoir une voie de recours contre les décisions définitives rendues par les juridictions judiciaires ou de garantir aux justiciables un accès direct à la Cour constitutionnelle.

70. La Cour note que le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 13 concerne les mêmes faits que ceux déjà examinés sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention. De plus, il y a lieu de rappeler que lorsqu'une question d'accès à un tribunal se pose, les garanties de l'article 13 sont absorbées par celles de l'article 6 (*Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, § 41).

71. Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention (voir *Posti et Rahko c. Finlande*, n° 27824/95, § 89, 24 septembre 2002, non publié).

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

72. Le requérant allègue que M. Cossiga, en sa qualité de membre du Parlement, a pu exercer son droit à la liberté d'expression bien au-delà des limites qui sont normalement imposées aux autres citoyens, ce au détriment de ses droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation. Il invoque l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

73. Le requérant soutient que l'immunité indûment reconnue à M. Cossiga s'analyse en une grave discrimination devant la loi, qui a transformé une prérogative en un privilège injustifié. Il se dit « victime » de cet état de choses dans la mesure où, lésé dans son droit à l'honneur, il n'a pu obtenir réparation devant les juridictions nationales.

74. Le Gouvernement observe que les députés ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres particuliers et que l'étendue de la liberté d'expression qui leur est reconnue se justifie par la nécessité de protéger la liberté des débats parlementaires. Quoi qu'il en soit, il considère que le requérant ne peut être réputé victime d'une « discrimination » qui concerne la généralité des citoyens.

75. La Cour estime, au vu de la conclusion à laquelle elle est parvenue sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (voir paragraphe 66 ci-dessus), qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief du requérant sous l'angle de l'article 14 de la Convention.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

76. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

77. Le requérant allègue avoir subi un tort moral et sollicite l'octroi d'une somme non inférieure à 50 000 euros (EUR).

78. Le Gouvernement estime qu'un arrêt concluant à la violation de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

79. La Cour juge que le requérant a subi un tort moral certain. Eu égard aux circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle décide de lui octroyer la somme de 8 000 EUR.

B. Frais et dépens

80. S'appuyant sur une note d'honoraires, le requérant sollicite le remboursement de 8 745 EUR pour les frais encourus par lui devant la Commission et la Cour.

81. Le Gouvernement s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

82. La Cour décide qu'il convient d'accorder au requérant la somme (8 745 EUR) réclamée par lui pour la procédure devant la Commission et la Cour.

C. Intérêts moratoires

83. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;

4. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention ;

5. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit mille euros) pour dommage moral et 8 745 EUR (huit mille sept cent quarante-cinq euros) pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 janvier 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen Christos Rozakis
Greffier adjoint Président

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Affaire A. c. Royaume-Uni (2002)

DEUXIÈME SECTION
(Requête n° 35373/97)
ARRÊT**STRASBOURG**

17 décembre 2002

En l'affaire A. c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. Costa, *président*,

A.B. Baka,

Sir Nicolas Bratza,

MM. Gaukur Jörundsson,

L. Loucaides,

C. Bîrsan,

M. Ugrekhelidze, *juges*,et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 5 mars et 3 décembre 2002,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35373/97) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (« le Royaume-Uni ») et dont la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») avait été saisie au nom d'une ressortissante de cet Etat, M^{me} A. (« la requérante »), le 13 janvier 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée par M^{me} G. Ismail, de Liberty, Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. C. A. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, Londres. La requérante ayant déclaré souhaiter que son identité ne soit pas révélée, le président de la chambre lui a accordé l'anonymat (article 47 § 3 du règlement de la Cour ; ci-après « le règlement »).

3. Dans sa requête, M^{me} A. affirmait que l'immunité parlementaire absolue qui l'avait empêchée d'engager une action en justice pour dénoncer les propos tenus à son sujet au Parlement avait emporté violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention et de son droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 8 de la Convention. Elle y voyait une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Elle se plaignait en outre, sur le terrain de l'article 6 § 1, de l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire dans le cadre d'une procédure en diffamation. Elle invoquait également l'article 13 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 de cet instrument).

5. Elle a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête est ainsi échue à la deuxième section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a alors été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'examiner l'affaire

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations sur la recevabilité et le fond de la requête (article 54 § 3 du règlement).

8. Une audience consacrée à la recevabilité et au fond de l'affaire a eu lieu en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 5 mars 2002 (article 54 § 4 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. C. Whomersley, ministère des Affaires étrangères

et du Commonwealth, *agent*,

B. Emmerson, QC, *conseil*,

C. Bird,

M^{me} E. Samson,

M. J. Vaux,

M^{me} N. Pittam,

M. J. Grainger, *conseillers* ;

– *pour la requérante*

MM. A. Nicol, QC, *conseil*,

A. Hudson,

M^{me} G. Ismail, *conseillers*.

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Emmerson et Nicol.

9. Par une décision du 5 mars 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

10. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations complémentaires sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Après avoir consulté les parties, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement). Par ailleurs, des observations ont également été reçues des gouvernements autrichien, belge, néerlandais, français, finlandais, irlandais, italien et norvégien, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. La requérante est une ressortissante britannique née en 1971 et résidant à Bristol. Elle vit avec ses deux enfants dans une maison appartenant à l'association locale de logement, la Solon Housing Association (la « SHA »).

12. En 1994, la SHA relogea l'intéressée et ses enfants dans une nouvelle maison, au 50 Concorde Drive, après avoir reçu un rapport indiquant que la requérante était victime d'injures racistes graves là où elle habitait alors.

13. Concorde Drive se trouve dans la circonscription de Bristol Nord-Ouest. Le 17 juillet 1996, le député de cette circonscription, M. Michael Stern, lança un débat sur la politique municipale du logement (et sur la SHA en particulier) à la Chambre des communes. Dans son discours, il cita expressément la requérante à plusieurs reprises, donnant son nom et son adresse et mentionnant des membres de sa famille. Il s'exprima ainsi :

« Le comportement antisocial de personnes que les journaux qualifient souvent de « voisins infernaux » (« *neighbours from hell* ») est un des problèmes les plus préoccupants en matière de logement social dans tout le pays depuis quelque temps ; le gouvernement est, bien sûr, en train de prendre des mesures pour donner aux collectivités locales le pouvoir d'agir face à de tels comportements. Le point de savoir si une municipalité comme Bristol usera en fait de ce pouvoir est un autre problème.

Je ne soulève pas la question du 50 Concorde Drive, situé dans ma circonscription, et du comportement de sa population fluctuante simplement pour attirer l'attention sur un énième exemple de voisins infernaux ; je le fais également pour signaler que les pratiques des collectivités locales en matière de logement, auxquelles il avait été, semble-t-il, mis fin dans les années 1970, commencent à resurgir dans le mouvement associatif du logement (...)

La Solon Housing Association (South-West) Ltd. a acquis le 50 Concorde Drive dans ma circonscription au début des années 1990 (...). Début 1994, elle y logea des nouveaux locataires, [la requérante] et ses deux enfants, qui sont maintenant âgés de 3 et 6 ans respectivement. Le frère de l'intéressée, actuellement détenu, donne également le 50 Concorde Drive comme adresse permanente. (...)

Le Livre vert du gouvernement intitulé « Comportement antisocial dans les logements sociaux » et publié en avril 1995 relève :

« Ce type de comportement se manifeste de différentes façons et à des degrés divers : vandalisme, tapage, violence verbale et physique, menaces de violence, harcèlement à caractère racial, dégradation de biens, violation de propriété, nuisances causées par des chiens, réparation de voitures dans la rue, virées dans des voitures volées, violence conjugale, drogue, et autres actes de délinquance tels que des cambriolages. »

Inévitablement, la plupart de ces agissements, sinon tous, sont imposés aux voisins du 50 Concorde Drive depuis que cette demeure est occupée, avec le garage correspondant situé

un peu plus loin dans la rue, par la [requérante], ses enfants et leurs jeunes visiteurs, qui, bizarrement, semblent peu enclins à fréquenter l'école durant les heures normales, et, en nombre plus important encore, les visiteurs adultes qui viennent chez les intéressés à toute heure du jour et de la nuit, souvent en entrant dans la maison par des moyens peu orthodoxes, par exemple en passant par la fenêtre de la salle de bains. En fait, on peut dire qu'à certains moments la maison est plus souvent occupée par des visiteurs que par [la requérante].

Quant à la série de garages se trouvant plus loin dans Concorde Drive – l'un d'entre eux est automatiquement loué avec la maison située au n° 50 – les plaintes mettent en cause les nombreux jeunes qui traînent dans les parages, saccagent des voitures, grimpent sur les toits des garages et les endommagent, apparemment sous l'impulsion ou, du moins, avec l'approbation enthousiaste de la famille [de la requérante], adultes et enfants, ce qui rend la réfection de ces garages par leurs propriétaires totalement inutile. Chose plus grave, un incendie dans le garage correspondant au n° 50 et la destruction régulière de ses portes ont amené d'autres utilisateurs légitimes à garer leurs véhicules ailleurs pour des raisons de sécurité.

Mais c'est le comportement de [la requérante] et de son entourage qui est surtout source de préoccupation. Ce sont non seulement les voisins immédiats qui en pâtissent, mais les occupants d'au moins une dizaine de maisons de part et d'autre du n° 50. Depuis que le problème a été signalé à mon attention pour la première fois en 1994, j'ai reçu des rapports faisant état de menaces proférées à l'encontre d'autres enfants, de bagarres dans la maison, dans le jardin et dans la rue, d'allées et venues 24 heures sur 24 – en particulier d'hommes tard le soir, d'ordures et de voitures volées laissées à proximité et de verre répandu sur la route en présence de [la requérante] et de ses visiteurs réguliers, d'allégations relatives à des activités liées à la drogue, et de toutes les autres nuisances de voisinage qui accompagnent ordinairement les logements de ce type. »

14. La requérante conteste la véracité de la plupart des allégations. Le député n'a jamais, ni avant ni après le débat, tenté de communiquer avec elle en ce qui concerne les plaintes formulées par ses voisins à son sujet, ni cherché à vérifier l'exactitude des propos tenus dans son discours. Peu avant celui-ci, le député émit un communiqué de presse destiné à plusieurs journaux, dont l'*Evening Post* de Bristol et le *Daily Express*, qui a une couverture nationale. Le communiqué de presse fit l'objet d'une interdiction de publication jusqu'au moment précis du début du discours. La teneur en était en substance identique à celle du discours. Le lendemain, les deux journaux publièrent des articles renfermant prétendument des extraits du discours, alors qu'ils étaient basés sur le communiqué de presse. Les deux articles étaient illustrés par des photographies de la requérante et mentionnaient son nom et son adresse. L'*Evening Post* titrait :

« Un député s'en prend à des « voisins infernaux » ».

Le titre du *Daily Express* était ainsi libellé :

« Un député donne le nom d'une voisine infernale ».

15. La requérante fut contactée par des journalistes et des reporters de la télévision, qui lui demandèrent de répondre aux allégations du député ; ses commentaires furent résumés dans chacun des journaux le même jour, mais les articles ne leur accordèrent pas une place aussi importante qu'aux propos du député.

16. La requérante reçut par la suite des lettres racistes qui lui étaient adressées au 50 Concorde Drive. L'une d'elles précisait qu'elle devait « être logée avec des gens de [son] espèce, et non avec des propriétaires respectables ». Une autre était ainsi formulée :

« Espèce de connoise de pute de noire, je t'écris juste pour te dire que si vous n'arrêtez pas vos nuisances de nègres, je vais personnellement vous régler votre compte, à toi et à tes petits nègres qui puent. »

17. Il arriva également à la requérante de se heurter dans la rue à des inconnus qui lui crachèrent dessus et la traitèrent de « voisine infernale ».

18. Le 7 août 1996, un rapport fut établi pour le compte de la SHA par un groupe de surveillance du harcèlement et des agressions racistes. Il concluait que « la situation [était] parvenue à un stade où [la requérante] cour[ait] un danger considérable du fait de la divulgation de son nom au public ». Il recommandait de reloger l'intéressée d'urgence. Celle-ci se vit attribuer un nouveau logement en octobre 1996, et ses enfants durent changer d'école.

19. Le 2 août 1996, la requérante adressa au député, par l'intermédiaire de ses *solicitors*, une lettre dans laquelle elle exposait ses griefs et demandait une réponse. Le député transmit la lettre au cabinet du président de la Chambre des communes. Le 12 août 1996, le représentant de ce dernier répondit au député que ses propos étaient protégés par une immunité parlementaire absolue :

« Sous réserve des règles régissant les débats, les députés peuvent formuler toute déclaration qu'ils jugent appropriée pendant un débat, quelque blessante ou préjudiciable qu'elle puisse être pour les sentiments ou la réputation d'autrui ; cette immunité les protège contre toute action en diffamation, ainsi que contre toute autre importunité. »

Une copie de cette lettre fut adressée aux *solicitors* de la requérante en septembre 1996.

20. Le 2 août 1996, les *solicitors* de la requérante écrivirent également au premier ministre de l'époque, M. John Major, l'invitant, en sa qualité de dirigeant du parti politique auquel appartenait M. Stern, à enquêter sur les plaintes de la requérante et à prendre les mesures qui s'imposaient. Le cabinet du premier ministre répondit le 6 août 1996, dans les termes suivants :

« C'est à chaque député qu'il appartient de décider de ses rapports avec ses électeurs, et le premier ministre n'a pas à intervenir en la matière. Il existe un usage parlementaire strict selon lequel les députés ne s'immiscent pas dans les affaires des circonscriptions des autres députés, et cette règle vaut également pour le premier ministre. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Immunité

21. Les propos tenus par les députés au cours des débats à la Chambre des communes sont protégés par une immunité absolue consacrée par l'article 9 de la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) de 1689, qui énonce :

« (...) la liberté de parole, ni celle des débats ou procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune cour ou lieu quelconque autre que le Parlement lui-même ».

22. Les effets de cette immunité ont été décrits par le *Lord Chief Justice* Cockburn dans l'affaire *Ex parte Watson*, 1869, *Queen's Bench*, pp. 573, 576 :

« Il est clair que les déclarations faites par les membres des deux chambres du Parlement lorsqu'ils siègent, même si ceux-ci les savent fausses, ne peuvent servir de fondement à

une action civile ou pénale, quelque préjudiciables qu'elles puissent être pour les intérêts d'autrui ».

23. Les déclarations formulées par des députés en dehors des chambres du Parlement sont régies par les lois ordinaires relatives à la diffamation et à la divulgation d'informations confidentielles, sauf lorsqu'elles sont protégées par une immunité relative.

24. Le point de savoir si une immunité relative s'applique ou non aux déclarations faites dans un contexte politique donné dépend de l'intérêt public. Dans l'affaire *Reynolds v. Times Newspapers Ltd* (2001, vol. 2, *Appeal Cases*, p. 127), qui concernait des allégations formulées dans la presse britannique au sujet d'une crise politique survenue en Irlande en 1994, Lord Nicholls of Birkenhead déclara devant la Chambre des lords (p. 204) :

« La *common law* ne doit pas faire de l'« information politique » une nouvelle catégorie « thématique » de l'immunité relative, ce qui aurait pour effet de faire relever de pareille immunité la publication de toute information de cette nature, quelles que soient les circonstances. Cela n'assurerait pas une protection adéquate de la réputation. En outre, il serait peu judicieux en principe de distinguer le débat politique de la discussion concernant d'autres questions présentant un intérêt politique sérieux. La flexibilité du principe de la *common law* permet de limiter les atteintes à la liberté d'expression à ce qui est nécessaire dans les circonstances d'une affaire donnée. Elle permet au tribunal de donner tout son poids, dans les conditions actuelles, à l'importance de la liberté d'expression des médias relativement à toutes les questions d'intérêt public.

Selon les circonstances, les points suivants doivent notamment être pris en compte (les observations ne sont formulées qu'à titre d'illustration) : 1. La gravité de l'allégation. Plus l'accusation est grave, plus le public est désinformé et l'individu lésé lorsque l'allégation est mensongère. 2. La nature de l'information et le degré d'intérêt général de la question. 3. La source de l'information. Certains informateurs n'ont pas une connaissance directe des événements. Certains sont motivés par des intérêts personnels, ou sont payés pour leurs récits. 4. Les mesures prises pour vérifier les informations. 5. Le statut de l'information. Les allégations ont peut-être déjà fait l'objet d'une enquête qu'il faut respecter. 6. L'urgence de la question. L'information est souvent une denrée périssable. 7. Le point de savoir si des observations ont été sollicitées du plaignant. Celui-ci peut disposer d'informations que d'autres ne possèdent pas ou n'ont pas divulguées. Il n'est pas toujours nécessaire de prendre contact avec le plaignant. 8. Le point de savoir si l'article renferme les grandes lignes de la version du plaignant. 9. Le ton de l'article. Un journal peut soulever des questions ou demander une enquête. Il n'est pas obligé de tenir des allégations pour des déclarations de fait. 10. Les circonstances de la publication, y compris le moment auquel elle est intervenue. »

25. Les articles de presse, dans la mesure où ils rendent compte de façon objective et exacte des débats parlementaires, sont généralement protégés par une forme d'immunité relative, qui se perd seulement si l'éditeur agit « avec malveillance ». A cette fin, la « malveillance » est établie lorsque la publication de l'article en question est dictée par des motifs malhonnêtes ou fait preuve d'une « indifférence totale » pour la vérité. Le défaut d'investigations adéquates n'est pas suffisant en soi pour établir la malveillance, mais il peut constituer un élément dont on peut raisonnablement inférer la malveillance (au sens d'une indifférence totale pour la vérité).

26. L'article 13 de la loi de 1996 sur la diffamation (*Defamation Act*) permet aux députés de renoncer à l'immunité absolue dont ils jouissent au Parlement. Cette disposition énonce :

« 1. Lorsque le comportement d'une personne dans le cadre des travaux parlementaires ou relativement à ces travaux se trouve en cause dans une procédure en diffamation, la personne en question peut, pour ce qui la concerne, renoncer, aux fins de la procédure, à la

protection de toute disposition légale ou réglementaire empêchant d'entraver ou de mettre en discussion les travaux parlementaires devant un tribunal ou lieu autre que le Parlement lui-même.

2. Lorsqu'une personne renonce à cette protection,

a) aucune disposition du type précité ne peut mettre obstacle à l'audition de témoins ni à la formulation de questions, de déclarations, d'allégations, d'observations ou de conclusions au sujet de son comportement, et

b) aucune de ces mesures ne sera considérée comme portant atteinte à l'immunité dont bénéficient les membres des deux chambres du Parlement.

3. La renonciation à cette protection par une personne n'emporte aucune conséquence pour les personnes n'y ayant pas renoncé.

4. Le présent article n'a aucune incidence sur les dispositions légales ou réglementaires qui exonèrent une personne (y compris une personne qui a renoncé à la protection susmentionnée) de toute responsabilité juridique pour des propos tenus ou des actes accomplis au cours ou aux fins de travaux parlementaires, ou en liaison avec de tels travaux ».

27. La surveillance générale des débats est exercée par le président (*Speaker*) de chaque chambre du Parlement. Chaque chambre a ses propres mécanismes permettant de sanctionner les membres qui font délibérément de fausses déclarations au cours des débats. Les déclarations délibérément trompeuses peuvent être punies par le Parlement en tant qu'outrage (*contempt*). Par ailleurs, ainsi que l'a constaté la commission parlementaire restreinte sur la procédure (1988-1989) :

« (...) toute une série de voies s'offrent déjà à une personne qui souhaite redresser ou réfuter des observations formulées à son sujet au Parlement. Elle peut inviter le député de sa circonscription à déposer une « motion à date rapprochée » (*Early Day Motion*) ou, le cas échéant, un amendement à une motion existante ; certains cas peuvent être soulevés au moyen des *Questions* lorsqu'une responsabilité ministérielle peut être établie ; la personne concernée peut saisir la chambre par l'intermédiaire d'un membre ; elle peut également s'adresser directement à l'auteur des allégations dans l'espoir de le convaincre que ses propos ne sont pas fondés et qu'une rétractation se justifierait. Nous croyons que dans de telles conditions la chambre n'attendrait pas une stricte observation du principe selon lequel un membre ne soumet pas à la chambre les doléances d'un électeur de la circonscription d'un autre membre, en particulier si ce dernier est à l'origine de la déclaration litigieuse, pourvu que les règles de la courtoisie parlementaire soient respectées. »

B. Aide judiciaire, assistance « formule verte », et accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires d'avocat

28. En vertu de la partie II de l'annexe 2 à la loi de 1988 sur l'aide judiciaire (*Legal Aid Act*), « les procédures concernant en tout ou en partie une question de diffamation » sont exclues du système d'aide judiciaire en matière civile.

29. L'assistance « formule verte » permet aux justiciables indigents de bénéficier de deux heures de conseils juridiques gratuits d'un *solicitor* dans les affaires de diffamation. Cette durée peut être prolongée sur demande.

30. En vertu de l'article 58 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques (*Courts and Legal Services Act*), les *solicitors* peuvent conclure des accords d'exigibilité conditionnelle de leurs honoraires pour tout type de procédure visé dans un arrêté pris par le *Lord Chancellor*. Selon la définition donnée par ladite disposition, un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires est un accord écrit entre un *solicitor* et son client qui prévoit que tout ou partie des honoraires et frais du *solicitor* ne seront dus que dans les conditions stipulées. L'ordonnance de 1998 sur les accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires d'avocat (instrument législatif n° 1860 de 1998) (*Conditional Fee Agreements Order 1998 (Statutory Instrument 1860)*), qui est entrée en vigueur le 30 juillet 1998, permet de conclure ce type d'accord pour « toutes les procédures ». Semblable accord ne saurait empêcher qu'un justiciable débouté soit éventuellement tenu de payer tout ou partie des frais de procédure de la partie adverse.

C. Délai de prescription

31. Le délai de prescription applicable aux actions en diffamation ayant pour objet des déclarations formulées en juillet 1996 était de trois ans en vertu de l'article 4A de la loi de 1980 sur la prescription (*Limitation Act*), tel qu'incorporé par l'article 57 § 2 de la loi de 1985 sur l'administration de la justice (*Administration of Justice Act*).

D. Rapport de la commission mixte sur le privilège parlementaire (*Parliamentary Privilege*)

32. Une commission mixte des deux chambres du Parlement a été chargée en juillet 1997 de passer en revue les règles régissant le privilège parlementaire. Elle a reçu des informations écrites et orales de diverses sources au Royaume-Uni et à l'étranger et a tenu quatorze réunions publiques en vue de recueillir des données. Elle a publié son rapport en mars 1999. Le chapitre 2 expose ses conclusions sur l'immunité parlementaire (*parliamentary immunity*) :

« 38. L'immunité est large. Les déclarations faites au Parlement ne peuvent même pas servir à étayer une cause d'action trouvant son origine au Parlement ; par exemple, un plaignant qui intente une action en justice contre un député par qui il estime avoir été diffamé au cours d'une émission télévisée ne peut invoquer les déclarations formulées par le député à la Chambre des communes comme preuve de malveillance. L'immunité est également absolue : elle ne disparaît pas du fait de la malveillance ou de l'intention frauduleuse. L'article 9 protège tant le député qui sait ses déclarations fausses que celui qui agit avec honnêteté et de manière responsable (...) En termes juridiques plus précis, cette disposition exonère une personne de toute responsabilité juridique pour des propos tenus ou des actes accomplis au cours ou aux fins de travaux parlementaires, ou en liaison avec de tels travaux.

39. Un principe analogue s'applique dans le cadre de la procédure judiciaire. Les déclarations faites par un juge, un avocat ou un témoin au cours d'une procédure judiciaire sont couvertes, selon la *common law*, par une immunité absolue contre des actions en diffamation. Dans les deux cas, la raison d'être de la règle est la même. L'intérêt général à la liberté d'expression durant les débats, qu'ils soient parlementaires ou judiciaires, est extrêmement important. Il ne doit pas être mis en péril par la perspective d'une enquête ultérieure sur l'état d'esprit des intervenants, même si la contrepartie en est qu'une personne peut être injustement victime de diffamation et se trouver sans recours.

40. Il s'ensuit que nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui laissent entendre que les parlementaires n'ont pas besoin d'une protection plus importante contre des actions civiles que celle qu'offre l'immunité relative dont jouissent les élus locaux. A la différence des parlementaires, la responsabilité des élus locaux peut se trouver engagée en matière de diffamation lorsque leurs propos sont empreints de malveillance. Nous estimons qu'il est de la plus haute importance qu'existe une enceinte publique nationale où les personnes de toutes catégories, quels que soient leur pouvoir ou leur fortune, peuvent être critiquées. Les parlementaires ne doivent pas être exposés au risque de se voir traduits en justice pour justifier les propos qu'ils ont tenus au Parlement. L'usage abusif de la liberté d'expression parlementaire relève de la réglementation interne du Parlement lui-même, et non d'enquêtes et de décisions judiciaires. Le principe de l'immunité judiciaire conserve toute son importance. Les tribunaux ont le devoir de ne pas affaiblir ce principe fondamental. »

III. LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'UNION EUROPÉENNE

33. L'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe énonce :

« a) 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.

b) Les Membres s'engagent à conclure aussitôt que possible un Accord en vue de donner plein effet aux dispositions du paragraphe a) ci-dessus. A cette fin, le Comité des Ministres recommandera aux Gouvernements des Membres la conclusion d'un Accord définissant les privilèges et immunités reconnus sur leurs territoires. En outre, un Accord particulier sera conclu avec le Gouvernement de la République française qui définira les privilèges et immunités dont jouira le Conseil à son siège. »

34. En application du paragraphe b) ci-dessus, les Etats membres ont signé le 2 septembre 1949 l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Les passages pertinents de cet Accord se lisent ainsi :

« Article 14

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.

Article 15

Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays ;

b) sur le territoire de tout Etat membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire. (...) »

35. L'article 5 du Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe dispose :

« Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un Membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

36. L'article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, adopté en application de l'article 28 du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, énonce :

« Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

IV. LES TIERCES INTERVENTIONS

A. Le gouvernement autrichien

37. En vertu de l'article 57 § 1 de la Loi fédérale constitutionnelle, les membres du Conseil national (*Nationalrat* – la chambre basse du Parlement) ne peuvent jamais être tenus pour responsables des votes émis ou des déclarations orales ou écrites formulées par eux dans l'exercice de leurs fonctions (« immunité de fonction »). Ils jouissent à cet égard d'une immunité de poursuites en matière pénale, civile et administrative. Le président de la chambre peut toutefois inviter un membre à s'en tenir au sujet ou le rappeler à l'ordre s'il porte atteinte à la bienséance et à la dignité de la chambre ou tient des propos diffamatoires (article 102 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil national).

38. L'article 57 § 3 énonce qu'une procédure pénale ou civile ne peut être engagée contre un membre du Conseil national sans l'accord de cette assemblée que si elle « ne présente manifestement aucun lien avec l'activité politique du membre en question » (« immunité extra-fonctionnelle »). Un membre du Conseil national peut donc faire l'objet d'une action civile, la question de savoir si la procédure ne présente manifestement aucun lien avec son activité étant tranchée par les autorités de poursuite. Lorsque ces dernières concluent à l'existence d'un lien manifeste ou d'un lien vague, elles doivent solliciter l'accord du Conseil national. Lorsque le membre en question ou un tiers des membres de la Commission des immunités l'exigent, l'accord du Conseil national doit également être sollicité. Selon la doctrine dominante, ce degré d'immunité met simplement obstacle à une action en justice pendant une durée limitée, une procédure devenant possible dès lors que le membre perd le statut lui garantissant son immunité.

39. Le Gouvernement souligne que ces dispositions s'inscrivent dans la tradition juridique nationale et qu'elles visent à protéger les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions politiques, en particulier leur liberté de vote et de parole.

B. Le gouvernement belge

40. Les articles 58 et 59 de la Constitution belge interdisent d'engager des poursuites à l'encontre d'un membre de l'une ou l'autre des chambres fédérales du Parlement à raison des opinions ou votes émis par lui. Sauf cas de flagrant délit, un membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être cité devant un tribunal ou arrêté pendant la durée d'une session parlementaire qu'avec l'autorisation de la chambre. Cette immunité, qui couvre même les actes portant atteinte aux droits des citoyens, est considérée dans le droit et la pratique

internes comme une garantie essentielle au bon fonctionnement du pouvoir législatif, et son caractère absolu comme une condition indispensable à l'efficacité de cette garantie. Les considérations d'ordre privé doivent s'effacer devant l'intérêt général prédominant.

C. Le gouvernement néerlandais

41. Le gouvernement néerlandais attire l'attention sur l'article 71 de la Constitution néerlandaise, qui confère aux membres du Sénat et de la Chambre des représentants des Etats généraux l'immunité de poursuite en quelque matière que ce soit.

42. Il souligne que le droit à l'immunité parlementaire n'est pas absolu aux Pays-Bas. Les règlements intérieurs du Sénat et de la Deuxième chambre envisagent l'hypothèse d'un abus par un parlementaire de la protection offerte par l'article 71. Le président de chaque chambre peut adresser un avertissement à tout membre qui enfreint le règlement intérieur et lui offrir ensuite une possibilité de rétracter les propos litigieux. Si le membre refuse ou persiste à enfreindre le règlement, le président peut lui interdire la parole ou l'exclure pour le reste de la séance ou pour les autres séances devant se tenir le même jour. Des immunités et procédures disciplinaires analogues s'appliquent aux niveaux régional et municipal.

43. Le gouvernement néerlandais estime que l'immunité parlementaire est indispensable au fonctionnement de la démocratie et que si l'on donnait aux juges pouvoir sur les déclarations formulées par les parlementaires au cours de leurs débats, il en résulterait une atteinte inadmissible au principe de la séparation des pouvoirs.

D. Le gouvernement finlandais

44. Selon l'article 30 § 1 de la Constitution (qui date de 1999), rien ne doit empêcher un parlementaire d'exercer ses fonctions de représentant. L'article 30 § 2 énonce qu'un parlementaire ne peut être poursuivi en justice ni privé de sa liberté à raison des opinions exprimées par lui au Parlement ou de sa conduite lors de l'examen d'une question, à moins que le Parlement n'y consente à une majorité de cinq sixièmes des voix exprimées. Les privilèges et immunités parlementaires s'inscrivent dans une longue tradition remontant à 1723. La seule restriction à l'exercice de la liberté d'expression par un représentant est l'obligation, posée par l'article 31 § 2, de respecter les règles de la bienséance et de ne pas agir d'une manière offensante pour autrui. Si un représentant manque à cette obligation, le président peut lui adresser un avertissement ou lui interdire la parole. Le Parlement peut mettre en garde un représentant qui enfreint le règlement de façon répétée ou le suspendre pour une durée maximale de deux semaines.

45. La levée de l'immunité peut être demandée par toute personne ayant le droit d'exercer des poursuites ou d'en requérir. Le président du Parlement examine si cette personne est effectivement investie d'un tel droit et si les poursuites envisagées ont trait aux fonctions officielles du parlementaire. Le Parlement se prononce sur une telle demande en session ordinaire ; la question décisive est de savoir si les poursuites envisagées sont d'une nature telle qu'un intérêt public ou privé commande de saisir la justice. La plupart des demandes soumises jusqu'ici au Parlement ont été jugées manifestement mal fondées et rejetées. Il n'existe aucun cas où des poursuites aient été autorisées à la suite d'allégations d'atteinte à la réputation d'autrui ou de diffusion par un parlementaire d'informations erronées.

46. Le gouvernement finlandais estime que la liberté d'expression et la liberté générale d'action sont essentielles à l'exercice par les parlementaires de leurs fonctions.

E. Le gouvernement français

47. Dans le système français, la protection des représentants du Peuple dans l'accomplissement de leur mandat remonte à 1789. Elle trouve son fondement dans le respect de la souveraineté populaire et dans la nécessité, dans un Etat démocratique, pour les représentants élus d'exercer librement leur mandat, sans crainte de poursuites judiciaires ou d'une ingérence de l'exécutif ou du judiciaire. L'immunité accordée est, d'une part, absolue, car elle protège tous les actes accomplis par les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions contre des poursuites pénales et des actions civiles et, d'autre part, permanente, puisqu'elle continue de s'appliquer après l'expiration du mandat. L'immunité n'est pas instituée dans l'intérêt de la personne du parlementaire mais dans celui de la fonction qu'il exerce. Dès lors, un parlementaire ne peut y renoncer.

48. En revanche, la protection offerte par l'immunité parlementaire est interprétée strictement, et elle ne peut s'étendre aux actes qui sont détachables de l'exercice du mandat. Ainsi, cette immunité ne protège pas les propos tenus à titre privé dans l'enceinte de l'Assemblée ni ceux exprimés dans des articles de presse, quand bien même ils ne feraient que répéter des déclarations formulées à la tribune de l'Assemblée. L'immunité parlementaire impose un devoir de réserve, et des formes d'expression inacceptables peuvent faire l'objet d'une réprimande interne.

F. Le gouvernement irlandais

49. Le gouvernement irlandais déclare que l'immunité parlementaire est conçue partout dans le monde non pas comme une restriction aux droits du citoyen, mais comme une liberté fondamentale. Selon lui, un survol de l'histoire de ce principe, son profond enracinement constitutionnel, tant dans les différents pays qu'au niveau international, et la jurisprudence de la Cour donnent à penser que l'immunité parlementaire relève de la protection de la Convention. A l'appui de cette thèse, il invoque le préambule à la Convention.

50. Le gouvernement irlandais attire notamment l'attention sur les paragraphes 10 et 13 de l'article 15 de la Constitution de la République d'Irlande de 1937, qui sont ainsi libellés :

« [15.10] Chaque chambre fixera sa procédure et son règlement intérieur, avec le pouvoir de sanctionner leur violation ; elle aura le pouvoir d'assurer la liberté des débats (...)

[15.13] Les membres de chaque chambre de l'*Oireachtas* [le Parlement] (...) ne pourront être (...) poursuivis à raison de leurs déclarations dans l'une des chambres devant aucune cour ou autorité autre que la chambre elle-même. »

51. L'article 40 § 3 (2) de la Constitution reconnaît expressément l'obligation pour l'Etat de protéger et de défendre le droit de tout citoyen à sa réputation. Le gouvernement irlandais indique en revanche que le droit interne ne consacre pas un droit absolu à la réputation ou à la protection contre des propos diffamatoires.

52. Il attire également l'attention sur les privilèges et immunités dont jouissent les représentants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les membres du Parlement européen (paragraphes 33-36 ci-dessus). D'après lui, il est difficile de voir comment ces immunités peuvent cadrer avec la Convention si l'octroi par des Etats individuels d'immunités similaires à leurs propres parlementaires emporte violation de cet instrument.

53. Le gouvernement irlandais fait valoir que l'on ne saurait assez souligner l'importance des objectifs légitimes poursuivis par l'immunité parlementaire et que c'est aux autorités nationales qu'il appartient d'assurer l'équilibre entre le droit des citoyens à leur réputation et celui de la libre expression des parlementaires. Lorsqu'elle examine si un équilibre proportionné a été ménagé, la Cour doit tenir compte du fait que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour évaluer les besoins et les contextes locaux.

G. Le gouvernement italien

54. Le gouvernement italien souligne que le privilège parlementaire est reconnu par un grand nombre d'Etats démocratiques en Europe et ailleurs dans le monde, y compris l'Italie, ainsi que par des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Selon lui, le privilège en question est un aspect fondamental de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, ces deux éléments comptant au nombre des traditions politiques sur lesquelles reposent la Convention et le Conseil de l'Europe.

55. Le gouvernement italien précise que, nonobstant la révision récente en Italie des règles relatives aux privilèges et immunités parlementaires, la protection de la liberté d'expression au Parlement contre toute ingérence des tribunaux n'a jamais été mise en cause et continue à être considérée comme un élément essentiel du régime parlementaire. En cas de litige entre le Parlement et le pouvoir judiciaire quant à l'application d'un privilège, c'est une autorité « neutre », à savoir la Cour constitutionnelle, qui statue en dernier ressort. Cette juridiction est constituée de quinze juges, dont cinq sont nommés par les chambres réunies du Parlement, cinq par les juridictions suprêmes, et cinq par le Président de la République.

56. Le gouvernement italien souligne que le privilège parlementaire poursuit son but légitime de façon proportionnée, en particulier du fait que son champ d'application se limite à l'activité parlementaire. Selon lui, les parlementaires ne seraient pas en mesure de s'exprimer librement à la tribune du Parlement s'ils ne jouissaient pas d'une immunité absolue.

H. Le gouvernement norvégien

57. Il n'existe aucune disposition générale accordant l'immunité de poursuites aux membres de l'Assemblée nationale (*Storting*). Toutefois, l'article 66 de la Constitution confère l'immunité dans deux situations restreintes. Un membre ne peut être ni arrêté lorsqu'il se rend à l'Assemblée nationale ou en revient (sauf en cas d'infractions d'ordre public) ni appelé à s'expliquer en dehors des sessions de l'Assemblée sur les opinions qu'il y a exprimées. Cette immunité garantit l'irresponsabilité des membres de l'Assemblée tant au pénal qu'au civil, et s'étend même aux propos supposés être délibérément mensongers ou sans rapport avec l'objet du débat. Un membre ne peut pas renoncer à son immunité. Le caractère absolu de celle-ci est considéré comme nécessaire au regard du but général de la disposition, qui est de garantir le libre échange d'informations et d'idées à l'Assemblée, jugé indispensable dans le régime démocratique norvégien.

58. Toutefois, la responsabilité d'un membre peut se trouver engagée dans l'enceinte de l'Assemblée, les comportements malséants ou insultants étant interdits et pouvant faire l'objet de diverses sanctions : le président de l'Assemblée peut adresser un avertissement à l'intéressé et l'Assemblée peut lui interdire la parole ou l'exclure des débats pour le restant de la journée.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

A. L'immunité parlementaire

59. La requérante voit dans le caractère absolu de l'immunité qui a protégé les propos tenus à son sujet par un député au Parlement une violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

Le passage pertinent en l'espèce de cette disposition est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

1. Applicabilité de l'article 6 § 1

60. Le Gouvernement soutient que le contenu matériel du droit civil à la réputation se trouve circonscrit en droit interne par les règles de l'immunité parlementaire. Or il résulterait des règles en question que lorsqu'un discours prononcé au Parlement porte atteinte à la réputation d'une personne, celle-ci n'a aucun grief pouvant donner lieu à une action en justice de nature à faire jouer les garanties procédurales de l'article 6 § 1 de la Convention.

61. La requérante estime pour sa part que l'immunité judiciaire absolue dont jouissent les députés en ce qui concerne les propos tenus au cours des débats au Parlement constitue un aspect du droit procédural qui relève de l'article 6 § 1.

62. La Cour rappelle que dans l'affaire *Agee c. Royaume-Uni* (n° 7729/76, décision de la Commission du 17 décembre 1976, Décisions et rapports (DR) 7, p. 164) la Commission avait estimé que le requérant n'avait pas, en droit interne, un droit à la protection de sa réputation pour autant que celle-ci pouvait être affectée par des déclarations faites au Parlement. Elle avait conclu en conséquence que l'article 6 § 1 ne garantissait pas un droit à engager une procédure en diffamation à raison de telles déclarations et que le grief du requérant tiré de cette impossibilité d'agir en justice était incompatible *ratione materiae* avec la Convention.

63. La Cour a toutefois établi par la suite que la réponse à la question de savoir si une personne a, au plan interne, une prétention pouvant donner lieu à une action en justice de nature à faire jouer l'article 6 § 1 peut dépendre non seulement du contenu matériel du droit de caractère civil en cause tel que le définit le droit national, mais encore de l'existence de barrières procédurales (*procedural bars*) supprimant ou limitant les possibilités de saisir un tribunal de plaintes potentielles. Dans ce dernier type de cas, l'article 6 § 1 de la Convention peut trouver à s'appliquer. Certes, les organes de la Convention ne sauraient créer, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel de caractère civil n'ayant aucune base légale dans l'Etat concerné. En revanche, il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité civile de larges groupes ou catégories de personnes (*Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, § 65, *Al Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 47, CEDH 2001-XI).

64. En l'espèce, la Cour observe que l'article 9 de la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) ne s'analyse pas en un moyen de défense au fond invocable au civil, mais plutôt en une

barrière procédurale empêchant un tribunal de statuer sur une action ayant pour origine des propos tenus au Parlement.

65. Elle juge toutefois ne pas avoir à déterminer la nature précise de l'immunité litigieuse aux fins de l'article 6 § 1, ce point étant dénué d'importance dans les circonstances particulières de l'espèce. En effet, les questions essentielles du but légitime et de la proportionnalité de la réglementation litigieuse que pose le grief procédural de la requérante sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention sont les mêmes que celles que soulève le grief matériel se rattachant au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 (*Fayed c. Royaume-Uni*, précité, § 67).

La Cour partira donc de l'hypothèse que l'article 6 § 1 s'applique aux faits de la cause.

2. Observation de l'article 6 § 1

66. Le Gouvernement considère comme un principe constitutionnel fondamental la nécessité de protéger par une immunité absolue les déclarations faites au Parlement. Selon lui, une telle immunité sert un double intérêt général, puisqu'elle assure la liberté d'expression au Parlement et la séparation des pouvoirs. Ces buts légitimes lui paraissent suffisamment importants pour l'emporter sur toute atteinte aux droits d'un individu pouvant résulter de propos tenus dans l'enceinte parlementaire. Le Gouvernement précise que l'immunité absolue vise à protéger le Parlement dans son ensemble, et non les membres à titre individuel, et qu'elle ne s'applique que là où elle est strictement nécessaire, c'est-à-dire dans l'enceinte du Parlement lui-même. Il attire également l'attention sur le fait que le Parlement s'est doté de mécanismes internes lui permettant de sanctionner des députés qui formulent délibérément des déclarations fausses au cours d'un débat.

67. Le Gouvernement fait valoir que l'ensemble des Etats parties à la Convention, ainsi que la plupart des autres démocraties, connaissent une forme d'immunité parlementaire, ce qui, au-delà des différences de modalités d'un pays à l'autre, montrerait qu'il s'agit d'un principe pratiquement universel. Il mentionne également l'immunité dont jouissent les membres de diverses organisations internationales, notamment ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen (paragraphes 33-36 ci-dessus).

68. Le Gouvernement souligne les conclusions en faveur du maintien de la règle de l'immunité parlementaire absolue auxquelles est parvenue récemment une commission mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords chargée de se pencher sur le privilège parlementaire (paragraphe 32 ci-dessus).

69. Compte tenu de l'ensemble des éléments plaidant en faveur de la règle de l'immunité parlementaire absolue, le Gouvernement soutient que celle-ci est en principe justifiée par l'intérêt public. Selon lui, dès lors que l'on reconnaît une telle justification, rien ne permet de distinguer les affaires en fonction des faits qui les caractérisent.

70. Le Gouvernement oppose l'immunité absolue dont jouissent les députés au Parlement à l'immunité relative dont bénéficie la presse lorsqu'elle rend compte des débats parlementaires. Il précise que l'intérêt général à la liberté d'informer sur ces débats n'est pas considéré comme suffisamment important pour justifier une immunité absolue, raison pour laquelle le droit interne restreint l'immunité en exigeant des éditeurs une présentation « fidèle et objective », non inspirée par des motifs malhonnêtes, des informations en cause.

71. La requérante soutient que l'article 9 de la Déclaration des Droits l'empêchait d'attaquer devant les juridictions internes tant les éléments diffamatoires que les éléments exacts du discours du député. Elle souligne que la loi de 1996 sur la diffamation permet en fait à un député de renoncer à son immunité parlementaire, lorsque cela lui convient, en

faisant admettre en justice, dans le cadre d'une action engagée par lui, des éléments de preuve relatifs à des déclarations formulées au Parlement. Tout en reconnaissant que l'immunité parlementaire poursuit les buts légitimes que constituent la liberté de débat et la régulation des relations entre le législatif et le judiciaire, l'intéressée la juge disproportionnée par rapport à ceux-ci. D'après elle, plus l'immunité est large, plus les raisons la justifiant doivent être impérieuses, et une immunité absolue telle que celle dont bénéficient les députés doit faire l'objet d'un examen extrêmement rigoureux. A cet égard, elle soutient que la proportionnalité de l'immunité ne peut être appréciée en l'occurrence qu'à la lumière des faits de son affaire. Elle attire l'attention sur la gravité des allégations formulées par le député dans son discours et sur le fait qu'il a cité à plusieurs reprises son nom et son adresse, ce qui, selon elle, n'était pas nécessaire dans le cadre d'un débat sur la politique municipale du logement. Elle souligne également les conséquences, entièrement prévisibles à son sens, qu'ont eues les allégations pour elle-même et ses enfants. Le Gouvernement n'aurait pas démontré de manière convaincante pourquoi une forme de protection moins importante que l'immunité absolue ne pourrait pas répondre aux besoins d'une société démocratique, en particulier pourquoi il serait nécessaire de protéger les députés dans les rares cas où ils tiennent des propos empreints de malveillance et gravement préjudiciables.

72. La requérante soutient que les voies de recours au sein du Parlement indiquées par le Gouvernement ne donnent pas accès à un tribunal indépendant et ne lui offrent aucun recours effectif. Elle oppose cette situation à celle existant dans d'autres institutions démocratiques du Royaume-Uni, telles que les conseils municipaux, où seule une immunité relative s'applique. Elle juge par ailleurs erroné le parallèle établi entre les parlements nationaux et certaines organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe. Etendant son analyse à l'Europe en général, elle constate que dans de nombreux pays l'immunité peut être levée ou ne couvre pas les propos diffamatoires ou injurieux. Elle considère que le principe, posé par le paragraphe 2 de l'article 10, selon lequel la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités doit s'appliquer aussi bien lorsque cette liberté s'exerce au Parlement que lorsqu'elle s'exerce au sein des organes des collectivités locales ou dans d'autres contextes.

73. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable qu'énonce l'article 6 § 1 de la Convention (voir, parmi d'autres, *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, § 36).

74. Le droit à un tribunal n'est toutefois pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation de l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, [GC], n° 26083/94, § 59, CEDH 1999-I).

75. La Cour doit d'abord examiner si la limitation poursuit un but légitime. A cet égard, elle rappelle que dans l'affaire *Young c. Irlande* (requête n° 25636/94, DR 84-B, p. 122) la Commission avait estimé que l'immunité accordée aux députés de la chambre basse du Parlement irlandais avait pour finalité de leur permettre de participer de façon constructive aux débats parlementaires et de représenter leurs électeurs sur des questions d'intérêt public en formulant librement leurs propos ou leurs opinions, sans risque de poursuites devant un tribunal ou une autre autorité.

76. La Cour relève que la requérante admet que l'immunité parlementaire au Royaume-Uni poursuit ce but. L'intéressée reconnaît également que l'immunité est tournée vers un

second but légitime, à savoir la régulation des relations entre les pouvoirs législatif et judiciaire.

77. La Cour conclut que l'immunité parlementaire dont a bénéficié en l'espèce le député ayant tenu les propos litigieux vise les buts légitimes que constituent la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire.

78. La Cour doit examiner ensuite la proportionnalité de l'immunité reconnue audit député. A cet égard, elle note que l'immunité en question revêt un caractère absolu et s'applique tant au pénal qu'au civil. Elle souscrit à l'argument de la requérante selon lequel, du point de vue de sa compatibilité avec la Convention, plus une immunité est large et plus les raisons la justifiant doivent être impérieuses. Elle rappelle toutefois la démarche adoptée par elle dans l'affaire *Fayed* précitée (*loc. cit.*, § 77) et suivie par la Commission dans l'affaire *Young* : lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité d'une immunité, le caractère absolu de celle-ci ne saurait être décisif. Ainsi, par exemple, dans l'affaire *Al-Adsani* susmentionnée, la Cour a dit que l'on ne pouvait de façon générale considérer comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1 des mesures prises par une Partie contractante qui reflètent des règles de droit international généralement reconnues en matière d'immunité des Etats (voir également *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n° 37112/97, § 36, CEDH 2001-XI, *McElhinney c. Irlande* [GC], n° 31253/96, § 37, CEDH 2001-XI).

79. La Cour rappelle également que dans la récente affaire *Jerusalem c. Autriche* (n° 26958/95, §§ 36 et 40, CEDH 2001-II) elle a déclaré que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux.

80. La Cour constate que la plupart, sinon la totalité, des Etats signataires de la Convention accordent une forme d'immunité aux membres de leurs organes législatifs nationaux. En particulier, le droit interne de chacun des huit Etats qui ont soumis des tierces interventions en l'espèce prévoit une telle immunité (paragraphe 37-58 ci-dessus), dont les modalités précises varient d'un pays à l'autre.

81. Des privilèges et immunités sont également octroyés, notamment, aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et à ceux du Parlement européen (paragraphe 33-36 ci-dessus).

82. La Cour relève les conclusions auxquelles est parvenue dans son rapport de mars 1999 la commission mixte des deux chambres du Parlement chargée d'examiner le privilège parlementaire au Royaume-Uni (paragraphe 32 ci-dessus). Elle note en particulier les raisons qui, pour ladite commission (paragraphe 40 du rapport), militent en faveur du maintien de la protection offerte aux membres du Parlement national par l'immunité absolue, opposée à l'immunité relative dont jouissent les élus locaux.

83. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues au sein des Etats signataires, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Al-Adsani* précité, § 56). De même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par

la communauté des nations comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (*ibidem*).

84. En outre, l'immunité octroyée aux députés au Royaume-Uni apparaît à divers égards plus étroite que celle accordée aux membres du corps législatif dans certains autres Etats signataires, à ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à ceux du Parlement européen. En particulier, elle ne s'applique qu'aux déclarations formulées au cours de débats parlementaires à la tribune de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords. Aucune immunité ne protège les propos tenus en dehors de ces enceintes, même s'ils ne sont que la répétition de déclarations faites lors de débats parlementaires sur des questions d'intérêt général. De même, aucune immunité ne couvre les déclarations faites par des députés à la presse qui sont publiées avant les débats parlementaires, même si leur teneur est ensuite répétée au cours des débats proprement dits.

85. L'immunité absolue dont jouissent les députés vise de plus à protéger les intérêts du Parlement dans son ensemble et non ceux des députés à titre individuel, comme en témoigne le fait qu'elle ne joue pas en dehors de l'enceinte parlementaire. En revanche, l'immunité protégeant les personnes qui rapportent les débats parlementaires et celle dont bénéficient les élus locaux revêtent un caractère relatif.

86. La Cour observe que les victimes de déclarations diffamatoires prononcées au Parlement ne sont pas totalement privées de voies de redressement (paragraphe 27 ci-dessus). Lorsque les remarques litigieuses émanent du député de leur circonscription, ces personnes peuvent notamment adresser une requête au Parlement par l'intermédiaire d'un autre député en vue d'obtenir une rétractation. Dans des cas extrêmes, des déclarations délibérément fausses peuvent être sanctionnées par le Parlement comme un outrage envers lui. Le président de chaque chambre exerce un contrôle général sur les débats. La Cour estime que tous ces éléments sont pertinents pour la question de la proportionnalité de l'immunité dont a bénéficié le député en l'espèce.

87. A la lumière de l'ensemble des données, la Cour conclut que l'application d'une règle consacrant une immunité parlementaire absolue ne saurait être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal.

88. La Cour souscrit aux arguments de la requérante selon lesquels les allégations formulées à son sujet dans le discours du député étaient extrêmement graves et de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement. Il est particulièrement regrettable que le député ait cité à plusieurs reprises le nom et l'adresse de l'intéressée. La Cour estime que les conséquences fâcheuses qu'ont eues les propos du député sur la vie de la requérante et de ses enfants étaient entièrement prévisibles. Ces considérations ne sauraient toutefois modifier sa conclusion quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors fonction des faits particuliers de chaque espèce, aurait pour effet de saper sérieusement les buts légitimes poursuivis.

89. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 à raison de l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député.

B. Aide judiciaire

90. La requérante allègue en outre sur le terrain de l'article 6 § 1 que l'absence d'aide judiciaire en matière de diffamation au Royaume-Uni a emporté violation de son droit d'accès à un tribunal.

91. Le Gouvernement soutient que cet aspect du grief de la requérante doit être limité au communiqué de presse du député, car toute action fondée sur le discours de celui-ci était vouée à l'échec et n'exigeait donc pas l'octroi de l'aide judiciaire. Les autorités nationales auraient jugé, dans le cadre de leur marge d'appréciation, qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'allouer les ressources limitées de l'aide judiciaire à la poursuite d'actions en diffamation. Le Gouvernement souligne toutefois qu'à partir de 1998 la requérante avait la faculté de solliciter l'assistance d'un avocat en concluant un accord prévoyant que les honoraires ne seraient dus, en tout ou en partie, qu'à certaines conditions. En outre, l'assistance « *Green Form* » (formule verte) aurait également permis à l'intéressée de bénéficier dans un premier temps d'un avis sur les perspectives de voir aboutir une action.

92. La requérante soutient que l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant des allégations mensongères formulées à son sujet a emporté violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1. Selon elle, les décisions de la Commission ayant écarté, dans des affaires concernant le Royaume-Uni, des griefs relatifs à l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour des procédures en diffamation étaient limitées aux faits de chaque espèce. Il serait totalement irréaliste en l'occurrence de considérer qu'elle aurait dû engager une procédure par ses propres moyens et plaider personnellement, vu son absence de diplômes et sa situation de mère célibataire de deux jeunes enfants. L'assistance d'un défenseur financée sur des fonds publics aurait au contraire été particulièrement justifiée dans son cas, eu égard à sa situation financière et à la gravité des conséquences des allégations du député pour elle-même et ses enfants.

93. Tout en reconnaissant qu'à partir de juillet 1998 elle avait la faculté de solliciter l'assistance d'un avocat en concluant un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires, la requérante souligne qu'elle demeurerait exposée au risque d'être condamnée à payer les frais de procédure de son adversaire si elle était déboutée ; en outre, les accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires étaient encore tout nouveaux à l'époque. Si dans certains cas il est possible de contracter une assurance couvrant le risque d'une condamnation aux frais, la requérante indique que ce type d'assurance est onéreux et au-dessus de ses moyens et n'existe, pour autant qu'elle sache, que depuis juillet 1999, c'est-à-dire depuis une période postérieure à l'expiration du délai de prescription qui était applicable en l'espèce. Quant à l'assistance « formule verte », l'intéressée souligne qu'elle n'englobe pas les frais de représentation en justice par un avocat.

94. La Cour observe d'abord que l'ensemble des déclarations formulées par le député au Parlement et des articles de presse les ayant rapportées étaient protégés par une forme d'immunité. Etant donné qu'une action en justice dirigée contre ces déclarations ou articles n'aurait eu aucune chance d'aboutir, la Cour limitera son analyse de ce grief à l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant le communiqué de presse antérieur, non protégé par une immunité.

95. La Cour a rappelé ci-dessus (paragraphe 73) que le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable qu'énonce l'article 6 § 1 de la Convention.

96. Elle réaffirme en outre que malgré l'absence d'un texte analogue à l'article 6 § 3 c) de la Convention pour les procès civils l'article 6 § 1 peut parfois astreindre l'Etat à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge, soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, soit en raison de la

complexité de la procédure ou de la cause (*Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32, § 26).

97. Toutefois, comme la Cour l'a dit clairement dans l'arrêt *Airey* (§§ 24 et 26), l'article 6 § 1 laisse à l'Etat le choix des moyens à employer pour garantir aux plaideurs un droit effectif d'accès aux tribunaux. La question de savoir si cette disposition exige ou non de fournir l'assistance d'un conseil juridique à un plaideur dépend des circonstances particulières de l'espèce. Il se peut, par exemple, que la faculté de comparaître en personne devant la *High Court* réponde aux exigences de l'article 6 § 1, et que les indications fournies par les règles procédurales et les instructions du tribunal, combinées avec un accès à des conseils et une assistance juridiques, suffisent pour fournir à un requérant une possibilité effective de présenter sa cause (voir également *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, §§ 46-62, CEDH 2002-III).

98. La Cour constate que la requérante avait droit à deux heures de conseils juridiques gratuits dans le cadre de l'assistance « formule verte » et qu'après juillet 1998 elle aurait pu engager un *solicitor* en concluant avec lui un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires (paragraphe 29 et 30 ci-dessus). Quant au risque, qui aurait subsisté, d'une condamnation aux dépens en cas d'échec de son action, elle aurait pu l'évaluer en connaissance de cause avant de décider de saisir ou non la justice en recourant à l'assistance « formule verte ».

99. Au vu de l'ensemble des circonstances, la Cour conclut que l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant la déclaration de presse non protégée par une immunité n'a pas privé la requérante d'un accès effectif à un tribunal.

100. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'absence d'aide judiciaire.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

101. La requérante allègue également que le caractère absolu de l'immunité protégeant les propos tenus à son sujet par le député au Parlement a emporté violation de son droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention.

Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 8 se lisent ainsi :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire (...) à la protection des droits et libertés d'autrui. »

102. La Cour a déjà observé ci-dessus (paragraphe 65) que les questions essentielles du but légitime et de la proportionnalité de la réglementation litigieuse que pose le grief fondé sur l'article 8 sont les mêmes que celles que soulève le grief tiré de l'article 6 § 1 relativement à l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député.

103. Il découle donc de la conclusion de la Cour sur cet aspect du grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 6 § 1 qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 6 § 1

104. La requérante se dit désavantagée par rapport à une personne qui serait victime de déclarations semblables à celles du député mais formulées hors immunité.

L'article 14 se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

105. Le Gouvernement observe que le grief fondé par la requérante sur l'article 14 n'ajoute rien à ceux qu'elle tire des articles 6 § 1 et 8 de la Convention. Il estime, en particulier, que si les immunités sont compatibles avec les exigences de l'article 6 de la Convention pris isolément, alors elles doivent également l'être avec celles de l'article 6 combiné avec l'article 14. Il soutient en outre qu'une personne qui fait l'objet de remarques préjudiciables au sein du Parlement ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'une personne qui est la cible de telles remarques en dehors de l'enceinte parlementaire.

106. La Cour considère que le grief tiré de l'article 14 soulève des questions identiques à celles déjà examinées sur le terrain de l'article 6 § 1. En tout état de cause, elle conclut qu'aucun parallèle de nature à faire jouer l'article 14 ne saurait être établi entre des déclarations formulées lors de débats parlementaires et des propos tenus dans un cadre ordinaire.

107. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

108. La requérante se plaint que, du fait de l'immunité absolue dont jouissent les députés au Parlement et de l'immunité relative dont bénéficie la presse, elle n'a disposé, contrairement aux exigences de l'article 13 de la Convention, d'aucun recours effectif pour faire valoir ses griefs.

L'article 13 est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

109. Le Gouvernement soutient que les seuls griefs défendables de la requérante portent sur les allégations formulées dans le communiqué de presse du député, qui n'était pas couvert par une immunité. Il affirme que pour ce qui est de ce communiqué la requérante avait un droit plein et entier d'accès aux tribunaux puisqu'elle pouvait engager une procédure en diffamation ou intenter une action pour divulgation d'informations confidentielles.

110. Conformément à la jurisprudence de la Cour, l'article 13 s'applique uniquement lorsqu'un individu formule un « grief défendable » de violation d'un droit protégé par la Convention (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131, § 52).

111. La Cour a conclu ci-dessus à la non-violation des articles 6 § 1, 8 et 14 de la Convention en l'espèce. Ayant précédemment déclaré recevables les griefs de la requérante, elle n'en considère pas moins que l'intéressée l'a saisie d'un « grief défendable » de violation de ces dispositions.

112. Cela dit, elle rappelle que l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un Etat contractant comme contraires à la Convention (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, § 85). Les griefs de la requérante portent sur l'immunité conférée par l'article 9 de la Déclaration des Droits de 1689 et sur l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire résultant de l'annexe 2, partie II, de la loi de 1988 sur l'aide judiciaire.

113. La Cour conclut donc que les faits de l'espèce ne révèlent aucune violation de l'article 13 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 de la Convention ;
5. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 17 décembre 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S.

Dollé J.-P.

Costa

Greffière Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. Costa ;
- opinion dissidente de M. Loucaides.

J.-P.C.

S.D.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE COSTA

Dans cette affaire, j'ai conclu, comme la majorité de mes collègues, à la non-violation de la Convention. Je voudrais cependant me séparer, sur certains points, du raisonnement de l'arrêt, et faire quelques remarques de caractère plus général. L'arrêt peut se résumer à l'argumentation suivante : le caractère absolu de l'immunité dont bénéficient les membres du Parlement dans leurs propos correspond à un intérêt tellement élevé que l'impossibilité d'avoir accès à un tribunal pour obtenir réparation s'en trouve justifiée. Donc, quelle que soit la gravité (voir les paragraphes 14 à 18 de l'arrêt) des atteintes portées par le discours d'un parlementaire à sa vie privée et familiale, la requérante n'a subi aucune violation de ses droits tirés de l'article 6 § 1 et de l'article 8 de la Convention. A ce stade, je n'émettrai aucune réserve sur cette façon de voir.

Mais je ne suis pas convaincu par les considérations exprimées au paragraphe 86, selon lesquelles les victimes de déclarations diffamatoires faites dans l'enceinte du Parlement ne sont pas entièrement dénuées de moyens de réparation. A la vérité, ces moyens, déjà évoqués au paragraphe 27, me paraissent plus théoriques et illusoire que concrets et effectifs. Cette « justification » est d'ailleurs inutile car, s'il est vrai aux yeux de la majorité que, même absolue, l'immunité parlementaire n'est pas contraire à la Convention (voir le paragraphe 88), à quoi bon chercher à démontrer qu'elle n'est pas absolue ? Il aurait mieux valu ne rien dire, ou alors expliquer que la requérante était électrice dans la circonscription électorale du député qui, à la Chambre des communes, l'a nommé en cause et que, en définitive, ce serait, à la prochaine élection, aux électeurs de décider si ces attaques étaient injustifiées ou excessives.

De même, je continue de trouver étrange qu'une atteinte au droit d'accès à un tribunal qui touche à sa substance même puisse être jugée à l'aune de la proportionnalité (j'avais déjà soulevé ce point dans mon opinion concordante annexée à l'arrêt *Prince Hans Adam II de Liechtenstein contre Allemagne* du 12 juillet 2001 – voir, dans le même sens, l'opinion concordante du Juge Ress, à laquelle s'était rallié le Juge Zupancic –). Il est certainement conforme à la jurisprudence d'admettre, dans des cas à mon avis exceptionnels, qu'une atteinte absolue au droit à un tribunal ne viole pas l'article 6 § 1. Mais, dans de telles hypothèses, il me semble illogique d'exercer *en outre* un contrôle de proportionnalité. Je n'insiste pas.

J'en viens à des remarques plus générales. Comme le rappellent les tierces interventions, les immunités parlementaires existent partout en Europe, avec des nuances, et je ne mets nullement en doute leur fondement. Il est certainement crucial pour la démocratie que les élus du peuple puissent parler librement dans une enceinte parlementaire (en dehors de celle-ci, c'est déjà une autre affaire), sans redouter la moindre poursuite à raison de leurs opinions (et de leurs votes). Mais ce principe sacro-saint, ne faudrait-il pas l'aménager ? Depuis le *Bill of Rights* de 1689 ou la Constitution française de 1791 (qui, la première, l'a établi en France), les rapports entre les Parlements et le monde extérieur ont changé. Il ne s'agit plus, seulement ou principalement, de protéger leurs membres contre le souverain ou l'exécutif. Il s'agit aussi d'affirmer l'entière liberté d'expression des parlementaires mais, peut-être, de la concilier avec d'autres droits et libertés respectables.

Malgré le caractère très sérieux des accusations portées contre la requérante, et des dommages qui en sont résultés pour elle et ses enfants, l'affaire *A. contre le Royaume-Uni* ne m'a pas paru se prêter à un effort pour opérer une telle conciliation. Et, à vrai dire, je ne suis pas du tout sûr que ce soit à une juridiction, même chargée d'appliquer la Convention, « instrument de l'ordre public européen pour la protection des êtres humains » (arrêt *Loizidou contre Turquie*, exceptions préliminaires, du 23 mars 1995, § 93), d'imposer un quelconque modèle aux Parties contractantes en un domaine aussi politiquement sensible. Mais je suis convaincu qu'une évolution de leur part, dans ce domaine, est souhaitable et possible, et je tenais à le dire.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE LOUCAIDES

(Traduction)

Je ne puis souscrire aux conclusions de la majorité relatives aux griefs tirés des articles 6 § 1, 8 et 13 de la Convention, ni à son raisonnement pour ce qui concerne le grief formulé sur le terrain de l'article 14.

L'affaire a essentiellement pour objet la question de la compatibilité avec les articles 6 § 1 et 8 de la Convention d'une immunité absolue protégeant les déclarations diffamatoires faites au Parlement au sujet de particuliers. Elle soulève accessoirement d'autres questions, que je traiterai ultérieurement.

Il me paraît important de souligner d'emblée les faits de la cause qui mettent le problème en évidence et fournissent les bases nécessaires pour l'appréciation de la question de la proportionnalité de l'immunité litigieuse en tant que restriction éventuelle aux droits garantis par les articles 6 et 8 de la Convention (accès à un tribunal et respect de la vie privée).

Jeune femme de race noire, la requérante vit avec ses deux enfants dans une maison appartenant à l'association locale de logement. En 1994, celle-ci relogea l'intéressée et ses enfants au 50 Concorde Drive, après avoir reçu un rapport indiquant que la requérante était victime d'injures racistes graves là où elle habitait alors.

En juillet 1996, la requérante fut expressément citée par le député de sa circonscription au cours d'un débat à la Chambre des communes sur la politique municipale du logement. Le député nomma l'intéressée, déclara à plusieurs reprises que son frère était en prison et mentionna, plusieurs fois également, son adresse exacte au cours de son intervention, émaillée d'observations désobligeantes à propos du comportement dont la requérante et ses enfants faisaient preuve dans leur maison et aux alentours. Il qualifia la famille de « voisins infernaux », termes qui furent ensuite repris par la presse locale et nationale pour décrire la requérante. L'intéressée soutient qu'aucune des allégations formulées par le député à son sujet n'a jamais été établie et que la plupart d'entre elles émanaient de voisins motivés par le racisme et le ressentiment. Le député déclara notamment dans son discours :

« Ce type de comportement se manifeste de différentes façons et à des degrés divers : vandalisme, tapage, violence verbale et physique, menaces de violence, harcèlement à caractère racial, dégradation de biens, violation de propriété, nuisances causées par des chiens, réparation de voitures dans la rue, virées dans des voitures volées, violence conjugale, drogue et autres actes de délinquance tels que des cambriolages.

Inévitablement, la plupart de ces agissements, sinon tous, sont imposés aux voisins du 50 Concorde Drive depuis que cette demeure est occupée, avec le garage correspondant situé un peu plus loin dans la rue, par la [requérante], ses enfants et leurs jeunes visiteurs, qui, bizarrement, semblent peu enclins à fréquenter l'école durant les heures normales, et, en nombre plus important encore, les visiteurs adultes qui viennent chez les intéressés à toute heure du jour et de la nuit, souvent en entrant dans la maison par des moyens peu orthodoxes, par exemple en passant par la fenêtre de la salle de bains. En fait, on peut dire qu'à certains moments la maison est plus souvent occupée par des visiteurs que par [la requérante].

Le député n'a jamais, ni avant ni après le débat, tenté de communiquer avec la requérante en ce qui concerne les plaintes formulées par ses voisins à son sujet, ni cherché à vérifier l'exactitude des propos tenus dans son discours. Peu avant celui-ci, il émit un communiqué de presse destiné à plusieurs journaux.

Le lendemain, certains journaux publièrent des articles renfermant des extraits du discours basés sur le communiqué de presse. Il y eut également des interviews sur le même sujet à la télévision. Les articles étaient illustrés par des photographies de la requérante et mentionnaient son nom et son adresse. L'*Evening Post* titrait : « *Un député s'en prend à des « voisins infernaux»* ».

Le titre du *Daily Express* était ainsi libellé : « *Un député donne le nom d'une voisine infernale* ».

La requérante reçut par la suite des lettres racistes qui lui étaient adressées au 50 Concorde Drive. L'une d'elles précisait qu'elle devait « être logée avec des gens de [son] espèce, et non avec des propriétaires respectables ». Une autre était ainsi formulée :

« Espèce de connasse de pute noire, je t'écris juste pour te dire que si vous n'arrêtez pas vos nuisances de nègres, je vais personnellement vous régler votre compte, à toi et à tes petits nègres qui puent. »

Il arriva également à la requérante de se heurter dans la rue à des inconnus qui lui crachèrent dessus et la traitèrent de « voisine infernale ».

Trois mois après l'intervention du député au Parlement, l'association du logement compétente, constatant que la requérante et ses enfants étaient désormais en danger de mort, recommanda de reloger d'urgence les intéressés. Ceux-ci se virent attribuer un nouveau logement en octobre 1996, et les enfants durent changer d'école.

La requérante adressa au député, par l'intermédiaire de ses *solicitors*, une lettre dans laquelle elle exposait ses griefs et demandait une réponse. Elle reçut, en réponse, une copie de la lettre rédigée par le président de la Chambre des communes, qui était ainsi libellée :

« Sous réserve des règles régissant les débats, les députés peuvent formuler toute déclaration qu'ils jugent appropriée pendant un débat, quelque blessante ou préjudiciable qu'elle puisse être pour les sentiments ou la réputation d'autrui ; cette immunité les protège contre toute action en diffamation, ainsi que contre toute autre importunité. »

La requérante allègue que l'immunité absolue dont a bénéficié le député l'a empêchée de saisir les tribunaux pour faire valoir ses droits dans le cadre d'une procédure en diffamation. Elle y voit une violation des articles 6 et 8 de la Convention, considérant qu'elle a été victime d'une restriction disproportionnée de ses droits garantis par ces dispositions.

Avant d'aborder le fond de l'affaire, il me faut examiner l'exception préliminaire du Gouvernement selon laquelle le grief relatif à l'immunité absolue appliquée au discours prononcé à la Chambre des communes est incompatible *ratione materiae* avec la Convention au motif qu'un requérant n'a aucun droit de caractère civil à la protection de sa réputation lorsque les déclarations en cause sont couvertes par une immunité absolue. A cet égard, le Gouvernement s'appuie sur la décision rendue par la Commission en 1976 dans l'affaire *Agee c. Royaume-Uni* (n° 7729/76, Décisions et rapports (DR) 7, p. 164). Or cette décision a été suivie de la décision *Young c. Irlande*, rendue en 1996 (n° 25646/94), de l'arrêt *Fayed c. Royaume-Uni*, prononcé par la Cour en 1994 (série A n° 294-B, p. 26) et des arrêts *Osman c. Royaume-Uni* (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3124) et *Z. et autres c. Royaume-Uni* (n° 29392/95, CEDH 2001-V), lesquels, à mon sens, traitent les immunités comme constituant des obstacles procéduraux à l'accès à un tribunal, et non comme délimitant le motif d'action pertinent. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il ressort clairement de l'exposé du droit britannique que l'immunité s'analyse simplement en une fin de non-recevoir faisant échec à une action en diffamation. Dès lors, elle fonctionne uniquement comme une protection procédurale contre une action, de la même manière que d'autres moyens de défense, telle l'exception de vérité. Ainsi, pour prendre l'exemple de

l'exception de vérité, on ne saurait sérieusement, dans le cadre d'une procédure en diffamation, plaider l'absence de motifs d'action en affirmant simplement que la véracité des propos sera prouvée. Une exception n'éteint pas un droit. Elle sert simplement, lorsque ses conditions d'application sont réunies, à neutraliser la responsabilité pour les faits générateurs d'une cause d'action.

Par conséquent, j'estime que l'exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

En ce qui concerne le fond de l'affaire, il est vrai que l'immunité absolue applicable en Angleterre poursuit les buts légitimes que constituent la protection de la liberté de débat dans l'intérêt public et la régulation des relations entre les pouvoirs législatif et judiciaire. La requérante ne le conteste d'ailleurs pas.

Quant à la question de savoir si l'immunité absolue représente une restriction proportionnée au droit d'accès à un tribunal, la position des parties est la suivante.

Le Gouvernement soutient que l'immunité absolue est proportionnée à l'importance de l'intérêt général qu'elle vise à servir. A cet égard, il s'appuie sur la déclaration suivante, extraite d'un jugement rendu en Angleterre :

« L'important intérêt général protégé par une telle immunité est de garantir que rien n'empêche le député (...), au moment où il intervient, d'exprimer pleinement et librement ce qu'il a à dire. S'il existait des exceptions permettant de mettre ultérieurement ses déclarations en cause, il ne saurait pas, au moment où il s'exprime au Parlement, s'il sera par la suite attaqué en raison de ses propos. Par conséquent, il n'aurait pas la confiance que l'immunité vise à protéger ».

On peut comprendre l'argument consistant à dire que l'immunité sert à favoriser un débat sans entrave sur des questions publiques. Mais l'argument opposé me semble plus convaincant : l'annulation de déclarations fausses revêtant un caractère diffamatoire, outre qu'elle protège la dignité individuelle, freine l'expression de contrevérités et améliore la qualité globale du débat public en inhibant les députés irresponsables.

Pour le Gouvernement, dès lors que l'on reconnaît que la règle de l'immunité parlementaire absolue se trouve en principe justifiée par l'intérêt général, rien ne permet de distinguer les affaires en fonction des faits qui les caractérisent.

A l'appui de leurs thèses, les deux parties invoquent l'affaire *Young c. Irlande* précitée, dans laquelle la Commission a rendu sa décision en 1996. Le Gouvernement voit dans cette décision une confirmation de son argument selon lequel, en présence d'un intérêt public suffisamment important, l'immunité protégeant contre des poursuites en diffamation est proportionnée même si elle revêt un caractère absolu. A l'inverse, la requérante soutient que la décision *Young* étaye le point de vue selon lequel la question de savoir si une immunité est proportionnée au but qu'elle poursuit doit être appréciée dans chaque espèce à la lumière des faits pertinents. A mon sens, le texte de la décision en cause de la Commission corrobore ce dernier point de vue. J'adhère aux passages suivants du paragraphe 88 de l'arrêt, dans lesquels la Cour reconnaît le bien-fondé de certains arguments de la requérante :

« La Cour souscrit aux arguments de la requérante selon lesquels les allégations formulées à son sujet dans le discours du député étaient extrêmement graves et de toute évidence inutiles dans le cadre d'un débat sur la politique municipale du logement. Il est particulièrement regrettable que le député ait cité à plusieurs reprises le nom et l'adresse de l'intéressée. (...) [L]es conséquences fâcheuses qu'ont eues les propos du député sur la vie de la requérante et de ses enfants étaient entièrement prévisibles. » (paragraphe 88 de l'arrêt)

Je suis par contre en total désaccord avec la majorité lorsqu'elle ajoute :

« (...) ces considérations ne sauraient toutefois modifier [la] conclusion [de la Cour] quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors fonction des faits particuliers de chaque espèce, aurait pour effet de saper sérieusement les buts légitimes poursuivis. » (*ibidem*)

Je considère que, comme dans le cas de la liberté de la presse, il faut ménager un juste équilibre entre la liberté d'expression au Parlement et la protection de la réputation des individus. L'immunité absolue générale dont jouissent les députés existe de longue date. Elle a été instituée il y a environ 400 ans, lorsque la protection juridique des droits de la personne était encore balbutiante et donc extrêmement limitée. Dans l'intervalle, cette protection a été considérablement accrue, spécialement au travers de la jurisprudence de notre Cour. L'élargissement de la protection de la vie privée est illustratif de cette évolution. On considère aujourd'hui que le droit à la réputation est protégé par la Convention en tant qu'il fait partie intégrante du droit au respect de la vie privée (*N. c. Suède*, n° 11366/85, décision de la Commission du 16 octobre 1986, DR 50, p. 173, et *Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt précité, pp. 50-51, § 67). Par conséquent, l'Etat doit « trouver un équilibre judicieux entre ces deux droits protégés par la Convention, à savoir le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8, et le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention » (*N. c. Suède*, précitée, p. 178). Cet équilibre ne peut être ménagé qu'au moyen d'un système autorisant la prise en compte des circonstances particulières de chaque affaire sur la base des conditions et exceptions pertinentes attachées aux deux droits. L'impératif de l'équilibre implique qu'aucun des deux droits ne puisse prévaloir absolument sur l'autre. Les deux doivent être conciliés de manière harmonieuse, au moyen d'une définition appropriée de leurs conditions d'exercice, afin que la protection nécessaire soit accordée à l'un comme à l'autre. Si la liberté d'expression devait être absolue en toute circonstance, il ne serait guère difficile d'imaginer les abus auxquels elle se prêterait, lesquels pourraient en fait s'analyser en une autorisation de diffamer, ou, pour reprendre la formule du juge Stevens de la Cour suprême des Etats-Unis, en une « base permettant à l'évidence d'assassiner une réputation » (« *an obvious blueprint for character assassination* »).¹

Un autre juge de la Cour suprême des Etats-Unis, le juge Stewart, a précisé à juste titre que « le droit à réparation pour une atteinte à la réputation reflète simplement notre conception fondamentale de la dignité et de la valeur essentielles de chaque être humain – qui est à la base de tout système raisonnable de liberté ordonnée ». ²

Le Gouvernement souligne les conclusions, favorables au maintien de la règle de l'immunité parlementaire absolue, de l'étude menée par une commission mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords (paragraphe 32 de l'arrêt). Cette étude ne modifie pas mon point de vue car a) elle n'a pas été effectuée par un organe indépendant des personnes jouissant de l'immunité en cause, et b) elle ne semble pas aborder sous l'angle de la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la lumière de l'évolution intervenue quant au droit à la réputation la question dont nous sommes saisis en l'espèce.

Au vu des faits de l'espèce, j'estime que l'immunité absolue constitue une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal. A cet égard, je tiens compte :

a) du fait que les allégations diffamatoires en cause, dans le cadre desquelles le nom et l'adresse de la requérante ont été donnés, étaient « de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement » (paragraphe 88 de l'arrêt) ;

b) de la gravité des allégations diffamatoires (*ibidem*) ;

c) de la prévisibilité des conséquences fâcheuses qu'ont eues les déclarations pour la requérante et sa famille, y compris la publication des photographies de l'intéressée et de ses enfants (*ibidem*) ;

d) de la réaction du député à la lettre de la requérante ;

e) du fait que le député n'a jamais cherché à vérifier l'exactitude de ses allégations diffamatoires et n'a pas donné à l'intéressée la possibilité de les commenter avant qu'il ne les formule ;

f) de l'absence de tout autre recours effectif.

J'irais jusqu'à défendre l'avis que, même sans tenir aucunement compte des faits de l'espèce, l'immunité constitue une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal en raison de son caractère absolu, qui exclut la mise en balance des intérêts concurrents.

Certes, plusieurs autres pays connaissent une forme d'immunité absolue, par exemple la Norvège, les Pays-Bas et la Turquie. Mais il est vrai également que dans d'autres pays européens (la majorité), l'immunité n'est pas absolue, soit qu'elle ne s'applique pas aux déclarations diffamatoires, soit qu'elle puisse être levée. Dans le cas du Conseil de l'Europe, l'Etat au titre duquel siège le représentant concerné peut lever l'immunité de celui-ci.

Quant au grief relatif à l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant le communiqué de presse non protégé par l'immunité, je suis, là encore, en désaccord avec la majorité. Une procédure en diffamation soulève diverses questions de droit exigeant des conseils et une assistance juridiques pour garantir un accès effectif à un tribunal et permettre la poursuite de la procédure. Les palliatifs exposés au paragraphe 98 de l'arrêt ne paraissent pas offrir une solution satisfaisante au problème, de sorte qu'à mon sens la requérante n'a pas pu exercer effectivement son droit d'accès à un tribunal en l'espèce. J'estime donc qu'il y a également eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour cette raison.

En outre, l'immunité absolue qui a protégé les propos tenus par le député au sujet de la requérante dans l'enceinte parlementaire a, d'après moi, violé le droit de l'intéressée au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention, car j'y vois une restriction disproportionnée audit droit. Sur ce point, je renvoie aux motifs exposés ci-dessus quant au grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 6.

Par ailleurs, je souscris à la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 14 en l'espèce, mais mon raisonnement diffère de celui de la majorité. Etant donné que toute personne dans la situation de la requérante est traitée de la même façon dans l'ordre juridique de l'Etat défendeur en ce qui concerne l'application de l'immunité parlementaire litigieuse, l'affaire ne soulève aucune question de violation de l'article 14.

Enfin, l'absence incontestable, du fait de l'immunité parlementaire absolue, de tout recours contre les déclarations diffamatoires formulées en l'espèce s'analyse à mon sens en une violation de l'article 13.

1. Philadelphia Newspapers Inc. v. Hepps, 89 L Ed 2d 783 (1986).
2. Rosenblatt v. Baer, 383 US 75, 92 (1966)

La Cour de justice des CE: Affaire W. c. F. et autres (1986)

Affaire 149/85

Roger Wybot contre Edgar Faure et autres

(demande de décision préjudicielle,
formée par la cour d'appel de Paris)

« Immunité des députés européens »

Sommaire

1. *Privilèges et immunités des Communautés européennes — Membres du Parlement européen — Immunité « pendant la durée des sessions » — Notion de session — Interprétation — Référence à une législation nationale — Exclusion*
(Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, art. 10)

2. *Parlement — Sessions annuelles — Durée — Fixation — Pouvoir d'organisation interne*
(Traité CECA, art. 22 et 25; traité CEE, art. 139 et 142; traité CEEA, art. 109 et 112; traité de fusion, art. 27)

3. *Privilèges et immunités des Communautés européennes — Membres du Parlement européen — Immunité « pendant la durée des sessions » — Notion de session*
(Traité CECA, art. 22; traité CEE, art. 139; traité CEEA, art. 109; protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, art. 10)

4. *Autres fins de l'application de l'article 10 du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, selon lequel les membres du Parlement européen bénéficient « pendant la durée des sessions de l'Assemblée, sur leur territoire national,*

des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays », la durée des sessions du Parlement européen ne saurait être appréciée qu'à la lumière du droit communautaire. En effet, une référence à une législation nationale pour interpréter la notion de session du Parle-

ment européen serait incompatible non seulement avec le texte du protocole, mais avec l'objet même de cette disposition, qui vise à assurer l'immunité pendant une durée égale pour tous les députés européens, indépendamment de leur nationalité.

2. Si, en vertu des articles 22, alinéa 1, du traité CECA, 139, alinéa 1, du traité CEE et 109, alinéa 1, du traité CEEA, tels que modifiés par l'article 27 du traité de fusion, le Parlement européen « tient une session annuelle » et « se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars », aucune indication sur la durée de cette session ne saurait être déduite, même indirectement, des autres dispositions des traités relatives au Parlement européen. A défaut de toute disposition des traités à cet égard, la fixation de la durée des sessions relève du pouvoir d'organisation interne du Parlement européen. Il appartient donc à celui-ci de décider de façon

discretionnaire du moment de la clausure de chaque session annuelle.

3. L'activité du Parlement européen et ses organes permanents ou temporaires dépassant largement la simple tenue de séances et s'étendant sur toute l'année, une interprétation de la notion « session » au sens de l'article 10 du protocole du 8 avril 1965, qui limite l'immunité des membres du Parlement aux seules périodes de séance, comporterait, de ce seul fait, des risques pour l'accomplissement des activités du Parlement dans leur ensemble. La pratique constante du Parlement, selon laquelle une session dure toute l'année et a clos qu'à la veille de l'ouverture d'une nouvelle session, n'étant incompatible avec les dispositions des traités relatives aux sessions du Parlement ni avec celles du protocole du 8 avril 1965, l'article de celui-ci est à interpréter en ce sens que le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est effectivement en séance, jusqu'à la dissolution par laquelle il prononce la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MARCO DARMON

présentées le 3 juin 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Telle est la question qui est au centre de la présente instance préjudicielle.

Poursuivi en diffamation devant le tribunal de grande instance de Paris par M. Wybot, M. Edgar Faure, en sa qualité de député du parlementaire européen, s'est posée la question suivante :

1. Quelle est l'étendue ratione temporis de l'immunité dont jouissent les membres de l'Assemblée des Communautés européennes?

Article 10 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965 (JO 152 du 13.7.1967, p. 1384) après « PPI » pour conclure à l'irresponsabilité de l'action ainsi introduite.

La responsabilité de première instance a été exercée, lors de la délivrance de la citation comparaitre, le 27 janvier 1983, la Cour de justice. Elle a donc fait droit à l'exception soulevée, bien que le Parlement ne fût pas effectivement réuni en séance à la date de la citation. Le requérant au principal a interjeté appel devant la Cour de Paris qui vous envoie le dossier.

La responsabilité de la rédaction actuelle des articles 10 et 11 du protocole a été exercée par le Parlement européen (l'article 10 du PPI doit être interprété comme conférant aux parlementaires européens une immunité permanente, étendue à la durée entière de leur mandat, et non seulement une immunité pendant certaines périodes de la session annuelle).

2. Selon l'article 28 du « traité de fusion » du 8 avril 1965 (JO 152 du 13.7.1967, p. 2),

« les Communautés européennes jouissent sur le territoire des États membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mission dans les conditions définies au protocole annexé au présent traité ».

A cet effet, le PPI a défini, en son chapitre III, les privilèges et immunités des membres de l'Assemblée. L'article 8 prévoit leur liberté de déplacement, en France ou à destination de cette institution, en levant les obstacles d'ordre administratif, notamment douaniers et de change. L'article 9 consacre le principe dit de

l'« irresponsabilité » des parlementaires pour les « opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ». Enfin, l'article 10 consacre ce qu'il est convenu d'appeler l'« inviolabilité » des parlementaires, c'est-à-dire l'immunité de juridiction pour les actes étrangers à l'exercice de leurs fonctions, accomplis par eux sur leur territoire national ou celui de tout autre État membre.

Cet article est ainsi libellé :

« Pendant la durée des sessions de l'Assemblée, les membres de celle-ci bénéficient :

- a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,
- b) sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent.

L'immunité 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 de ses membres. »

Comme l'a relevé le tribunal de grande instance, la Cour de justice a déjà eu l'occasion, précisément pour déterminer le champ d'application temporel de l'immunité parlementaire, de se prononcer, dans sa décision 101/63, Wagner, du 12 mai 1964 (Rec. p. 384), sur la signification de la notion de « durée des sessions », telle qu'elle figurait déjà dans l'article 9 des protocoles sur les

privileges et immunités annexés aux traités CEEA, CEE et CEEA, identique en substance à l'article 10 actuellement applicable.

Cet arrêt doit être replacé dans le cadre juridique particulier qui régissait alors la réunion de l'Assemblée en session. En effet, jusqu'à l'adoption du traité de fusion, l'article 22 du traité CEEA délimitait la session du Parlement, en prévoyant que « la session ne peut se prolonger au-delà de l'exercice financier en cours », alors que les articles 139 CEE et 109 CEEA indiquaient seulement la date d'ouverture des sessions.

La Cour a donc fait la double constatation suivante :

— d'une part, « l'Assemblée tient une 'session annuelle' le deuxième mardi de mai se terminant au plus tard à la fin de l'exercice financier de la CEEA, c'est-à-dire le 30 juin, et une autre session annuelle à partir du troisième mardi d'octobre »,

— d'autre part, « dans les intervalles de ces 'sessions annuelles', le Parlement peut également, aux termes des mêmes articles, se réunir en 'session extraordinaire', au titre de l'une ou l'autre des trois Communautés... »

(101/63, Wagner, précité, p. 395-396).

Dans ses conclusions, M. l'avocat général Lagrange rapprochait des textes précités la pratique suivie par l'Assemblée consistant à tenir une session annuelle jamais close, mais seulement interrompue.

Ce régime ne lui apparaissait pas pour autant contraire aux traités. En effet, ces

derniers ne prévoient pas la « clôture » d'une session. De plus, l'existence d'interruptions de session, visées par le règlement intérieur de l'Assemblée, écarterait par hypothèse un régime permanent de session. M. Lagrange en concluait que le Parlement devait être considéré comme n'étant pas en session pendant la durée de ces interruptions, l'immunité ne s'appliquant pas alors aux parlementaires.

Contrairement à cette interprétation, vous avez considéré qu'en l'absence, dans les articles 139 CEE et 109 CEEA, d'une disposition expresse, telle que celle figurant à l'article 22 CEEA et fixant une date limite à la session annuelle, on ne pouvait « forcer le sens du terme interruption (pour) l'identifier à la notion de clôture », en sorte que,

« sous réserve des dates d'ouverture et de clôture de la session annuelle déterminées par l'article 22 du traité CEEA, le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires » (101/63, précité, p. 396, souligné par nous).

3. Tant les motifs de la cour d'appel de Paris que les observations qui vous ont été soumises soulèvent la question de savoir si cette interprétation conserve sa pleine valeur, compte tenu, en particulier, des modifications des textes de référence intervenues depuis lors.

En premier lieu, l'article 27 du traité de fusion de 1965 a abrogé les articles 22 CEEA, alinéa 1, 139 CEE, alinéa 1, et 109 CEEA, alinéa 1, pour y substituer la disposition suivante :

« L'Assemblée tient une session annuelle. Elle se réunit de plein droit le deuxième mardi d'octobre ».

« La nouvelle formulation abandonne toute référence à une date limite de session de la session, comme il en était pour la CEEA.

En second lieu, si le règlement intérieur de l'Assemblée des Communautés européennes, tel que refondu le 26 mars 1981 (JO C 90 du 28.4.1981, p. 49), énonce, comme le règlement précédent, le principe de la continuité de la session, le principe de la continuité d'interruption des sessions (article 9, paragraphe 2), il prévoit, tirant les conséquences de l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct » du 20 septembre 1976 (JO L 278, p. 5, du 8.10. 1976), que

« la législature coïncide avec la durée du mandat des députés prévue par l'acte du 20 septembre 1976 », soit cinq ans selon l'article 3, paragraphe 1, de ce dernier,

« la session correspond à une période de un an », comme cela ressort de l'acte (article 10, paragraphe 3) et des traités (article 27 du traité de fusion, précité),

« la période de session est la réunion que tient en règle générale le Parlement chaque mois. Elle se décompose en séances ».

Article 9, paragraphe 1, souligné par nous).

Précisons enfin que l'article 4, paragraphe 2, de l'acte de 1976 fait application du PPT aux représentants ainsi élus au suffrage universel direct.

Telles sont les dispositions dans le cadre desquelles s'inscrivent les observations et les parties au principal, de la Commission et la réponse du Parlement européen à la question que vous lui avez posée.

4. Selon le requérant au principal, l'arrêt Wagner serait fondé sur des dispositions impliquant nécessairement une rupture dans la continuité des sessions (CECA d'une part, CEE et CEEA d'autre part) du 30 juin au second mardi d'octobre de chaque année et ne saurait donc être transposé à la situation actuelle, où aucun terme exprès n'est plus fixé à la session annuelle de l'Assemblée. Le traité ne prévoirait plus aucune période pendant laquelle, par hypothèse, l'Assemblée ne peut être en session. En pratique, d'ailleurs, il n'y aurait pas actuellement d'intervalle séparant chaque session annuelle, la clôture d'une session ne faisant que précéder l'ouverture de la session suivante.

Dans ces circonstances, réputer encore le Parlement en session, alors qu'il n'est pas effectivement en séance, ferait apparaître quatre incohérences.

1) La disposition prévoyant la possibilité de sessions extraordinaires serait privée d'effet, celle-ci ne pouvant, par définition, intervenir que dans l'intervalle des sessions annuelles ordinaires. Cela trait à l'encontre de votre propre arrêt précité par lequel vous avez affirmé que

« la notion de 'sessions annuelles' doit ... être conçue de manière à être conciliée avec la possibilité de sessions extraordinaires qu'aucun texte n'interdit d'ailleurs de fixer longtemps à l'avance » (101/63, précité, p. 396).

Serait, en outre, vidée de son sens la disposition de l'article 9, paragraphe 5, du règlement intérieur de l'Assemblée selon lequel « le président ... convoque le Parlement à titre exceptionnel ... à la demande des parlementaires ».

2) La durée de l'immunité parlementaire coïnciderait, *de facto*, avec celle du mandat de membre de l'Assemblée des Communautés européennes. Celle-ci ayant compétence exclusive pour décider la levée de l'immunité d'un membre, on arriverait à lui réserver, pendant cinq ans, l'entière appréciation à porter sur l'opportunité des poursuites judiciaires engagées contre un parlementaire européen. Il y aurait là, au bénéfice du Parlement européen, transfert de prérogatives de souveraineté nationale dont le Conseil constitutionnel français aurait expressément exclu l'éventualité.

3) L'identité de traitement des parlementaires européens et nationaux, qui résulte du renvoi aux dispositions nationales régissant l'immunité, ne serait pas respectée en France où cette protection est liée aux sessions, non au mandat.

4) Enfin, la précision relative à l'immunité des parlementaires qui se rendent aux réunions de l'Assemblée ou en reviennent n'aurait plus aucune raison d'être.

Le requérant au principal estime qu'il faudrait donc considérer que le Parlement

européen n'est pas en session lorsque celle-ci est interrompue, c'est-à-dire pendant des laps de temps séparant deux sessions effectives.

5. Pour le défendeur au principal compétent pour la Commission communautaire nouvelle, intervenu depuis 1965, ne serait nature à remettre en cause l'interprétation de la notion de durée des sessions de l'Assemblée européenne, donnée dans l'arrêt 101/63.

Selon la Commission, l'analyse comparative des règles applicables, tant avant qu'après 1965, démontrerait que le pouvoir de décision autonome du Parlement européen quant à la tenue, la durée et la fin des sessions est resté inchangé. La faculté d'intercaler une session extraordinaire aurait été constamment préservée. La notion de « session » aurait gardé la même signification malgré les textes successifs. Dans la pratique, les conditions d'ouverture, de clôture ou d'interruption des sessions seraient restées identiques, les sessions annuelles se succédant sans discontinuité, ce qui rendrait en fait inutile le recours aux sessions extraordinaires.

En définitive, il y aurait lieu de considérer que l'immunité du parlementaire européen lui est conférée pendant toute la durée de la session annuelle, sans pouvoir être limitée dans le temps aux seules séances ou périodes de sessions, ni élargie à la législature.

6. Le *Parlement européen*, que vous avez interrogé sur les conséquences qu'il en devrait être tirées tant des textes que de la propre pratique en la matière, soutient que la session étant continue et l'activité parlementaires ininterrompue, l'article 10 du PPI leur serait applicable pendant l'année.

A l'appui de son interprétation, il présente quatre arguments. Il relève, en premier

l'immunité parlementaire, en tant qu'elle garantit l'indépendance de l'institution, constitue un principe commun aux États membres, dont seule l'étendue peut être variable.

En second lieu, valoir que les dispositions des traités et de l'acte de 1976 laissent à l'Assemblée le pouvoir discrétionnaire de déterminer la durée des sessions, la soustrait à cet égard étant la date de tenue de la session annuelle, le jour de mardi de mars, fixée par l'article 9 du règlement intérieur précise les modalités d'organisation de la session annuelle, indépendamment de la session annuelle, que le Parlement ait tenu des sessions extraordinaires. Au demeurant, la Cour aurait tenu au Parlement l'autonomie nécessaire à son fonctionnement.

En troisième lieu, valoir que l'immunité parlementaire n'est en rien contredite par la jurisprudence de la Cour, qui a maintes fois affirmé que l'immunité parlementaire ne s'applique qu'à la durée des sessions — contenue dans le traité — et non à la durée de la législature. L'acte de 1976 a été abrogé par l'article 27 du traité et que l'acte de 1976 fixe la durée de la législature à cinq ans, sans affecter le pouvoir d'organisation de l'Assemblée. Il n'y a donc qu'à son initiative, la Commission a soumis à l'approbation du Conseil un projet de protocole portant sur la révision du PPI, en date du 30 novembre 1976, qui modifierait son article 10 en y ajoutant toute référence à la durée des sessions.

Enfin, en dernier lieu, que les implications de son fonctionnement imposeraient à l'Assemblée un calendrier de travaux particulièrement chargé. Aux rythmes déjà fixés à l'Assemblée, liés par exemple à la planification budgétaire ou à l'examen des prix et des salaires, s'ajouteraient les contraintes inhérentes à la fonction de contrôle du Parlement européen et à la nécessité de prévoir

des réunions préparatoires, en commissions ou en groupes politiques.

Telles sont, en substance, les moyens développés devant vous par les parties au principal, la Commission et le Parlement.

7. Il ressort des renseignements communiqués par le Parlement européen que celui-ci se réunit en séance une fois par mois, sauf en août, pour une durée d'une semaine. Ces « périodes de sessions », selon la définition de l'article 9 de son règlement intérieur, sont séparées par des périodes d'interruption permettant notamment la réunion des commissions parlementaires ou des groupes politiques. Le président du Parlement européen prononce la clôture de chaque session annuelle à la veille de l'ouverture de la session suivante: il n'y a donc, en fait, aucune solution de continuité entre les différentes sessions annuelles de la législature.

Cette pratique s'inscrit dans le cadre juridique tracé par votre Cour dans l'arrêt Wagner, quant à l'interprétation de la notion de « durée des sessions de l'Assemblée » figurant à l'article 10 du PPI. On peut dire, en effet, que l'Assemblée se constitue en session, même si elle n'est pas effectivement en séance, tant que le président n'en a pas prononcé la clôture, en sorte que, pas plus que la session annuelle elle-même, l'immunité des députés européens ne connaîtrait de discontinuité.

La constatation de la convergence existant entre votre interprétation et la pratique décrite suffit-elle pour déterminer le champ d'application *ratione temporis* de l'inviolabilité garantie par l'article 10 du PPI? L'examen des observations présentées devant vous laisse, à cet égard, apparaître deux pôles de discussion, évidemment reliés par la pratique parlementaire décrite précédemment: l'un concerne « l'actualité » de

voire décision 101/63, l'autre la conformité au droit communautaire de la pratique décrite. Avant d'approfondir chacune de ces deux questions, il convient de rechercher, à titre préliminaire, d'une part, si la notion de « sessions » est de nature communautaire, d'autre part, si la maîtrise par l'Assemblée de la durée de ses sessions résulte de l'étendue du pouvoir d'organisation interne qui lui est reconnu par les traités.

8. Pour le requérant au principal, une immunité liée au mandat placerait les parlementaires européens de nationalité française dans une situation privilégiée par rapport à leurs homologues nationaux qui ne seraient couverts que pendant les deux sessions annuelles de leur parlement. Une telle discrimination serait contraire aux dispositions de l'article 10, sous a), du PPI qui posent précisément le principe de l'égalité de traitement des parlementaires.

Une telle argumentation se heurte à la lettre, à l'économie et à l'objectif de l'article 10 du PPI. Cette disposition ne renvoie, en effet, au droit interne que pour la définition matérielle de l'immunité du député européen. Elle institue un régime d'immunité, différencié selon la nationalité du parlementaire lorsqu'il est poursuivi dans son propre pays, mais commun chaque fois que les poursuites judiciaires sont engagées dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant.

Le contenu de l'immunité est déterminé soit par un renvoi aux différents droits nationaux soit par l'exemption de détention et de toute poursuite judiciaire. Par contre, sa durée est fonction de celle des « sessions de l'Assemblée », référence qui s'analyse, en définitive, comme un renvoi à l'organisation par le Parlement de ses propres travaux.

L'article 10 du PPI fait donc apparaître une dissociation entre les portées rationnelles, temporelles et matérielles de l'immunité. Cette dissociation traduit le souci du législateur communautaire d'assurer l'autonomie institutionnelle de l'Assemblée européenne. En effet, l'article 28 du traité de fusion, en ce qu'il vise expressément le PPI, fait de l'immunité l'une des conditions de l'accomplissement de sa mission par l'Assemblée des Communautés européennes. Une telle condition fondamentale est la liberté qui doit être reconnue au Parlement d'organiser son propre fonctionnement. Les traités, par les verrous, y ont pourvu en donnant plus de compétence au Parlement pour élaborer son règlement intérieur.

Il s'ensuit, dès lors, que la durée de l'immunité, commandée par les nécessités de fonctionnement, doit être la même pour tous les parlementaires concernés: le temps de l'immunité est communautaire.

C'est donc dans le droit originnaire que convient de rechercher le sens à donner à l'expression « pendant la durée des sessions de l'Assemblée ».

9. L'article 10 ne fournit aucune précision à cet égard. On est ainsi renvoyé au pouvoir d'organisation interne reconnu à l'Assemblée par les traités. Ces derniers, comme votre jurisprudence, conduisent à conclure que celle-ci détermine de façon discrétionnaire le rythme et la durée de ses sessions.

Cette constatation est d'abord fondée sur des dispositions concordantes des articles 1, alinéa 1, du traité CECA, 142, alinéa 1, du traité CEE et 112, alinéa 1, du traité CEE selon lesquelles :

« L'Assemblée arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui la composent... »

Comme vous l'avez souligné dans votre arrêt 230/81, Luxembourg/Parlement (Rec. 1983, p. 255, point 38), ce dernier

« est autorisé à prendre, en vertu du pouvoir d'organisation interne (que ces dispositions lui attribuent), des mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures ».

Expression de l'autonomie institutionnelle du Parlement européen, ce pouvoir d'organisation interne, en ce qui concerne la détermination de la durée des sessions, n'est guère limité par les traités.

Les articles 22 CECA, 139 CEE et 109 CEEA, dans leur version modifiée par le traité de fusion, indiquent

« que le Parlement « tient une session annuelle », »

« qu'il « se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars », »

« qu'il peut être réuni en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission. »

Deux principes gouvernent donc les mesures d'organisation interne que le Parlement est amené à prendre en la matière :

« unicité de la session, sauf session extraordinaire, »

« annualité de la session, cette dernière commençant en mars. »

Les traités n'imposent, par contre, aucun « butoir » à l'Assemblée quant au terme de la session annuelle unique. La latitude ainsi laissée autorise, par conséquent, le Parlement à décider de façon discrétionnaire, selon les besoins de son fonctionnement, le moment de la clôture de chaque session annuelle.

10. Cette seconde constatation permet de mieux délimiter les données du problème d'interprétation à résoudre. Selon quel critère doit-on déterminer la durée de l'immunité ?

Dans votre arrêt Wagner, vous vous êtes fondés sur un critère qui, tiré du droit originnaire, laissait à la totale discrétion de l'Assemblée, tout au moins en ce qui concerne la CEE et la CEEA, la décision de clôturer les sessions ordinaires ou extraordinaires.

Contrairement au requérant au principal, nous estimons que la finalité de l'immunité, d'une part, la conformité aux règles du traité de la pratique parlementaire, d'autre part, conduisent à maintenir votre interprétation.

L'immunité des parlementaires a pour objet d'éviter toute entrave au bon fonctionnement de l'institution dont ils sont membres, donc à l'exercice des compétences, notamment de contrôle, de cette institution.

On pourrait en déduire, selon une approche stricte, qu'un parlementaire ne doit être protégé que lorsque sa participation aux séances de l'Assemblée risque d'être compromise par des poursuites judiciaires engagées contre lui. Une conception aussi restrictive ne nous paraît guère justifiée. Elle revient à ne pas prendre en compte la diver-

sité des activités du Parlement, née notamment de la nécessité croissante d'exercer un contrôle permanent sur l'exécutif communautaire. Ainsi, l'activité de l'Assemblée comprend non seulement les séances où sont discutés les textes, mais également les réunions des différentes commissions parlementaires, permanentes ou ad hoc.

On le voit, votre critère fondé sur le texte des traités cerne aussi au plus près la réalité institutionnelle. Il faut lier l'immunité à l'activité parlementaire *latu sensu* du député européen, le rôle du Parlement ne pouvant être réduit à la seule addition des séances où il est effectivement réuni.

Telle est, au demeurant, la conception retenue dans la plupart des États membres de la Communauté où l'inviolabilité est mise en œuvre. En Allemagne, au Danemark, en Italie, en Espagne, en Grèce et au Portugal, les parlementaires sont, en effet, protégés contre les poursuites judiciaires pendant toute la durée de leur mandat. Le même principe s'applique en fait en Belgique et au Luxembourg, par le biais d'une pratique similaire à celle suivie par le Parlement européen. Pour ce qui est de la France, l'article 26 de la Constitution, s'il cantonne l'inviolabilité à la durée de la session parlementaire *stricto sensu*, n'en subordonne pas moins l'arrestation d'un parlementaire, en dehors de cette session, à l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, laquelle, au surplus, peut faire suspendre la détention ou la poursuite dont un parlementaire ferait l'objet.

On le voit, les régimes nationaux précités ne sont séparés que par des nuances.

11. Conforme à la finalité de l'immunité, une telle conception est-elle, comme le prétend le requérant, contraire au droit original, compte tenu de la pratique de

sessions annuelles se succédant sans discontinuité?

A cet égard, l'argument relatif aux sessions extraordinaires mérite attention. M. Wypych soutient qu'avant 1965 l'Assemblée cessait d'être en session depuis la date de la clôture en juin de la session CECA jusqu'à celle de l'ouverture en octobre de la session CEE/CEEA. Cette période aurait constitué l'« intervalle » que la Cour aurait précisé, dans sa décision 101/63, considérant comme propice à la tenue des sessions extraordinaires. L'unification réalisée par le traité de fusion de 1965 ayant supprimé toute référence expresse à la notion de clôture, il y aurait lieu, pour préserver la possibilité de sessions extraordinaires, de modifier votre jurisprudence Wagner en définissant la notion de session par référence aux seules périodes où le Parlement est effectivement en séance.

Ce raisonnement et la proposition qui le conclut doivent être rejetés. En premier lieu, comme nous l'avons indiqué, votre décision relevait que la session annuelle CEE/CEEA n'expirait que lorsque l'Assemblée avait pris la décision de clôture. En conséquence, elle n'interdisait déjà au Parlement de se réunir à ce titre sans discontinuité en clôturant la session annuelle la veille de l'ouverture de la session suivante.

Au demeurant, c'est dans ce cas de figure que s'était situé M. l'avocat général Lagrange.

Comme il le constatait,

« le régime adopté par le Parlement européen repose... sur l'existence d'une session annuelle, qui n'est jamais close (ni d'ailleurs

suspendue), mais interrompue à des dates et pour une durée fixées par le Parlement lui-même et, exceptionnellement dans certaines conditions, par le 'bureau élargi' ».

Et il poursuivait son analyse en soulignant le problème de la compatibilité de la permanence des sessions,

« avec l'institution d'un régime de sessions extraordinaires prévu par les traités » (101/63, précité, conclusions p. 407).

Comme on le voit, les données du problème d'interprétation posé alors à la Cour étaient celles-là mêmes qu'il vous est demandé aujourd'hui d'examiner.

Cette constatation ne saurait suffire. Il convient de s'assurer que, par sa pratique, l'Assemblée n'a pas exclu la possibilité de se réunir en session extraordinaire.

A cet égard, nous ferons les deux observations suivantes.

Les règles du traité s'imposent à l'Assemblée comme à toute autre institution. Au demeurant, le règlement intérieur s'y conforme expressément, puisqu'il prévoit en son article 9, paragraphe 5, la convocation du Parlement à « titre exceptionnel ». L'Assemblée européenne n'a d'ailleurs pas le monopole de l'initiative de la tenue des sessions extraordinaires, puisque celles-ci peuvent être provoquées non seulement par les parlementaires eux-mêmes mais aussi par le Conseil et la Commission. La pratique parlementaire ne saurait donc priver ces deux institutions d'une prérogative inscrite dans les traités.

Au-delà de ces considérations de principe, ajoutons que la tenue de sessions extraordinaires est loin d'être hypothétique. La session extraordinaire ne vise pas seulement à prolonger dans le temps pendant une période supplémentaire les travaux parlementaires, après l'expiration de la session ordinaire. Elle peut être aussi l'instrument approprié pour mettre l'accent sur l'importance des questions mises à son ordre du jour. Ainsi s'expliquent, en sus des dispositions du règlement intérieur du Parlement européen permettant de déclarer l'urgence ou d'organiser un débat d'actualité (articles 48 et 57), la possibilité précitée de l'article 9, paragraphe 5, et la faculté ouverte par les traités au Conseil et à la Commission. C'est ce que, s'agissant de la formalité substantielle de consultation de l'Assemblée par le Conseil, vous avez relevé dans votre arrêt Roquette en déclarant que

« le Conseil aurait pu user de la possibilité que lui offrait l'article 139 du traité de demander une session extraordinaire de l'Assemblée, cela d'autant plus que le Bureau du Parlement, en date des 1^{er} mars et 10 mai 1979, avait attiré son attention sur cette possibilité ».

(138/79, Rec. 1980, p. 3333, point 36, souligné par nous).

On pourrait donc concevoir que le Parlement décide, pour tenir une session extraordinaire, de clôturer, de façon anticipée, la session annuelle. N'avez-vous pas, d'ailleurs, relevé dans votre arrêt 101/63 « qu'aucun texte n'interdit... de fixer longtemps à l'avance » les réunions du Parlement en session extraordinaire (101/63, précité, p. 396).

Quelle que soit à ce jour la réalité de la pratique, l'existence d'une session ordinaire continue n'empêche pas le Parlement de créer les intervalles nécessaires à la tenue

d'une session extraordinaire et même l'y oblige chaque fois que les conditions posées par les traités sont réunies.

12. Nous serons beaucoup plus bref sur les deux derniers arguments avancés par le requérant au principal.

S'agissant, tout d'abord, de l'effet utile de l'alinéa 2 de l'article 10 selon lequel, rappelons-le, l'immunité couvre également les parlementaires « lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent », il y a lieu de faire l'observation suivante. Certes, nous avons considéré que la pratique suivie par le Parlement aboutit à

conférer à ses membres une immunité permanente. Mais il ne s'agit là que d'une pratique qu'il est loisible au Parlement de modifier en clôturant sa session de façon à faire apparaître une intersession. C'est dans une telle hypothèse que cette « immunité de trajet » trouverait à s'appliquer. La disposition en cause, loin de la contredire, s'explique par l'autonomie de fonctionnement du Parlement qui résulte du traité.

Quant à la compétence de l'Assemblée européenne en matière de mainlevée de l'immunité de ses membres, il suffira de dire qu'elle résulte du droit originaire et que l'étendue de ses effets n'est que la marque de l'autonomie institutionnelle du Parlement.

Nous vous suggérons donc de maintenir votre jurisprudence Wagner en disant pour droit que :

Pour l'application de l'expression « pendant la durée des sessions de l'Assemblée », qui introduit l'article 10 du protocole sur les privilèges et immunités, le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'à la décision par laquelle il prononce la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

ARRÊT DE LA COUR
10 juillet 1986 *

1986 Affaire 149/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la cour d'appel de Paris (onzième chambre des appels correctionnels) et visant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Roger Wybot

et

1) Edgar Faure,

2) Société Librairie Plon,

3) Ministère public,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 10 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes,

LA COUR,

composée de MM. U. Everling, président de chambre, f. f. de président, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. M. Darmon

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

pour M. Wybot, par Mes D. Soulez-Larivière et J. Labbé, avocats à Paris,

Langue de procédure: le français.

la citation en justice avait été faite le 27 janvier 1983 et que le Parlement européen avait été en session du 27 au 31 janvier 1983, bien que n'étant pas effectivement en séance à la date du 27 janvier 1983, s'était en effet référé à l'article 10 du protocole selon lequel, pendant la durée des sessions de l'Assemblée, les membres de celle-ci bénéficient de leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays.

La cour d'appel a toutefois éprouvé des doutes quant à la portée réelle du terme « session ». Elle s'est référée à l'arrêt de la Cour du 12 mai 1964 (Wagner, 101/63, Rec. p. 381), dans lequel il est dit pour droit que « le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires ». Elle s'est toutefois demandé si cette interprétation ne devait pas être remise en cause au vu de la nouvelle situation juridique qui aurait existé à partir de l'entrée en vigueur du traité de Bruxelles du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (ci-après le « traité de fusion »), qui a, entre autres, modifié certaines dispositions des traités relatives aux sessions du Parlement européen. Sur la base de ces modifications, le Parlement aurait institué une pratique selon laquelle les sessions durent toute l'année.

Par son arrêt précité du 9 mai 1984, la cour d'appel de Paris a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« En raison de la rédaction actuelle des textes et de la pratique suivie par le Parlement européen, l'article 10 du protocole sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes doit-il être interprété comme conférant aux parlementaires européens une immunité permanente, s'étendant à la durée entière de leur mandat, sauf levée de l'immunité par le Parlement, ou seulement une immunité pendant certaines périodes de la session annuelle? »

M. Wybot, partie civile au principal, soutient, dans ses observations, que l'arrêt du 12 mai 1964 interprétant le terme « session » a été rendu sur la base d'une situation juridique qui aurait été par la suite modifiée d'une manière fondamentale par le

- pour M. Faure, par M^e R. Bondoux, avocat à Paris,
- pour la société Librairie Plon, dans la procédure orale, par M^e J. Lisbonne, avocat à Paris,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. H. Van Lier, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

ainsi que les renseignements fournis, pour le Parlement européen, par son jurisconsulte M. F. Pasetti-Bombardella et par son conseiller juridique, M. R. Bieber,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 3 juin 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

Par arrêt du 9 mai 1984, parvenu à la Cour le 17 mai 1985, la cour d'appel de Paris a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 10 du protocole de Bruxelles du 8 avril 1965 sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes (ci-après le « protocole »).

Cette question a été soulevée dans le cadre d'un appel interjeté par M. Roger Wybot d'un jugement du tribunal correctionnel de Paris ayant déclaré irrecevable une action pour diffamation engagée par M. Wybot, pour autant que cette action était dirigée contre M. Edgar Faure qui était, à la date de la citation, député du Parlement européen.

traité de fusion. En vertu des dispositions en vigueur avant 1965, à savoir l'article 22 du traité CECA qui prévoyait une session annuelle s'ouvrant le deuxième mardi de mai pour se terminer au plus tard à la fin de l'exercice financier en cours, c'est-à-dire le 30 juin de chaque année, et les articles 139 du traité CEE et 109 du traité CEEA qui prévoyaient l'ouverture d'une session le troisième mardi d'octobre sans en préciser la date de clôture, il aurait nécessairement existé un laps de temps pendant lequel le Parlement n'était pas en session et les députés européens ne bénéficiaient pas de l'immunité. L'article 27, paragraphe 1, du traité de fusion aurait modifié les dispositions susmentionnées de manière à ne prévoir qu'une seule session annuelle qui, dans la pratique du Parlement européen, durerait maintenant toute l'année.

Selon M. Wybot, les textes en vigueur depuis 1965 rendraient impossible, par l'effet de la pratique du Parlement européen, la convocation de sessions extraordinaires, telle que prévue aux articles 22 du traité CECA, 139 du traité CEE et 109 du traité CEEA, alors que, dans son arrêt du 12 mai 1964, la Cour a clairement indiqué que « la notion de session annuelle doit être conçue de manière à se conformer avec la possibilité de sessions extraordinaires ». Si l'on entendait par session une période couvrant toute l'année, on aboutirait en outre à confondre le régime de l'immunité « pendant la durée des sessions », prévu par les traités, avec le régime d'immunité pendant la durée du mandat; à soustraire les députés européens à toute poursuite sur leur territoire national pendant toute la durée de leur mandat; à différencier, en violation de l'article 10, alinéa 1, du protocole, l'immunité des députés européens par rapport à l'immunité dont bénéficient les députés nationaux et, enfin, à rendre superflue la disposition de l'article 10, alinéa 2, du protocole accordant l'immunité aux députés européens « également lorsqu'ils rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent ». Un tel résultat ne saurait être évité qu'en interprétant la notion de « session » en ce sens qu'elle couvre que les périodes pendant lesquelles le Parlement européen est effectivement en séance.

M. Faure, prévenu au principal, estime que les dispositions pertinentes des traités et du protocole, dans la version en vigueur après 1965, n'ont pas apporté d'éléments nouveaux par rapport à la situation antérieure, et que la pratique suivie après cette date par le Parlement européen n'a pas changé par rapport à ce qui a été suivie dans la période précédente, de sorte qu'il n'y aurait aucune raison de modifier l'interprétation du terme « session » déjà donnée par la Cour dans son arrêt du 12 mai 1964.

La Commission des Communautés européennes relève que, déjà dans la période antérieure à 1965, le Parlement suivait la pratique selon laquelle la session annuelle s'ouvrait qu'à la veille de l'ouverture de la session de l'année suivante. La Commission explique que cette session pouvait faire entre-temps l'objet d'interruptions et de reprises. Elle ajoute que rien ne permet de considérer qu'après 1965 les choses concernant les sessions ou la pratique du Parlement ont changé d'une manière substantielle par rapport à la période précédente. Comme à l'époque des traités, il avait donné lieu à l'affaire 101/63 précitée, les sessions annuelles du Parlement se succéderaient « sans hiatus ».

Le Parlement européen, invité conformément à l'article 21 du statut CEE de la Cour à fournir des renseignements sur les conséquences qu'il estime devoir être tirées de l'absence de la portée de l'immunité parlementaire, a précisé que, en l'absence d'une définition de la notion de « session » dans les traités ou d'une limitation de leur durée fixée par les traités, il appartiendrait au Parlement lui-même d'arrêter la durée de ses sessions, ce qu'il aurait fait en fixant une durée annuelle. Le Parlement souligne que cette fixation correspond à la réalité des faits en ce que, sur une part de la durée de l'année, les vacances de fin d'année, l'activité du Parlement est interrompue et de ses différents organes (bureau, bureau élargi, collège des questeurs, commissions ad hoc, délégations parlementaires) s'étend effectivement sur toute l'année sans interruption.

Enfin de répondre à la question posée, il convient en premier lieu de se demander si l'article 10, alinéa 1, sous a), du protocole, selon lequel les membres du Parlement européen bénéficient « pendant la durée des sessions de l'Assemblée, sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays », exige qu'on se réfère à la législation nationale non seulement pour établir la portée matérielle de l'immunité des députés européens, mais également pour interpréter la notion de « session ».

Il convient d'observer, à cet égard, que l'article 10 précité se réfère expressément à la notion de session du Parlement européen. Il s'ensuit qu'une référence à une législation nationale pour interpréter cette notion serait incompatible non seulement avec le texte du protocole, mais avec l'objet même de cette disposition, qui vise à assurer l'immunité pendant une durée égale pour tous les députés européens, indépendamment de leur nationalité.

Au vu des considérations qui précèdent, il y a donc lieu de constater que la durée des sessions du Parlement européen ne saurait être appréciée qu'à la lumière du droit communautaire.

Il importe dès lors d'établir s'il existe dans le droit communautaire des dispositions qui déterminent la durée des sessions du Parlement européen.

A cet égard, il convient tout d'abord de constater que les articles 22, alinéa 1, du traité CEEA, 139, alinéa 1, du traité CEE et 109, alinéa 1, du traité CEEA, ont été abrogés par l'article 27 du traité de fusion, et remplacés par les dispositions suivantes: « L'Assemblée tient une session annuelle. Elle se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars. » Aucune indication sur la durée de cette session ne saurait être déduite, même indirectement, des autres dispositions des traités relatives au Parlement européen.

Il s'ensuit que, à défaut de toute disposition des traités à cet égard, la fixation de la durée des sessions relève du pouvoir d'organisation interne reconnu au Parlement européen par les articles 25, alinéa 1, du traité CEEA, 142, alinéa 1, du traité CEE et 112, alinéa 1, du traité CEEA, qui disposent que « l'Assemblée arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui la composent ». Ce pouvoir d'organisation interne autorise en effet le Parlement européen, ainsi qu'il ressort de l'arrêt du 10 février 1983 (Grand-Duché de Luxembourg/Parlement européen, 230/81, Rec. p. 255), à prendre « des mesures appropriées en vue d'assurer son fonctionnement et le déroulement de ses procédures ».

Il appartient donc au Parlement européen de décider, de façon discrétionnaire, au moment de la clôture de chaque session annuelle. La pratique constante du Parlement a jusqu'à présent été telle qu'une session durait toute l'année et qu'elle n'était close qu'à la veille de l'ouverture d'une nouvelle session.

A cet égard, il y a lieu de remarquer que l'activité du Parlement ne se limite pas à la tenue des séances qui, selon la pratique de ce même Parlement, se déroulent par semaine par mois, à l'exception du mois d'août.

Il convient en effet de remarquer, tout d'abord, que les travaux en séance plénière exigent, comme dans toute assemblée composée d'un grand nombre de membres, que des réunions préparatoires aient lieu au sein des commissions parlementaires, chargées d'élaborer les projets de résolutions à soumettre à l'Assemblée, et des groupes politiques. Étant donné que le Parlement a, dans l'exercice de son pouvoir d'organisation interne, prévu une semaine par mois pour les réunions des commissions et une semaine par mois pour les réunions des groupes, il en résulte que les travaux parlementaires s'étendent au moins sur trois semaines par mois, et cela pendant toute l'année, avec les seules exceptions du mois d'août et des vacances de fin d'année.

Pour l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée par les traités, le Parlement européen s'est en outre doté de différents organes permanents ou temporaires, tels le bureau, le bureau élargi, le collège des questeurs, les commissions ad hoc, les délégations parlementaires, qui exercent des fonctions spécifiques indépendamment des séances plénières.

Au vu de ces constatations, il y a donc lieu de reconnaître que l'activité du Parlement européen et de ses organes s'étend, dans la réalité, sur toute l'année sans interruption, mis à part les mois d'août et les vacances de fin d'année. Une interprétation de la notion de « session » qui limiterait l'immunité aux seules périodes de séance comporterait de ce seul fait des risques pour l'accomplissement des activités du Parlement dans leur ensemble.

Il faut encore vérifier si la pratique suivie par le Parlement européen ne prive pas de tout effet les dispositions des articles 22, alinéa 3, du traité CEEA, 139, alinéa 2, du traité CEE et 109, alinéa 2, du traité CEEA, qui attribuent non seulement à la majorité de ses membres, mais également à d'autres institutions, à savoir le Conseil et la Commission, la faculté de demander la convocation d'une session extraordinaire. Dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions prévu par les traités, la pratique du Parlement européen ne saurait, en effet, enlever aux autres institutions une prérogative qui leur est attribuée par les traités eux-mêmes.

Or, l'article 9, paragraphe 5, du règlement intérieur du Parlement européen prévoit expressément la possibilité de convoquer le Parlement « à titre exceptionnel ». Le Parlement lui-même, au moins à une occasion, avant l'adoption par le Conseil du règlement n° 1293/79, annulé par la Cour par son arrêt du 29 octobre 1980 (Roquette, 138/79, Rec. p. 3333), a attiré l'attention du Conseil sur la possibilité qui lui était offerte par l'article 139 du traité CEE de demander une session extraordinaire du Parlement européen pour obtenir l'avis obligatoire de celui-ci. La mesure envisagée qui devait être adoptée dans un très bref délai. Il faut donc constater que les dispositions précitées des traités gardent tout leur effet au cas où le Parlement européen, comme il en a le droit, décide de clôturer par anticipation la session annuelle.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 10 du protocole, selon lequel les députés européens bénéficient de l'immunité « également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée ou en reviennent », on ne saurait l'invoquer pour contester une interprétation de la notion de « session » qui, au vu de la pratique du Parlement européen, assure pleinement, bien que par le jeu d'une autre disposition, la réalisation des objectifs visés par ce paragraphe. Celui-ci garde d'ailleurs son utilité, car, autres, pour le cas où le Parlement européen aurait clôturé de manière anticipée une session annuelle.

Pour ce qui est, enfin, de l'objection selon laquelle une immunité aussi étendue aux membres du Parlement européen rend impossible en fait, pendant une période parfois très longue, l'exercice de poursuites judiciaires au niveau national contre un député européen, il convient de rappeler que, comme pour les parlements nationaux, une levée de l'immunité est toujours possible par le Parlement européen, vertu de l'article 10 du protocole.

Il y a donc lieu de répondre à la question posée par la cour d'appel de Paris que l'article 10 du protocole du 8 avril 1965, qui confère aux membres du Parlement européen l'immunité « pendant la durée des sessions de l'Assemblée », est à interpréter en ce sens que le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'à la décision par laquelle il prononce la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

Sur les dépens

Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, et par le Parlement européen, qui a fourni des renseignements au sens de l'article 21 du statut CEE de la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par la cour d'appel de Paris, par arrêt du 9 mai 1984, dit pour droit :

L'article 10 du protocole du 8 avril 1965, qui confère aux membres du Parlement européen l'immunité « pendant la durée des sessions de l'Assemblée », est à interpréter en ce sens que le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'à la décision par laquelle il prononce la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Due

Galmot

O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 1986.

Le greffier

Le président f. f.

P. Heim

U. Everling

président de chambre

SOMMAIRE DE L'ARRÊT

Dans l'affaire n° 101-63

1. Institutions communes — Dispositions les concernant — Interprétation

2. Parlement européen — Session — Notion
(Traité C.E.C.A., art. 22; traité C.E.E., art. 139; traité C.E.E.A., art. 109)

1. Les dispositions des traités et protocoles qui s'appliquent à une institution commune doivent être interprétées conjointement et conciliées si nécessaire.

2. Sous réserve des dates d'ouverture et de clôture de la session annuelle, déterminée par l'article 22 du traité C.E.C.A., le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application des articles 177 du traité instituant la Communauté économique européenne et 150 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, chambre correctionnelle, tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction

entre

M. Albert Wagner, négociant, demeurant à Esch-sur-Alzette, assisté de Me André Elvinger, avocat au barreau de Luxembourg,

partie requérante,

et

MM. Jean Fohrmann, directeur, demeurant à Dudelange, et **Antoine Krier**, président et secrétaire général du Letzeburger Arbechterverband, demeurant à Esch-sur-Alzette, assistés de Me Jean Gremling, avocat au barreau de Luxembourg,

partie défenderesse,

une décision préjudicielle à l'effet de voir interpréter les traités et les textes déterminant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne, pour résoudre la question de l'immunité parlementaire de MM. Fohrmann et Krier, à la date du 6 novembre 1962,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. Ch. L. Hammes et A. Trabucchi, *présidents de chambre*

MM. L. Delvaux (*rapporteur*), R. Rossi, R. Lecourt et
W. Strauss, *juges*

avocat général : M. M. Lagrange

greffier : M. A. Van Houtte
rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base de la présente affaire et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Les 23 février 1962 et 13 mars 1962, à la requête de M. Albert Wagner, commerçant à Esch-sur-Alzette, l'huissier Jean Herber, résidant à Esch-sur-Alzette, a donné assignation à MM. Jean Fohrmann et Antoine Krier, demeurant respectivement à Dudelange et à Esch-sur-Alzette, à comparaître devant le tribunal correctionnel de l'arrondissement de Luxembourg. Le motif de cette assignation était que le périodique intitulé « C.G.T. », dans son numéro 13 du 23 décembre 1961, avait publié un article non signé, intitulé « Kooperativen sind doch billiger », qui, d'après M. Albert Wagner, était constitutif d'injure de presse et de diffamation à son égard. Cet article lui imputait, en effet, entre autres, d'avoir faussé les

prix, les poids et d'avoir pratiqué dans son commerce des salaires inférieurs au minimum légal. M. Fohrmann était assigné en vertu de ses fonctions de directeur de l'Imprimerie coopérative luxembourgeoise, et M. Krier en sa qualité de rédacteur responsable. M. Wagner réclamait 100.000 francs de dommages-intérêts et des insertions du jugement dans la presse. Un jugement du 2 juin 1962 ayant déclaré l'action irrecevable en raison de l'immunité dont bénéficiait M. Krier pendant la durée de la session parlementaire, une nouvelle assignation fut lancée le 6 novembre 1962. MM. Fohrmann et Krier firent valoir devant le tribunal qu'ils étaient tous deux membres de la Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg et de l'Assemblée des Communautés européennes.

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, chambre correctionnelle, par jugement rendu le 29 mai 1963, constata :

1° qu'en vertu de l'article 9 des protocoles sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A., de la C.E.E. et de la C.E.E.A. les membres de l'Assemblée, pendant la durée des sessions, bénéficient, sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays;

2° que les articles 22 du traité C.E.C., 139 du traité C.E.E. et 109 du traité C.E.E.A. déterminent les dates des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne;

3° que ces dispositions ne permettent cependant pas au tribunal saisi de la question de l'immunité de décider, en droit, quelle est la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne, ni, en fait, si à la date de l'assignation (6 novembre 1962) cette Assemblée se trouvait en session ordinaire ou extraordinaire;

4° que les articles 177 du traité C.E.E. et 150 du traité C.E.E.A. permettent à la juridiction nationale de demander à la Cour de justice de statuer sur l'interprétation des traités et sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions des Communautés.

Le jugement renvoie, en conséquence, les parties devant la Cour de justice à l'effet de voir interpréter les traités et les textes déterminant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne, pour résoudre la question de l'immunité parlementaire de MM. Fohrmann et Krier, à la date du 6 novembre 1962.

Le jugement du tribunal correctionnel de Luxembourg, en date du 29 mai 1963, a été enregistré au greffe de la Cour le 15 novembre 1963.

Le dossier de procédure de l'affaire a été déposé le 22 novembre 1963.

Le jugement du 29 mai 1963 fut notifié le 25 novembre 1963 aux parties du litige principal, aux Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A., et aux ministres des affaires étrangères des six États membres. Un délai de deux mois, à dater de la notification, fut imparti pour déposer des observations écrites.

En complément de sa notification du 25 novembre 1963, le greffe de la Cour transmet aux intéressés, en date du 9 décembre 1963, le jugement du 17 décembre 1962 du tribunal de Luxembourg, qui contient les rétroactes de l'affaire.

Par lettre enregistrée le 20 décembre 1963, le secrétaire général du Parlement européen informa la Cour que le ministre des affaires étrangères du grand-duché de Luxembourg avait, le 16 septembre 1963, demandé au Parlement européen la levée de l'immunité parlementaire de MM. Fohrmann et Krier, et qu'en sa séance du 14 octobre 1963 le Parlement européen avait renvoyé cette demande, aux fins d'examen, à sa commission juridique.

Par pouvoirs déposés le 17 janvier 1964, les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. désignèrent M. H. J. Glaesner, conseiller juridique des exécutifs européens, pour les représenter dans la présente affaire.

Des observations écrites ont été déposées :

1^o le 17 janvier 1964 par le requérant au principal;

2^o le 22 janvier 1964 par le gouvernement belge;

3^o le 25 janvier 1964 par la Commission de la C.E.E. et le même jour par la Commission de la C.E.E.A.;

4^o le 28 janvier 1964 par les défendeurs au principal.

Au cours de sa séance du 10 mars 1964 et sur le rapport préalable du juge rapporteur, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé de demander à l'Assemblée parlementaire européenne de répondre avant le 15 avril 1964 aux deux questions suivantes :

- a) Quelle suite le Parlement européen a-t-il donné à la demande de levée de l'immunité parlementaire de MM. Fohrmann et Krier, introduite par le gouvernement luxembourgeois?
- b) La commission compétente du Parlement européen a-t-elle donné un avis sur le moment où se termine la session?

Par deux lettres enregistrées au greffe de la Cour les 15 et 16 avril 1964, le secrétaire général du Parlement européen répondit que la question de la levée de l'immunité parlementaire de MM. Fohrmann et Krier serait inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière du Parlement européen des 11 ou 12 mai 1964. Il communiqua en outre à la Cour le texte de l'article 1 du règlement du Parlement européen, avec les travaux préparatoires et la modification adoptée le 28 juin 1963.

A l'audience publique de la Cour du 23 avril 1964, les parties au principal et les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a pris ses conclusions orales et motivées à l'audience du 30 avril 1964.

II — Observations présentées conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la C.E.E.

Attendu que les observations présentées peuvent être résumées comme suit :

A. *Le requérant au principal* émet, tout d'abord, un doute sur la *validité de la saisine* de la Cour de justice. En effet, dit-il,

le tribunal a renvoyé les parties devant la Cour, sans préciser si la Cour devait être saisie par les parties ou le tribunal, alors que l'article 20 du statut de la Cour C.E.E. et l'article 21 du statut C.E.E.A. établissent clairement que la décision de la juridiction nationale est notifiée à la Cour de justice à la diligence de cette même juridiction nationale.

Sur le *fond*, il estime que le Parlement de la C.E.C.A. n'était pas en session le 6 novembre 1962, tandis qu'en ce qui concerne le Parlement de la C.E.E. et de la C.E.E.A. il appartenait aux défendeurs au principal d'établir qu'il se trouvait en session le 6 novembre 1962.

B. *Le gouvernement belge* exprime l'avis qu'en droit, la question de savoir à quelle date les sessions annuelles de l'Assemblée des Communautés européennes est close n'a pas été réglée. Il pense, toutefois, que les auteurs des traités et des protocoles ont supposé acquis le fait que les sessions avaient une durée limitée et que, dès lors, la Cour de justice devrait se prononcer sur la base de considérations d'équité, ce qui inciterait les Communautés à amender les textes existants en vue du règlement du litige actuel.

C. Les *Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A.* estiment que le jugement du 29 mai 1963 soulève les trois questions suivantes :

a) De quelles immunités MM. Fohrmann et Krier en tant que membres du Parlement européen jouissaient-ils le 6 novembre 1962?

b) Le 6 novembre 1962, une session de l'Assemblée avait-elle lieu?

c) De quelle manière faut-il interpréter les mots « session de l'Assemblée » aux termes de l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités?

ad a) La première question concerne une interprétation du droit national, puisque l'article 9, alinéa 1, lettre a, du protocole sur les privilèges et immunités renvoie au droit national la question de savoir dans quelle mesure

les membres du Parlement européen jouissent d'immunités pendant les sessions.

ad b) La deuxième question met en jeu des questions de fait que la Cour est incompétente à constater (*Recueil* VIII, p. 102).

ad c) Seule est recevable la question ayant trait à l'interprétation des mots « session de l'Assemblée » figurant aux articles 9 des protocoles C.E.E. et C.E.E.A. sur les privilèges et immunités. L'ouverture de la session annuelle du Parlement européen est fixée par les traités (art. 139 C.E.E. et 109 C.E.E.A.). C'est le Parlement lui-même qui décide de la durée, c'est-à-dire de la date de clôture de la session annuelle : il en découle que le Parlement doit être considéré comme étant en session même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture formelle de la session annuelle.

D. Les *défendeurs au principal* exposent que, par lettre du 24 juillet 1963 au ministre des affaires étrangères du grand-duché de Luxembourg, le requérant au principal a reconnu l'existence de l'immunité parlementaire invoquée, mais en a demandé la mainlevée. Ils affirment que le requérant au principal a ainsi renoncé au jugement du 29 mai 1963 en reconnaissant l'exactitude du point de vue des défendeurs au principal. Selon les défendeurs au principal, l'Assemblée parlementaire européenne était en session le 6 novembre 1962.

MOTIFS

I — Quant à la procédure

Attendu que la requérante au principal invoque que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a renvoyé les parties devant la Cour de justice, alors que selon les articles 177 du traité C.E.E. et 150 du traité C.E.E.A. il aurait dû saisir la Cour lui-même;

et immunités respectivement de la C.E.C.A., et de la C.E.E. et de la C.E.E.A.;

que ces dispositions, étant identiques, doivent être interprétées conjointement, sans qu'il soit nécessaire de distinguer entre l'article 9 du protocole C.E.C.A. et les articles 9 des protocoles C.E.E. et C.E.E.A.;

que cette interprétation est de la compétence de la Cour en vertu des articles 177 du traité C.E.E. et 160 du traité C.E.E.A.;

que cette demande d'interprétation est implicitement contenue dans la question posée par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui vise, non seulement l'interprétation des textes des traités précités, mais de tous autres textes de nature à permettre de résoudre la question litigieuse.

B — QUANT AU FOND

Attendu que le Parlement européen est une institution commune aux trois Communautés;

qu'il faut donc concilier, d'une part, l'article 22 du traité C.E.C.A. et, d'autre part, les articles 139 du traité C.E.E. et 109 du traité C.E.E.A., la teneur de ces deux derniers articles étant identique;

qu'en effet, dans le traité C.E.C.A., la réunion de plein droit est fixée à une date différente de celle retenue par les traités C.E.E. et C.E.E.A.; qu'au surplus, si le traité C.E.C.A. prévoit une date limite à la session annuelle, les deux autres traités ne contiennent aucune précision à ce sujet;

qu'aux termes des articles 22 du traité C.E.C.A., 139 du traité C.E.E. et 109 du traité C.E.E.A., l'Assemblée tient une « session annuelle » le deuxième mardi de mai se terminant au plus tard à la fin de l'exercice financier de la C.E.C.A., c'est-à-dire le 30 juin, et une autre session annuelle à partir du troisième mardi d'octobre;

attendu cependant qu'il a été satisfait en l'espèce à l'exigence des articles précités par la transmission directe de la demande et du dossier en cause du greffier en chef du tribunal d'arrondissement au greffier de la Cour;

que dès lors la saisine doit être considérée comme régulière.

II — Quant à la question posée

A — DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR

Attendu que le traité instituant la C.E.C.A. n'a pas fixé la procédure de renvoi devant la Cour, comme l'ont fait postérieurement les traités instituant respectivement la C.E.E. et la C.E.E.A.;

attendu qu'il apparaît superflu d'évoquer l'éventuelle incompétence de la Cour, non d'ailleurs soulevée en l'espèce, pour statuer à titre préjudiciel sur la question posée en tant qu'elle concerne l'interprétation du traité instituant la C.E.C.A.;

que l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.C.A. est identique à celui des articles 9 des protocoles sur les privilèges et immunités de la C.E.E. et de la C.E.E.A. et que, s'appliquant à une institution commune aux trois Communautés, il doit être interprété conjointement avec les articles 22 du traité C.E.C.A., 139 du traité C.E.E. et 109 du traité C.E.E.A.;

attendu, en deuxième lieu, que la demande de levée d'immunité parlementaire adressée le 16 septembre 1963 au Parlement européen par le ministre des affaires étrangères du grand-duché de Luxembourg n'a pas dessaisi la Cour de la question posée par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg;

attendu, en troisième lieu, qu'il appartient à la Cour d'examiner les motifs et le dispositif du jugement rendu le 29 mai 1963 par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, aux fins d'établir la portée exacte de la question posée;

que celle-ci concerne la durée des sessions du Parlement européen visée par les articles 9 des protocoles sur les privilèges

que, dans les intervalles de ces « sessions annuelles », le Parlement peut également, aux termes des mêmes articles, se réunir en « session extraordinaire », au titre de l'une ou l'autre des trois Communautés, à la demande de la majorité de ses membres, de la Haute Autorité, des Conseils ou des Commissions;

que la notion de « sessions annuelles » doit donc être conçue de manière à être conciliée avec la possibilité de sessions extraordinaires qu'aucun texte n'interdit d'ailleurs de fixer longtemps à l'avance;

que le fait par l'article 22 du traité C.E.C.A. d'avoir précisé que la session annuelle s'ouvrirait le deuxième mardi de mai pour se terminer au plus tard à la fin de l'exercice financier de la C.E.C.A. en cours implique que la session dont s'agit se termine au plus tard le 30 juin, terme de l'exercice financier de la C.E.C.A.;

qu'il résulte par contre de l'absence de dispositions équivalentes aux articles 139 du traité C.E.E. et 109 du traité C.E.E.A. que la session annuelle ouverte le troisième mardi d'octobre, en vertu des articles dont s'agit, doit être considérée comme en cours à la date du 6 novembre, faute d'avoir été clôturée avant cette date;

qu'en l'absence de tout texte, ce serait forcer le sens du terme interruption que de l'identifier à la notion de clôture;

attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que, sous réserve des dates d'ouverture et de clôture de la session annuelle déterminées par l'article 22 du traité C.E.C.A., le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

III — Quant aux dépenses

Attendu que les frais exposés par le gouvernement belge et les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A., qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

qu'en l'espèce la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg;

qu'ainsi la décision sur les dépens incombe à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties au litige principal et les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. entendues en leurs observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 22 et 31 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

vu les articles 139 et 177 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu les articles 109 et 150 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

vu l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités de chacune des trois Communautés;

vu le protocole de chacune des Communautés sur le statut de la Cour de justice;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

LA COUR

se prononçant sur la demande à elle soumise à titre préjudiciel par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, chambre correctionnelle, par jugement du 29 mai 1963, dit pour droit :

1^o Les mots « pendant la durée des sessions de l'Assemblée », repris à l'article 9 de chacun des trois proto-

Conclusions de l'avocat général

M. MAURICE LAGRANGE

30 avril 1964

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Par jugement en date du 29 mai 1963, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Chambre correctionnelle) vous demande de donner, à titre préjudiciel, une interprétation des traités européens (nous citons) « sur les points et textes signalés, et tous autres, le cas échéant, déterminant la durée des sessions des Assemblées des Communautés européennes et résolvant ainsi la question de l'immunité parlementaire des prévenus-défendeurs à la date du 6 novembre 1962 ».

Vous vous rappelez, en effet, que deux membres de la chambre des députés du Grand-Duché, qui sont aussi membres du Parlement européen, s'étaient prévalus de leur immunité parlementaire en cette double qualité en vue de faire déclarer irrecevable une action en diffamation et injures par voie de presse dirigée contre eux. A la suite d'une procédure assez compliquée, une assignation fut lancée le 6 novembre 1962, c'est-à-dire pendant les quelques heures de l'année où la Chambre des députés luxembourgeoise ne s'est pas trouvée en session : celle-ci, en effet, ouverte le 7 novembre 1961, avait été close par arrêté ministériel du 29 octobre 1962 avec effet au 5 novembre 1962, alors que la nouvelle session ordinaire devait s'ouvrir le premier mardi après le 3 novembre, c'est-à-dire le 6 à 3 heures de relevée ! Dès lors, l'immunité ne jouait plus dans l'ordre interne, mais la question restait posée au sujet de la qualité des prévenus en tant que membres du Parlement européen.

A cet égard, le tribunal a éprouvé des doutes sur le point de savoir si le Parlement européen était en session, ordinaire ou extraordinaire, à la date du 6 novembre 1962, doutes résultant notamment de l'incertitude des textes des traités relatifs à la durée des sessions. Or, cette question devait être éclaircie, puisque, aux termes de l'article 9 de chacun des trois protocoles sur les privilèges et immunités, c'est seulement « *pendant la durée des sessions de l'Assemblée* » que ses membres bénéficient... « sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays ».

coles sur les privilèges et immunités, doivent être interprétés comme suit : sous réserve des dates d'ouverture et de clôture de la session annuelle déterminées par l'article 22 du traité C.E.C.A., le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires.

2° Il appartient au tribunal d'arrondissement de Luxembourg, chambre correctionnelle, de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 12 mai 1964.

DONNER	HAMMES	TRABUCCHI
DELVAUX	ROSSI	LECOURT
		STRAUSS

Lu en séance publique à Luxembourg le 12 mai 1964.

Le greffier

A. VAN HOUTTE

Le président

A. M. DONNER

Et c'est pourquoi, estimant qu'une décision préalable était nécessaire pour rendre son jugement et usant de la faculté que lui offraient l'article 177, alinéa 2, et l'article 150, alinéa 2, des traités C.E.E. et Euratom, le tribunal (nous citons le dispositif du jugement) « renvoie les parties devant la Cour de justice des Communautés européennes à l'effet de voir interpréter par cette juridiction les traités invoqués par les prévenus-défendeurs, à savoir sur les points et textes signalés, et tous autres, le cas échéant, déterminant la durée des sessions des Assemblées des Communautés européennes et résolvant ainsi la question de l'immunité parlementaire des prévenus-défendeurs à la date du 6 novembre 1962 ».

I

Plusieurs questions de procédure et de compétence doivent être d'abord résolues.

A. La *première* a trait à la *validité de la saisine* de la Cour. Vous avez remarqué, en effet, que le tribunal « renvoie les parties devant la Cour de justice, » alors qu'il aurait dû saisir la Cour lui-même. A cet égard, cependant, il n'y a pas de difficulté : la Cour a été effectivement saisie par une transmission directe du greffier en chef du tribunal adressée au greffier de la Cour, et non par les parties : la saisine est régulière.

B. Le *deuxième problème* concerne l'*objet des questions posées*. Ce point est plus délicat, car il interfère directement sur la compétence de la Cour. Cette compétence a, en effet, une double limite :

- 1° Une limite résultant de l'article 177 : il faut que la demande ait trait à une question relative à l'interprétation du traité ou à la validité ou l'interprétation d'un acte des institutions communautaires : il s'agit ici d'une interprétation abstraite, la Cour ne pouvant en aucun cas se substituer au juge national pour résoudre le litige dont celui-ci a à connaître;

2° Limite résultant de la question posée : la Cour ne peut répondre qu'à cette question, non à d'autres, sans d'ailleurs se faire juge de l'opportunité ou de la pertinence de la question quant au jugement du litige au principal.

Et, tout d'abord, que demande exactement le tribunal? Si l'on s'en tenait au dispositif du jugement, on devrait constater que le tribunal ne mentionne pas les textes dont il sollicite l'interprétation et ne précise pas la nature des difficultés d'interprétation auxquelles il se heurte. Toutefois, si l'on s'en réfère aux motifs, on voit bien que le tribunal désire y voir clair sur le problème de la *durée des sessions* du Parlement européen, dans la mesure où ce problème commande la solution du litige au sujet de l'existence d'une immunité à la date du 6 novembre 1962, et que le doute qu'il éprouve a trait à l'interprétation de l'article 22 du traité C.E.C.A., et aux articles 139 du traité C.E.E. et 109 du traité Euratom, textes expressément cités dans les motifs du jugement. Or, il suffit de lire ces articles pour constater que le manque de concordance entre eux, d'une part, et, d'autre part, l'absence dans les traités de Rome de toute disposition concernant la *clôture* de la session ordinaire provoquent des difficultés d'interprétation au sujet de la durée des sessions, difficultés qui ressortissent à la compétence de la Cour. Quant à celle-ci, on vous l'a rappelé à la barre, elle n'a jamais hésité à faire l'effort nécessaire pour dégager des questions posées par la juridiction de renvoi celles qui ont trait à sa compétence propre d'interprétation. Cet effort apparaît peu considérable en l'espèce en ce qui concerne les traités.

Cependant, l'interprétation des textes des traités visés au jugement ne permettrait pas, à elle seule, au tribunal de résoudre le litige. Il est nécessaire, en outre, de faire état du règlement intérieur du Parlement européen, pris par application de l'article 25 du traité C.E.C.A. et des articles 142 du traité C.E.E. et 112 du traité Euratom, règlement qui contient des dispositions sur les sessions du Parlement. Or, ces dispositions, elles aussi, soulèvent des questions touchant à leur interprétation, et même à l'appréciation de leur validité par rapport aux traités, toutes questions qui sont également de la compétence de la Cour en vertu de l'article 177 du traité C.E.E. et de l'article 150 du traité Euratom. Bien

que le jugement ne comporte pas de demande explicite sur ces points, nous estimons que la Cour doit aussi se prononcer à leur sujet. Nous pensons d'ailleurs répondre ainsi au vœu du tribunal qui demande une interprétation, non seulement des « textes signalés », mais de « tous autres » de nature à lui permettre de résoudre la question litigieuse.

C. Troisième problème : La Cour est-elle compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les questions posées en tant qu'elles concernent l'interprétation du traité C.E.C.A. ?

Bien que le traité de Paris n'ait pas institué de procédure de renvoi devant la Cour, ainsi que l'ont fait les traités de Rome, une interprétation, à vrai dire hardie, mais défendable à notre avis, de l'article 31 de ce traité pourrait conduire à admettre que cet article comporte une attribution générale, sinon exclusive, de compétence à la Cour pour ce qui concerne l'interprétation du traité et des règlements d'exécution et, en conséquence, autorise, sinon exige, le renvoi à la Cour, à titre préjudiciel, de ces questions lorsqu'elles sont soulevées devant les tribunaux nationaux.

Toutefois, il n'est pas nécessaire en l'espèce de prendre parti sur cette question délicate. En effet, les dispositions de l'article 22 du traité C.E.C.A. sont parfaitement claires et n'ont nul besoin d'être interprétées. Les difficultés sont tout entières dans les traités de Rome et dans le règlement intérieur du Parlement européen : en effet, le problème de l'application simultanée à une institution commune de dispositions divergentes des traités de Paris et de Rome a trait uniquement à l'interprétation de ces derniers, notamment de l'article 232 du traité C.E.E. et de la convention sur les institutions communes. Quant aux dispositions « obscures », en tant qu'elles régissent l'ouverture des sessions sans rien dire de leur clôture, ce sont celles des traités de Rome. Enfin, en ce qui concerne le règlement intérieur, la compétence de la Cour se trouve suffisamment fondée, tant en ce qui concerne l'interprétation que l'appréciation de validité, par les articles 177 du traité C.E.E. et 150 du traité Euratom et, bien entendu, l'appréciation de validité doit éventuellement être examinée aussi bien à l'encontre du traité C.E.C.A. que des deux autres.

D. Quatrième problème : La question posée par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg n'est-elle pas devenue sans objet du fait qu'une demande de levée d'immunité a été adressée par le plaignant au Parlement européen et se trouve actuellement en instance devant cette institution ?

Nous ne le pensons pas. Le tribunal saisi au principal est, en effet, seul juge de la question de savoir si, en sollicitant la mainlevée de l'immunité, le plaignant devrait être regardé comme ayant renoncé à sa thèse d'après laquelle le Parlement européen ne se trouvait pas en session le 6 novembre 1962. De même est-il seul juge de l'opportunité d'attendre, pour se prononcer sur la poursuite, que le Parlement ait lui-même statué sur la mainlevée. Quant à la Cour, elle est tenue de se prononcer sur la question préjudicielle dont elle a été régulièrement saisie et à l'égard de laquelle elle se reconnaît compétente.

Le seul problème pour la Cour est un problème d'opportunité : convient-il de statuer immédiatement, ou, au contraire, d'attendre la décision du Parlement européen ? Nous pensons, pour notre part, que la première solution est préférable. Tout dépend, en effet, de la décision qui sera prise. Si cette décision prononçait la levée de l'immunité, la question qui nous est posée devrait sans doute être considérée comme devenue sans objet, mais, dans le cas contraire, pourraient surgir des problèmes de conflits fort délicats, tant pour la Cour que pour le tribunal, au sujet de l'autorité à leur égard de la décision du Parlement, conflits qu'il y a tout intérêt à prévenir : or, nous ne pouvons évidemment préjuger le sens de la décision. Dans les deux cas, d'ailleurs, le Parlement serait contraint de prendre parti, au moins implicitement, sur les questions de principe qui vous sont posées et il y a, dès lors, le plus grand intérêt à ce que ces questions soient résolues *préalablement* par la Cour.

II

Le terrain étant ainsi déblayé, arrivons-en au fond.

La convention sur les institutions communes n'a réalisé la concordance des textes relatifs à l'Assemblée que sur un seul point,

à savoir la composition de l'institution, qui a fait l'objet d'une modification de l'article 21 du traité C.E.C.A. : aucune modification, en particulier, de l'article 22 qui nous intéresse. Il faut donc, conformément à la doctrine qui résulte notamment de l'article 232 du traité C.E.E. et qui a été suivie jusqu'ici dans d'autres domaines, le domaine budgétaire par exemple, *appliquer concurremment* les trois traités; c'est d'ailleurs ce à quoi tend le règlement intérieur du Parlement européen.

Si l'on procède à une comparaison de l'article 22 du traité C.E.C.A. et de l'article 139 du traité C.E.E. ⁽¹⁾, on constate d'abord des règles communes :

- 1^o Existence d'une session annuelle : « l'Assemblée tient une session annuelle »;
- 2^o « Réunion de plein droit » à une certaine date;
- 3^o Possibilité pour l'Assemblée de « se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres » ainsi que du Conseil, de la Haute Autorité (pour la C.E.C.A.) et de la Commission (pour la C.E.E. et l'Euratom).

Deux divergences, en revanche :

- 1^o La date différente fixée pour la réunion de plein droit : deuxième mardi de mai pour la C.E.C.A., troisième mardi d'octobre pour les deux autres Communautés;
- 2^o Fixation d'une date limite à la session annuelle dans la C.E.C.A. (« la session ne peut se prolonger au delà de la fin de l'exercice financier en cause », c'est-à-dire le 30 juin); absence de toute règle à ce sujet dans les deux autres traités.

C'est dans ces conditions que le Parlement européen a été amené à établir, dans son règlement intérieur, le système suivant (article premier du règlement) :

- « 1. Le Parlement tient une session annuelle.
2. Il se réunit de plein droit le deuxième mardi de mai et le troisième mardi d'octobre et décide souverainement de la durée des interruptions de la session.

⁽¹⁾ Pour plus de commodité, nous ferons désormais abstraction du traité Euratom dont les dispositions, vous le savez, sont identiques à celles du traité C.E.E.

A titre exceptionnel, le bureau élargi prévu à l'article 13, statuant à la majorité des membres le composant, peut modifier la durée des interruptions ainsi fixées, par décision motivée prise 15 jours au moins avant la date précédemment arrêtée par le Parlement pour la reprise de sa session, sans que cette date puisse être reculée de plus de 15 jours (alinéa ajouté par une résolution du Parlement en date du 28 juin 1963, *Journal officiel* du 12 juillet 1963).

3. Il doit être convoqué extraordinairement par son président, sur demande de la majorité de ses membres ou sur demande de la Haute Autorité, de l'une des Commissions européennes ou de l'un des Conseils. »

Le régime adopté par le Parlement européen repose donc sur l'existence d'une session annuelle, qui n'est jamais close (ni d'ailleurs suspendue), mais « interrompue » à des dates et pour une durée fixées par le Parlement lui-même et, exceptionnellement dans certaines conditions, par le « bureau élargi ».

Ce système est-il compatible avec les traités? A première vue, on pourrait en douter. En effet, il paraît donner à la « session annuelle » prévue par les traités un caractère permanent qui est contraire aux textes : l'article 22 du traité C.E.C.A. enferme expressément la durée de la session annuelle entre deux dates précises; quant à l'article 139 du traité C.E.E., en ne fixant pas de date pour la clôture de la session annuelle, il a simplement entendu laisser à l'Assemblée la latitude de fixer elle-même cette date, mais non lui permettre de rester en permanence en session : l'ouverture de la session suppose sa clôture, que le Parlement ne prononce jamais, et, d'autre part, la permanence de la session est incompatible avec l'institution d'un régime de sessions extraordinaires prévu par les traités.

Cependant, Messieurs, à la réflexion, nous ne pensons pas que le règlement intérieur du Parlement européen soit, sur le point qui nous occupe, contraire aux traités.

Tout d'abord, le règlement prend soin de préciser que le Parlement « se réunit de plein droit le deuxième mardi de mai et le troisième mardi d'octobre », conformément aux dispositions des traités. Il est vrai qu'il n'édicte pas de règle quant à la *clôture* de la session. Mais il convient de remarquer que les traités eux-mêmes ne parlent pas de « clôture » (pas plus d'ailleurs que d'« ouverture »), et il n'appartenait pas au Parlement de légiférer sur ce point qui

est, en effet, de nature constitutionnelle. L'ouverture du Parlement, qui, dans certaines constitutions, est constituée par un acte solennel du chef de l'État, surtout dans les régimes monarchiques, s'oppose généralement à la règle de la « réunion de plein droit », qui constitue une prérogative de souveraineté reconnue au Parlement. Quant à la « clôture », il s'agit aussi d'une prérogative constitutionnelle, reconnue souvent au pouvoir exécutif : tel était le cas de la Constitution française de 1875; tel est encore le cas de la Constitution luxembourgeoise, pour ne citer que ces deux exemples.

Les traités européens, qui, malgré bien des analogies, n'ont tout de même pas le caractère d'une constitution, au sens plein de ce terme, n'avaient pas à tenir compte de telles considérations. Il leur suffisait de déterminer dans quelles conditions l'Assemblée parlementaire se réunirait et se séparerait. A cet égard, nous l'avons vu, il n'est pas douteux qu'ils ont entendu exclure un régime de *permanence* des sessions, c'est-à-dire un régime dans lequel l'Assemblée serait « réunie » en permanence. En organisant un système prévoyant des « interruptions » de session, le Parlement européen s'est conformé à cette règle.

On ne peut assimiler ces périodes pendant lesquelles la session est « interrompue » à certaines pratiques nationales qui permettent à une assemblée parlementaire de *suspendre* la session, par le moyen d'un congé ou, plus simplement, en chargeant son président de la convoquer à une date ultérieure : en ce cas, la suspension des travaux de l'assemblée ne se distingue guère de la fixation de la date de la prochaine séance au cours d'une session, la date étant simplement reculée.

Ici, le cas est tout différent : c'est la session *elle-même* qui est « interrompue », donc, pendant toute la durée des interruptions l'Assemblée, non seulement ne siège pas, mais *n'est pas en session*. D'autre part — et c'est là que nous rencontrons la différence essentielle avec les exemples de droit interne auxquels nous avons fait allusion —, une telle pratique ne heurte aucun principe constitutionnel : alors qu'en droit constitutionnel interne un *procédé* permettant à l'Assemblée de fixer elle-même la durée de ses sessions sous prétexte de les « interrompre » (et donc de les reprendre) à 9

guise, pourrait constituer un moyen de violer les règles constitutionnelles relatives à la durée des sessions et, par exemple, les prérogatives dont jouit l'exécutif à cet égard, il ne peut en être ainsi dans les traités européens. En effet, comme nous l'avons dit, nous n'avons ici ni ouverture, ni clôture de sessions faisant intervenir un autre pouvoir : le Parlement européen se réunit de plein droit à certaines dates; il met fin lui-même à la session et peut se réunir en session extraordinaire à la *demande de la majorité de ses membres*. Il apparaît ainsi que la disposition du règlement en vertu de laquelle le Parlement « décide souverainement de la durée des interruptions de la session », celle-ci étant « la session annuelle », est tout simplement un procédé pratique par lequel l'Assemblée profite de ce qu'elle est réunie pour décider de la reprise de ses travaux à une date ultérieure, sans qu'il soit nécessaire de provoquer, pendant l'interruption, le nombre de signatures exigé pour obtenir une réunion en session extraordinaire : une telle réunion se trouve d'ores et déjà décidée, avec fixation de sa date. Notons seulement que, pour être pleinement conforme aux dispositions des traités, la décision devrait être prise à la *majorité des membres* de l'Assemblée.

Au surplus, Messieurs, nous trouvons tant dans la pratique suivie par le Parlement européen que dans le texte même du règlement une confirmation très nette de la distinction entre les interruptions de session et les simples interruptions de séances. En ce qui concerne le texte du règlement, la distinction apparaît clairement dans l'article 20. Pour ce qui est de la pratique, si nous prenons au hasard l'un des fascicules de compte rendu des débats, par exemple le fascicule n° 61 (séance du 4 au 8 février 1963), nous lisons (page 5) ce qui suit :

« M. le Président. — La séance est ouverte.

1. Reprise de la session

M. le Président. — Je déclare reprise la session du Parlement européen, qui avait été interrompue le 23 novembre 1962. »

A la page 24, le président fixe au lendemain la prochaine séance avec son ordre du jour et lève la séance. Le lendemain à 15 h 30, la séance se borne à ouvrir la séance et il en va de même les jours suivants

jusqu'à la fin du « cycle » des séances (pour employer un terme neutre); à ce moment, nous lisons (page 230) :

« 7. Adoption du procès-verbal

M. le Président. — Conformément à l'article 20, paragraphe 2, du règlement, je dois soumettre au Parlement le procès-verbal de la présente session qui a été établi à mesure du déroulement des débats.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté.

8. Interruption de la session

M. le Président. — Le Parlement a maintenant épuisé son ordre du jour.

Le bureau élargi propose de fixer la prochaine séance au lundi 25 mars 1963 à 17 heures.

Il n'y a pas d'opposition?...

Il en est ainsi décidé.

Les propositions concernant l'ordre du jour seront communiquées aux membres du Parlement dès qu'elles auront été établies.

En remerciant mes collègues d'avoir accompli un bon et rapide travail dans des conditions parfois difficiles, je déclare la session interrompue jusqu'au 25 mars 1963.

(Applaudissements)

La séance est levée.

(La séance est levée à 11 h 30.) »

Tout se passe donc comme si le Parlement tenait *plusieurs* sessions par an. Nous trouvons même dans certains procès-verbaux une déclaration finale du président déclarant, *in terminis*, « La prochaine session aura lieu » de telle date à telle date (exemples : compte rendu des débats, n° 63, page 44; n° 66, page 172).

Signalons, enfin, que, conformément à son règlement, le Parlement européen adopte le procès-verbal de la dernière séance avant que la session soit déclarée interrompue. Parfois même, le procès-verbal adopté est celui « de la présente session » (compte rendu n° 61, que nous avons lu il y a un instant, et n° 66, page 172, déjà cité). Or, une telle pratique est conforme aux régimes comportant plusieurs sessions (Laferrière, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, page 744). Lorsqu'il y a seulement interruption de séance, le procès-verbal est normalement adopté au début de la séance suivante.

La vérité est que l'expression même « interruption de session » a une acception différente suivant qu'on se trouve dans un régime de session permanente ou, comme dans les Communautés, dans un régime de sessions, ordinaires et extraordinaires, de durée limitée : dans le premier cas, l'« interruption » est un simple fait, par exemple, un ajournement de séances d'une certaine durée; dans le second cas, au contraire, l'expression prend un sens juridique : c'est l'intervalle entre les sessions (Laferrière, même ouvrage, page 992, note 1).

Quant à l'argument, qui a été invoqué à la barre, d'après lequel les commissions parlementaires ne peuvent se réunir entre les sessions, il n'est pas pertinent. En effet, tout dépend à cet égard des constitutions : d'après la Constitution luxembourgeoise, de telles réunions des commissions pendant l'intervalle des sessions seraient, en effet, prohibées. Sous le régime de la Constitution française de 1875, au contraire, les commissions pouvaient se réunir entre les sessions. Le règlement intérieur du Parlement européen règle la question à son article 39, aux termes duquel « les commissions se réunissent, sur convocation de leur président ou sur l'initiative du président du Parlement, *au cours ou en dehors de la session* ».

Dans ces conditions, Messieurs, et sans mettre en cause la légalité du règlement intérieur du Parlement européen, qui ne nous paraît pas contraire aux traités, nous estimons que, pendant la durée de l'« interruption » de session, le Parlement *n'est pas en session*, au sens de l'article 9 de chacun des trois protocoles sur les privilèges et immunités.

Nous concluons :

— à ce que l'article 9 de chacun des trois protocoles sur les privilèges et immunités soit interprété en ce sens que la « durée des sessions de l'Assemblée » ne comprend pas la période pendant laquelle l'interruption de la session a été décidée par le Parlement européen dans les conditions prévues par son règlement intérieur;

— et à ce que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg statue sur les dépens de la présente instance.

Annexe IV:

Parlement européen, Le statut des députés (2003)

Le statut des députés

(mise à jour le 18 décembre 2003)

Les députés européens n'ont jamais été aussi proches d'un statut commun. Après le vote d'un premier projet complet, en juin 2003 (voir le détail dans la chronologie ci-après) , le Conseil, qui doit approuver ce statut, avait fait connaître son opposition sur trois points particuliers: l'âge de la retraite, le système d'imposition et les questions de droit primaire incluses dans ce projet (c'est-à-dire les privilèges et immunités) qui devraient faire l'objet d'une négociation intergouvernementale pour être réactualisés et harmonisés. Ce 17 décembre, en session plénière, les députés ont approuvé à une très large majorité (345 voix pour, 94 contre et 88 abstentions) une résolution qui permet d'envisager l'aboutissement rapide de ce dossier. A l'issue de ce vote important, le président du PE, M. Pat Cox, a remercié le rapporteur sur cette question, M. Willi Rothley (PSE, D), artisan de longue date de la recherche d'une solution, et il a déclaré: *"L'hémicycle a voté sagement."*

Conformément aux vœux du Conseil, les députés acceptent un examen distinct des parties du statut touchant au droit primaire, c'est-à-dire au Protocole de 1965 sur les privilèges et immunités que les Etats membres sont invités à réviser dans le sens proposé par le projet de statut. Plusieurs Etats souhaitent pouvoir appliquer leurs dispositions fiscales nationales aux revenus des députés. Les députés acceptent que leur indemnité mensuelle, qui serait désormais uniforme et versée par le budget communautaire, soit non seulement soumise à l'impôt communautaire mais aussi aux dispositions de droit fiscal national *"à condition (comme l'admet le Conseil) que toute double imposition soit évitée"*. Enfin, la résolution propose un compromis sur l'âge de la retraite, dont la Présidence italienne a indiqué qu'il pouvait être accepté par le Conseil: les députés auraient droit à une pension à l'âge de 63 ans révolus (le Conseil souhaitait 65 ans, tandis que le premier texte du statut adopté par le PE fixait l'âge de la retraite à 60 ans).

La résolution adoptée le 17 décembre demande enfin au Conseil de faire savoir s'il peut accepter officiellement ces points de compromis, si possible encore sous Présidence italienne et au plus tard pour le 15 janvier 2004, de manière à régler définitivement cette question avant le début de la campagne pour les élections européennes de juin. C'est le vœu d'une majorité de députés, même si le texte voté ne mentionne pas de date d'entrée en vigueur pour ce nouveau statut. Vingt-cinq ans après la première élection au suffrage universel direct, les députés pourraient ainsi enfin être dotés d'un statut uniforme.

Les bases juridiques

La longueur et la complexité de ce processus tiennent d'abord au fait que l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct ne contenait aucune disposition relative au statut des députés. Les députés européens sont donc restés sous des régimes nationaux très variés, notamment pour ce qui concerne le régime d'indemnités, de privilèges et d'immunité. Ce n'est qu'avec le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur le 1er mai 1999, qu'une première base juridique a été créée: *"Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité."*

Le **traité de Nice**, entré en vigueur le 1er février 2003, a assoupli cette base juridique. L'article 190.5 modifié dispose désormais que *"le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil, statuant à la majorité qualifiée. Toute règle ou toute condition relatives au régime fiscal des membres et anciens membres relèvent de l'unanimité au sein du Conseil."* On passe donc de l'unanimité à la majorité qualifiée, sauf pour le régime fiscal. En outre, en son article 192.2, le traité stipule que *"le Parlement peut, à la majorité des membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en oeuvre du présent traité"*.

Pour sa part, le **Conseil européen** a manifesté à plusieurs reprises depuis 1999 son souhait de parvenir à un accord relatif au statut des députés.

Les aléas de la procédure

La difficulté et les rebondissements attendant au processus d'adoption d'un statut des députés sont aussi imputables aux multiples acteurs impliqués dans la procédure: le Parlement, statuant à la majorité simple; le Bureau du Parlement, qui règle les questions financières et administratives concernant les députés; la Commission, qui doit être consultée et émettre un avis; et le Conseil à qui il incombe d'approuver le statut adopté par le Parlement.

L'ordre de succession des interventions des différents acteurs explique également les difficultés de parvenir au bout de la procédure. Aux termes du traité, le statut est fixé non pas *"après"* l'approbation du Conseil, mais *"avec"* son approbation. Ainsi peut-il être décidé, dans un premier temps, d'obtenir la majorité de l'Assemblée plénière se prononçant sur un projet d'avis de la commission juridique avant de transmettre la proposition au Conseil. Mais il serait aussi possible que le Conseil approuve un projet au préalable et que, après avoir pris connaissance de cette approbation, le Parlement arrête le statut.

Depuis 1998, le Parlement tente de parvenir à l'adoption d'un statut commun des députés conforme aux principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination inscrits dans les traités. Depuis le 3 décembre 1998, date à laquelle le Parlement a adopté un premier rapport présenté par M. Rothley, la concertation s'est poursuivie entre le Parlement et le Conseil au plus haut niveau.

Développements récents

Mai 1999 et octobre 1999. Le Parlement européen confirme, en session plénière, sous la législature précédente et sous la législature actuelle, le vote de la résolution de décembre 1998.

12 juillet 2000. La commission juridique adopte un projet d'avis présenté par M. Willi Rothley, suite aux recommandations formulées par un groupe d'experts indépendants (accrédité par la Conférence des Présidents en février 2000). L'étude confiée au groupe d'experts portait sur les activités des députés et présentait une comparaison des indemnités des députés nationaux et des rémunérations de personnes exerçant des fonctions comparables.

25 juin 2001. La commission juridique adopte le rapport de M. Willi Rothley sur les questions concernant l'imposition liées au statut.

29 octobre 2001. Le Conseil parvient à un accord politique sur l'imposition de la rémunération des députés et le soumet au Parlement, qui le soutient. Le compromis ainsi adopté, relatif aux aspects fiscaux de ce statut, prévoit que *"l'indemnité sera à la charge du budget de l'Union européenne et sera soumise à l'impôt communautaire. Cependant, les Etats membres peuvent prélever, une double imposition étant exclue, un impôt national supplémentaire s'ils ont déclaré leur intention à cet égard auprès du Parlement européen avant l'adoption du présent statut. Les Etats membres conservent le droit de prendre l'indemnité en considération pour la fixation du taux d'imposition appliqué à d'autres revenus"*.

15 novembre 2001. La Conférence des Présidents du PE décide, sur l'initiative de la présidente du Parlement, Mme Nicole Fontaine, de soumettre un projet de lettre à l'approbation de la Conférence des Présidents portant sur les aspects fiscaux d'un futur statut et destiné au Président du Conseil.

9 avril 2002. La commission juridique du PE adopte un avis à l'intention de la Conférence des Présidents, comportant les principaux éléments du statut des députés. Celui-ci stipule en annexe que :

"Art. 1: L'indemnité est égale à 50% du traitement de base d'un juge de la Cour de Justice des Communautés européennes" [Nb: Le montant de cette indemnité est de 17 341,27 euros]

"Art. 3: (1) L'indemnité est à la charge du budget de l'Union européenne.

(2) Elle est soumise à l'impôt communautaire.

(3) Les Etats membres peuvent prélever, une double imposition étant exclue, un impôt national supplémentaire s'ils ont déclaré leur intention à cet égard auprès du Parlement européen avant l'adoption du présent statut. Cette déclaration est déposée entre les mains du Secrétaire général du Parlement européen.

(4) Les Etats membres conservent le droit de prendre l'indemnité en considération pour la fixation du taux d'imposition appliqué à d'autres revenus".

16 mai 2002. Le Président du Parlement européen prend acte de cet avis et invite la Conférence des Présidents à se prononcer sur la procédure à suivre. Diverses opinions se manifestent:

- Le rapporteur souhaite que l'Assemblée plénière s'exprime préalablement à toute démarche auprès du Conseil et que le dossier soit porté au niveau du Conseil européen.
- Le Président se propose de prendre contact avec le Conseil (présidence espagnole) dès que la Conférence des Présidents lui aura donné mandat à cette fin.

14 novembre 2002. La Conférence des Présidents aborde les questions de procédure:

- Elle décide d'autoriser la commission juridique à élaborer un rapport proposant un projet de statut des députés.
- Par ailleurs, il est convenu que le Président poursuive ses contacts exploratoires avec les chefs de gouvernement et fasse rapport à tous les Présidents de groupes politiques.

20 novembre 2002. Le Président rend compte à la Conférence des Présidents de ses contacts exploratoires, basés sur l'avis Rothley de la commission juridique. Le Président indique par ailleurs en avoir informé tous les présidents de groupes politiques.

3 décembre 2002. En vue de la session plénière des 4-5 décembre, les groupes et membres suivants

- PPE-DE et PSE
- ELDR, Verts/ALE, GUE/NGL, Michiel van Hulten et Bill Miller,
- Verts/ALE,

déposent chacun une proposition de résolution commune estimant qu'il convient de clore la procédure relative à l'adoption du statut.

Les groupes PPE-DE et PSE se réfèrent à l'avis comportant les principaux éléments du statut des députés, que la commission juridique a adressé au Président du Parlement européen.

Les groupes ELDR, Verts/ALE, GUE/NGL, Michiel van Hulten et Bill Miller appellent les commissions compétentes à présenter un projet définitif de statut sur la base du travail déjà effectué par la commission juridique et des contacts exploratoires menés par le Président auprès des Etats membres.

4 décembre 2002. M. Bertel Haarder réaffirme, au nom du Conseil dont le Danemark a la présidence, que le Conseil *"est prêt à entamer le dialogue avec le Parlement européen sur le problème du statut. Par contre, il n'est pas prêt à entrer dans un examen détaillé des propositions de la commission juridique car celles-ci n'ont été ni adoptées par le Parlement, ni transmises au Conseil."*

Il est naturellement crucial qu'un statut renforce la dignité des parlementaires et soit adopté en tant que tel, statut qui concerne en particulier les rémunérations et les remboursements de frais."

5 décembre 2002. L'assemblée plénière adopte une résolution commune du PPE-DE et du PSE par 296 voix pour, 136 voix contre et 45 abstentions, se référant à l'avis adopté par la commission juridique à l'intention de la Conférence des Présidents (rapport Rothley) dans laquelle le Parlement européen

1. estime qu'il convient de clore la procédure relative à l'adoption du statut;
2. se réfère à l'avis comportant les principaux éléments du statut des députés, que la commission juridique et du marché intérieur a adressé au Président du Parlement européen;
3. invite la Commission à se prononcer sur ce document;
4. invite le Conseil à clôturer, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, le dialogue avec le Parlement européen au sujet des modalités de l'adoption du statut des députés;
5. invite le Bureau à élaborer, à la lumière de ce projet, une réglementation concernant le remboursement des frais, qui devrait entrer en vigueur en même temps que ce statut;
6. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission".

14 janvier 2003. Le Bureau, la Conférence des Présidents et des Questeurs décident de convoquer un groupe de travail sur les dépenses et allocations des députés, dans le cadre des négociations portant sur l'adoption d'un statut. La Présidence grecque du Conseil, dans un débat en séance plénière portant sur l'exposé de ses priorités, déclare *"souhaiter se*

concentrer sur la définition du statut des députés européens, ainsi que sur le statut des partis politiques européens".

La commission des Budgets, dans un document de travail sur le budget 2004 du Parlement, souligne que *"la procédure budgétaire pour l'exercice 2004 sera marquée par une série de développements importants, tels que (...) l'adoption d'un statut pour les députés européens. Il est acquis que le Rapport Rothley doit fournir les bases de négociations avec le Conseil. Selon le souhait exprimé par le Parlement, le statut devrait entrer en vigueur au début de la nouvelle législature, pour laquelle les modalités devraient être arrêtées afin de couvrir les coûts de la seconde moitié de 2004. Selon un rapport du Secrétariat général, les répercussions budgétaires de l'adoption d'un tel statut s'élèveraient à 85 millions d'euros par an".*

22 janvier 2003. La commission juridique examine pour la première fois le projet de rapport sur l'adoption du statut des députés au Parlement européen présenté par M. Rothley.

25 mars 2003. La commission juridique vote le projet de rapport sans adoption de la résolution. Ce projet de rapport sera soumis à la plénière, après qu'une décision du Bureau relative au système de remboursement des frais ait été prise et après l'annonce par le Conseil de la liste des Etats ayant décidé de soumettre leurs députés européens à une imposition nationale.

21 mai 2003. La commission juridique adopte le projet de rapport consolidé sur l'adoption du statut des députés de M. Rothley.

28 mai 2003. Dans le même temps, le Parlement poursuit la réforme de son propre régime d'indemnités dans un souci de transparence. Le 28 mai 2003, le Bureau adopte à l'unanimité un nouveau système de remboursement des frais de voyage, ces derniers n'étant plus remboursés que sur la base des frais réellement engagés (présentation des justificatifs) et plafonnés en fonction du mode de transport choisi. Ce nouveau système devrait entrer en vigueur en même temps que le nouveau statut.

3 Juin 2003. Le Parlement adopte en séance plénière le rapport consolidé de M. Rothley par 294 voix pour, 171 contre et 59 abstentions. Selon ce texte, l'ensemble des députés européens percevront une indemnité parlementaire identique de 8.500 euros bruts par mois, soit la moitié du salaire d'un juge siégeant à la Cour de Justice des CE. Cette indemnité devrait être financée par le budget de l'Union. Actuellement, les salaires mensuels brut varient considérablement selon la nationalité des députés, entre 2 618 et 10 974 euros. Ces écarts s'accroîtraient encore avec l'adhésion des dix nouveaux Etats membres.

Régime fiscal: Le principe général posé par ce projet de statut est celui de l'application de la fiscalité de l'Union européenne à tous les membres du Parlement sur une base identique. L'indemnité serait en effet soumise à l'impôt communautaire aux mêmes conditions que celles qui ont été fixées pour les fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes. Ainsi le Parlement européen a-t-il décidé d'écarter la règle selon laquelle les Etats membres peuvent prélever un impôt national (ce dernier s'ajoutant alors à l'impôt communautaire).

Remboursement des frais: La résolution adoptée souligne que le statut doit préciser que les députés européens ont droit au remboursement de leurs frais et que le Parlement doit déterminer les cas dans lesquels le remboursement pourrait revêtir un caractère forfaitaire. La résolution considère que les dispositions précises relatives au remboursement des frais ne devaient pas être inscrites dans le statut, mais être déterminées par le Bureau du Parlement, cette réforme entrant en vigueur en même temps que le statut.

Immunité: Le texte souligne que les députés européens ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires lors de l'exercice de leur mandat : *"Un député ne peut à aucun moment faire l'objet de poursuites judiciaires, ni être mis en cause d'une autre façon à titre extrajudiciaire en raison de toute initiative qu'il a prise, de tout vote qu'il a émis, ou de toute déclaration qu'il a faite, dans l'exercice de son mandat. (...) Toute limitation apportée à la liberté personnelle d'un député n'est admissible qu'avec l'accord du Parlement, à moins que le député soit appréhendé en flagrant délit. (...) Les députés ont le droit de se déplacer librement sur tout le territoire de l'Union européenne. Ce droit ne peut être restreint par la loi ou par une injonction d'une autorité ou d'une juridiction"* (articles 4, 5 et 7 du projet de statut).

Pensions et invalidité: Les dispositions du projet fixent l'âge de la retraite à 60 ans. La pension perçue équivaudrait à 3,5% de l'indemnité pour chaque année complète d'exercice du mandat, sans dépasser un plafond de 70%. A l'issue de leur mandat, les députés auraient droit à une indemnité transitoire. Ils auraient également droit à une pension d'invalidité, si l'invalidité survient en cours de mandat. Un fonds serait créé pour constituer des réserves pour le versement des pensions d'ancienneté et des pensions de survie. Ce fonds serait alimenté pour 2/3 par le PE et pour 1/3 par les députés.

Nouveaux Etats membres: Le projet de statut prévoit également des périodes de transition pour les Etats adhérents, qui pourraient (à partir de l'entrée en vigueur des traités d'adhésion et pour deux législatures) adopter une réglementation dérogatoire en matière d'indemnité, d'indemnité transitoire, de pension d'ancienneté et de pension de survie.

Anciens Etats membres: En raison des complexités de procédure liées à ce changement de statut, les députés actuellement en fonction et qui seraient réélus pourraient opter pour le maintien de l'ancien régime pour une législature.

4 Juin 2003. Après avoir eu connaissance de l'avis rendu par la Commission européenne sur le projet de statut, le Parlement européen adopte en séance plénière une proposition de résolution par 233 voix pour, 167 contre et 36 abstentions, invitant le Conseil à approuver ce statut.

25 juin 2003. Le Conseil fait connaître au Parlement ses points de désaccord avec le texte que ce dernier vient d'adopter. Ces divergences portent sur 3 points:

- la présence, dans le texte adopté, d'éléments relatifs aux Privilèges et Immunités des députés qui relèvent du droit primaire alors que ces questions sont réglées par un Protocole de 1965 annexé aux Traités et n'ont pas été abordées par la Convention. Cette dernière n'a donc pas proposé de modifications au Protocole;
- le régime fiscal des députés proposé dans le futur statut;
- l'âge de la retraite (60 ans).

3 décembre 2003. Suite à de nouveaux contacts exploratoires de MM. Cox et Rothley avec la Présidence du Conseil, M. Willi Rothley propose à la commission juridique, le 3 décembre, de se prononcer sur de nouvelles dispositions sur ces trois points litigieux: droit à une pension d'ancienneté à 63 ans, possibilité de soumettre l'indemnité au droit fiscal national à condition d'éviter toute double imposition, et séparation entre les dispositions de droit secondaire et celles de droit primaire. Le texte proposé invite les Etats membres à réviser les dispositions de droit primaire (fixées dans le Protocole de 1965 sur les privilèges et immunités) dans le sens formulé par le PE en juin 2003.

A l'issue de ce débat, un vote intervient sur l'opportunité pour la commission juridique de se prononcer sur ce texte. Par 13 voix pour, 16 contre et une abstention, les députés de la commission juridique décident de ne pas se prononcer sur le texte.

11 décembre 2003. La Conférence des Présidents du PE décide de porter malgré tout cette question à l'ordre du jour de la session plénière. Un débat, avec projets de résolutions, est

programmé pour le mercredi 17 décembre 2003, après des déclarations du Conseil et de la Commission sur ce sujet.

17 décembre 2003. M. Antonione, pour la présidence en exercice du Conseil, et Mme de Palacio, pour la Commission, ouvrent les débats en estimant qu'un accord est plus proche que jamais. Beaucoup de députés manifestent également le même espoir mais avertissent le Conseil qu'il n'y a plus lieu de tergiverser et qu'il faut maintenant saisir l'occasion de conclure. M. Rothley notamment souligne qu'à l'approche des élections européennes *"il faut que les choses soient claires, transparentes, aux yeux des citoyens européens qui nous élisent et qui nous paient"*. Le Président Cox conclut ce débat plutôt consensuel en souhaitant qu'une majorité claire s'exprime, pour que l'on puisse *"régler la question maintenant"*.

Un projet de résolution commune des cinq principaux groupes politiques (PPE-DE, PSE, ELDR, Verts/ALE, GUE/NGL) a été déposé et reprend l'essentiel de la résolution Rothley du 3 décembre. Cette résolution est largement adoptée par 345 voix pour, 94 contre et 88 abstentions.

Pour plus d'informations:

André Riche: tél. Strasbourg (33) 3 881 74005; tél. Bruxelles (32) 2 28 40992; e-mail: ariche@europarl.eu.int

Jory van den Broeke: tél. Strasbourg (33) 3 881 74838; tél. Bruxelles (32) 2 28 44304; e-mail: mvandenbroeke@europarl.eu.int

Commission de Venise, Régime des Immunités Parlementaires (1996)

CDL-INF(1996)007f
Strasbourg, le 4 juin 1996

RAPPORT SUR LE REGIME DES IMMUNITES PARLEMENTAIRES

Observations préliminaires:

1. Ce rapport, adopté par la Sous-Commission sur les institutions démocratiques sur la base d'un projet de rapport préparé par M. G. W. Maas Geesteranus avec l'assistance du Secrétariat de la Commission européenne pour la Démocratie pour le Droit, a été approuvé par la Commission lors de sa 27^e réunion qui a eu lieu les 17 et 18 mai 1996.
2. La proposition de consacrer une étude sur l'immunité parlementaire émane du représentant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Stoffelen, qui a présenté le sujet lors de la 18^{eme} réunion de la Commission de Venise.
3. La Commission est de l'avis que la demande de l'Assemblée est tout à fait pertinente. En effet, l'immunité parlementaire est d'une part traditionnellement au centre des discussions portant sur les garanties de la démocratie parlementaire en Europe, l'indépendance et le bon fonctionnement du Parlement étant des éléments essentiels inhérents à la séparation des pouvoirs ; d'autre part, l'actualité du sujet ressort des tendances, dans certains Etats, à encourager les éléments d'une "démocratie continue"^{4[1]}, autrement-dit d'un contrôle ou d'une participation accrue des citoyens au processus législatif.
4. Dans un premier temps, un questionnaire a été établi pour être soumis aux membres et aux membres associés ainsi qu'aux observateurs de la Commission.
5. La Commission a reçu des réponses des pays européens suivants: *Albanie, Allemagne, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine*, ainsi que du *Canada, du Japon* et du *Kirghyzistan*, Etats non européens ayant le statut d'observateur auprès de la Commission de Venise.
6. Les réponses reçues ont servi de base à l'élaboration des tableaux récapitulatifs qui font l'objet de l'Annexe I.
7. En outre, il a constamment été tenu compte dans l'élaboration de ce rapport, de l'étude réalisée par la Direction Générale des Etudes du Parlement Européen en 1993, intitulée "L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement Européen", (Série Affaires Juridiques W4).
8. A partir des informations ainsi répertoriées, le présent rapport a pu être réalisé dans une optique comparative et de caractère général. Il ne constitue pas une analyse exhaustive du sujet, ni ne prétend dégager des principes uniformes de validité générale, en raison de la diversité et de la complexité des situations dans chacun des pays. Il peut toutefois constituer un instrument d'analyse et de réflexion contenant sous forme systématique des renseignements qui, pour des raisons notamment linguistiques, ne sont pas toujours accessibles.
9. Le rapport offre ainsi une vue d'ensemble de la diversité des régimes juridiques adoptés et les premiers éléments de comparaison de la question à l'échelle de l'Europe entière.

^{4[1]} Selon le terme de Dominique Rousseau, "Le Monde", 1^{er} février 1996, p. 16.

I. Introduction

10. La nécessité de prévoir une protection particulière des membres du Parlement s'est confirmée dans chacun des Etats considérés. Cela ne signifie pas pour autant que l'institution n'a pas soulevé de nombreuses critiques, de la part de la doctrine notamment, ou qu'il faille consacrer une quelconque impunité des parlementaires.

11. Malgré la diversité des termes et des descriptions utilisés par les législations respectives et l'extension de la protection dans les pays, la plupart des Etats européens reconnaissent deux catégories d'immunité à l'égard des parlementaires:

- d'une part, "l'irresponsabilité du parlementaire" ou "sa liberté d'expression" à l'égard des actions judiciaires en raison des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de ses fonctions;

- d'autre part, "l'inviolabilité du parlementaire" ou "immunité au sens strict" qui le mettent à l'abri de toute arrestation, détention ou poursuites judiciaires sans l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient.

12. Le droit de certains pays prévoit une juridiction spécialisée pour connaître des infractions commises par les membres du Parlement. Souvent, il s'agit d'une haute juridiction, comme par exemple, la Cour suprême en Espagne ou aux Pays-Bas, le Tribunal fédéral en Suisse, la Cour d'Appel en Grèce ; dans d'autres pays, comme au Royaume Uni et à Malte, la Chambre exerce parfois des fonctions de nature juridictionnelle.

13. Pour certains pays (en France, en Belgique), les dispositions relatives à l'immunité parlementaire sont d'ordre public : nul ne peut y renoncer volontairement par conséquent et les actes accomplis en violation de celle-ci sont nuls. Pour d'autres, il appartient au parlementaire de s'en prévaloir ou non (en Slovaquie). Si bien que parfois il peut même refuser de témoigner et l'on sait que par ce biais, il échappe entièrement à toute tentative d'investigations préalables lorsqu'en fait il est lui même suspecté (au Bélarus, en Grèce).

14. Conçue diversement en théorie, en fonction des pays, l'immunité vise à prémunir les "représentants du peuple" de l'arbitraire du pouvoir et, partant, protège le pouvoir législatif à l'encontre des immixtions de l'exécutif, mais parfois aussi du judiciaire. L'immunité parlementaire protège ainsi collectivement le corps du Parlement, son fonctionnement, ses actes, ainsi qu'individuellement les membres qui le composent.

15. Progressivement, cette immunité est étendue à d'autres personnes:

- toutes les personnes qui participent aux "débats parlementaires" dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Pays-bas, Irlande);
- les membres des diètes régionales (Landtag) en Autriche;
- les membres des Conseils de Communauté et de Région et les ministres en Belgique.

16. En Allemagne cependant, l'immunité concerne uniquement les membres du Bundestag et non ceux du Bundesrat.

17. En règle générale, le fondement juridique de l'immunité réside dans les textes fondamentaux des Etats. Il est inscrit dans son principe dans le "Bill of Rights" de 1689 au Royaume Uni, dans la Constitution pour la plupart des autres pays, dans la loi plus rarement, à moins que l'un des aspects de cette protection ne soit tout à fait absent du régime juridique en vigueur.

18. Un certain caractère sacré de la fonction représentative préexistait déjà, à l'immunité parlementaire proprement dite. En effet, à Rome, le Tribun de la Plèbe jouissait de la même inviolabilité.

19. L'origine de l'immunité parlementaire, en tant que telle, remonterait au XIV^{ème} siècle^{5[2]}. Sous la forme de la liberté d'expression des parlementaires ("freedom of speech", irresponsabilité) elle est affirmée par la Chambre des Communes au début du XVI^{ème} siècle. A cette époque, l'aspect de l'immunité visant l'interdiction d'arrestation ("freedom from arrest", inviolabilité) n'est prévu que pour les mesures restrictives de liberté résultant d'actions à caractère civil.

20. Avec la Révolution française, la protection s'étend à l'égard de l'action des tribunaux en matière pénale et de toute accusation dirigée contre un parlementaire même pour des faits étrangers à l'exercice de ses fonctions.

21. Ces deux aspects, tels que définis progressivement dans le modèle français, semblent se retrouver aujourd'hui dans la plus grande partie des régimes juridiques nationaux.

22. Les garanties offertes par ces deux aspects de l'immunité parlementaire (irresponsabilité/ inviolabilité, "freedom of speech"/ "freedom from arrest") sont complémentaires. C'est pourquoi, il convient de les étudier successivement dans leur portée, dans les actes qu'elles couvrent et dans leurs implications en cas d'exercice abusif.

II. L'irresponsabilité

23. On entend par "irresponsabilité" l'immunité à l'encontre de toute action judiciaire pour les opinions exprimées ou les votes émis, consacrée dans la plupart des régimes juridiques nationaux de protection des parlementaires.

24. Elle est appelée par exemple "berufliche Immunität" en Autriche; "Indemnität" en Allemagne; "freedom of speech" en Irlande, à Malte, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume Uni; "insindacabilità" en Italie; "inviolabilidad" en Espagne, "Immunität"/"irresponsabilité" en Suisse.

25. L'Ukraine est le seul pays qui ne consacre aucune disposition dans sa législation à cet aspect de l'immunité et ne traite que de la protection relative à l'inviolabilité. En Russie, alors que l'inviolabilité des membres du Parlement dans son principe a une valeur constitutionnelle, l'irresponsabilité, quant à elle, n'est prévue que par la loi.

A. Le principe : le caractère absolu de la protection

1. Les objectifs

26. Le principe de l'irresponsabilité des membres du Parlement constitue, en premier lieu, une modalité particulière de la protection aménagée en vue de garantir l'indépendance et la liberté d'expression du Parlement et des membres qui le composent, au regard, notamment, du pouvoir exécutif et du principe de séparation des pouvoirs. La nécessité de veiller à prévenir toute arrestation arbitraire d'un représentant du peuple de la part du gouvernement ne semble pas être une préoccupation inutile encore de nos jours^{6[3]}.

^{5[2]} Le député Thomas Haxey, à la session du parlement britannique du 12 janvier au 12 février 1397, prit l'initiative d'un projet de loi dénonçant la conduite de la Cour de Richard II. Jugé et condamné à mort pour trahison, la sentence ne fut pas exécutée, grâce aux pressions exercées par la Chambre des Communes, le souverain lui ayant accordé sa grâce.

^{6[3]} Herman Butzer, *Immunität im demokratischen Rechtsstaat*, Berlin 1991, p.75.

27. Progressivement, le principe de l'irresponsabilité apparaît également comme une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement. En tant qu'ils représentent le peuple qui les a appelés à ces fonctions, les parlementaires expriment, quand bien même il ne s'agit que d'opinions minoritaires, une fraction de la souveraineté populaire et/ou nationale, dont le respect est inhérent aux principes de la démocratie pluraliste. Ainsi, l'institution de l'immunité parlementaire protégerait en réalité l'expression de la volonté générale et la composition du Parlement tel qu'il fut élu par les citoyens^{7[4]}.

2. La portée du principe de l'irresponsabilité

28. En règle générale, cette immunité concerne essentiellement les "opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires". Elle est perpétuelle, en ce sens que la protection dont bénéficie le parlementaire pour les opinions qu'il a manifestées dans l'exercice de son mandat ne disparaît pas avec la fin de celui-ci.

29. Elle protège le parlementaire à l'égard de toute sanction de l'Etat ou des institutions qui en dépendent, mais aussi à l'égard des personnes privées et des tentatives d'influence illicite. Il est ainsi à l'abri de toutes poursuites judiciaires. Le droit de certains pays contient des dispositions plus explicites qui étendent l'irresponsabilité à toute action civile, pénale ou administrative ou précisent que le membre du Parlement ne peut, par suite, être recherché, arrêté, détenu, poursuivi ou jugé.

30. Au contraire, en Bulgarie par exemple, le député n'est irresponsable qu'en matière pénale. En Slovaquie, il engage sa responsabilité civile pour les dommages qui lui sont imputables. En France ou en Norvège, le parlementaire est irresponsable et n'est pas tenu à réparation, même lorsque "les faits reprochés constituent une infraction ou causent des dommages".

3. Les actes couverts par l'immunité

31. Le parlementaire est en effet irresponsable absolument pour les "votes" auxquels il prend part, que ce soit à la Chambre ou au sein des Commissions ou Sous-Commissions parlementaires.

32. De même, il n'est pas tenu responsable pour les "opinions" qu'il exprime, oralement ou par écrit, au Parlement, dans une commission parlementaire, ou en raison des actes de mission confiée par le Parlement, dans le cadre de son mandat.

33. L'étendue de l'immunité a été précisée par la pratique parlementaire et la jurisprudence. En particulier, une interprétation plus ou moins restrictive, selon les pays, s'est attachée à définir quels actes ou faits entraient dans le champ d'application de "l'exercice du mandat" ou des "fonctions parlementaires".

34. Pour de nombreux Etats, il s'agit simplement des fonctions exercées au sein du Parlement, c'est à dire dans l'enceinte de la Chambre, les commissions ou organes institués à cet effet. Au Royaume-Uni, les actes couverts par l'immunité sont "les débats du Parlement" définis progressivement par la jurisprudence parlementaire. Les mêmes opinions exprimées en dehors du Parlement (au Luxembourg), ou parfois, les mêmes propos écrits sans égard aux règles propres à la publicité légale des débats (en Belgique), ne sont pas couverts par le champ d'application de l'immunité. En Turquie, les mêmes propos exprimés en dehors du Parlement sont aussi couverts par l'immunité, à moins que le Bureau de la Grande Assemblée Nationale de Turquie n'ait pas décidé autrement.

^{7[4]} Richard Wurbs, *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Berlin 1987, p.21.

35. Au contraire en Moldova, cette immunité couvre tous "les actes qu'un parlementaire seul et nulle autre personne est capable d'accomplir au Parlement". En Norvège ou aux Pays-Bas, en revanche, elle concerne également les opinions politiques exprimées même hors du Parlement.

36. Au Portugal, en Turquie et en Norvège, l'immunité existe aussi pour les "délits d'injures". Dans d'autres pays, au contraire, le texte constitutionnel exclut du champ d'application de l'immunité les déclarations diffamatoires ou les injures.

37. L'irresponsabilité s'étend parfois à l'activité et/ou au comportement des membres du Parlement, qui sans être des actes propres à la fonction parlementaire, s'y rattachent de quelque façon. Ainsi, la liberté d'expression renforcée du parlementaire s'étend à ses activités publiques en dehors de ses fonctions, notamment dans les médias, les manifestations électorales, les débats publics. Dans d'autres cas, "l'activité politique et partisane", au Luxembourg mais aussi en Italie, ou "les propos émis dans le cadre de réunions de partis ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités journalistiques", en Espagne, sont exclues du champs d'application de l'immunité.

B. L'aménagement du principe de l'irresponsabilité.

38. Il est généralement observé que si la protection instituée revêt un caractère absolu pour les votes auxquels ils prennent part, les membres du Parlement ne jouissent pas exactement des mêmes garanties en ce qui concerne les opinions qu'ils expriment dans l'exercice des fonctions parlementaires ou en dehors de celles-ci.

1. La relativité de la protection instituée: domaines exclus de la protection

39. En règle générale, les propos à caractère diffamatoire ou injurieux sont exclus du champ d'application de l'immunité, auquel cas, les membres du Parlement sont sujets aux poursuites et soumis à réparation au même titre que les autres citoyens. Au Royaume-Uni, il revient au juge de suspendre les poursuites lorsqu'il estime que l'immunité du parlementaire est en jeu. Néanmoins, bien souvent, c'est le pouvoir disciplinaire des Chambres qui sanctionne un député en raison de sa conduite ou de ses propos déraisonnables "eu égard à ses fonctions et sa position".

40. Ainsi, en Autriche, le député n'est responsable que vis-à-vis de la Chambre à laquelle il appartient et n'encourt que des mesures disciplinaires, à la discrétion du président de la Chambre.

41. En Slovaquie, le député demeure soumis au pouvoir disciplinaire du Conseil National de la République Slovaque pour les "déclarations contraires à sa position et son honneur". En Lettonie, en cas de "diffusion intentionnelle d'informations diffamatoires; en cas de diffamation portant sur la vie privée ou la vie familiale".

42. En Espagne, sont exclus les actes de violence commis à l'encontre de personnes ou de choses, même s'ils sont perpétrés dans l'enceinte même du Parlement. Sont exclus également les propos émis dans le cadre de réunions de partis ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités journalistiques.

43. En Irlande, sont exclus du champ d'application de l'immunité certains délits tels que la trahison, ou les crimes graves.

44. S'ils sont irresponsables au pénal (et au civil en général), les parlementaires sont soumis pour le moins au pouvoir disciplinaire des Chambres auxquelles ils appartiennent : pouvoir exercé par le Président, conformément au Règlement intérieur. Les dispositions régissant ces mesures sont plus ou moins précises à cet égard. Les sanctions varient d'un

pays à l'autre : elles peuvent aller du rappel à l'ordre ou retrait du temps de parole (Autriche), à l'exclusion et peuvent même entraîner théoriquement des peines privatives de liberté (au Royaume-Uni).

45. Dans certains pays, le Parlement jouit, en la matière, de pouvoirs renforcés et exerce même des fonctions juridictionnelles. Au Royaume-Uni par exemple, les Chambres disposent du droit d'organiser des enquêtes et d'interroger des témoins; le droit de punir ceux qui seraient coupables (parlementaires ou autres citoyens) de violation de privilèges ou d'outrages et le droit de publier des documents sans craindre des poursuites pour diffamation. Seule la Chambre elle-même peut imposer des peines ou prendre des décisions dans ce domaine.

46. Tel était aussi le cas à Malte, jusqu'à ce que la législation se conforme aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'interprété dans l'arrêt *Demicoli* de la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg^{8[5]}.

47. A Malte, le parlementaire est soumis au pouvoir disciplinaire de la Chambre s'il enfreint le Règlement de la Chambre ou interrompt inopinément la poursuite des travaux de celle-ci.

2. La levée de l'immunité parlementaire relative à l'irresponsabilité.

48. La nature de l'immunité parlementaire relative à l'irresponsabilité voudrait que l'immunité ne puisse être levée si elle restreint la liberté d'expression des membres du Parlement. Pourtant, dans certains pays une procédure est prévue à cet effet. Les pays où l'immunité peut être levée sont les suivants: Danemark; Finlande; République Tchèque; Allemagne; Grèce; Hongrie; Malte; Pays-Bas; Suisse; Royaume-Uni.

49. Au Danemark, la proposition de levée de l'immunité est faite par la personne privée qui s'estime lésée des dires du parlementaire concerné au sein du Parlement, même si en pratique la Chambre refuse toujours son consentement.

50. En Finlande, la proposition de levée de l'immunité émane, suivant les circonstances, de la personne compétente, à savoir l'officier de police, le procureur ou le plaignant et la décision de levée de l'immunité est prise à la majorité des 5/6èmes des votes émis au Parlement.

51. En Grèce, la décision de lever l'immunité est prise par la Chambre qui doit se prononcer dans un délai de 45 jours.

52. En Hongrie, la proposition de levée de l'immunité est soumise au Président de l'Assemblée par le procureur suprême ou le tribunal saisi. La demande est examinée par la Commission des immunités et des incompatibilités du Parlement dans un délai de trente jours. La décision est prise par l'Assemblée, sans débat, et requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents.

53. A Malte, où, selon le système anglo-saxon, il n'y a pas de levée de l'immunité à proprement parler, le Speaker of the House réfère au Committee of Privileges les cas de "rupture de privilège" ou d'outrage commis "apparemment" contre le Parlement. Le Comité des Privilèges a été institué afin de rechercher dans chaque cas si un membre du Parlement a commis un outrage ou s'il a outrepassé ou "rompu" ses privilèges. Le Committee en réfère ensuite à la Chambre, qui est compétente pour autoriser le renvoi de l'intéressé en justice ou pour lui infliger elle-même des mesures disciplinaires.

54. En Roumanie, l'immunité du parlementaire peut être levée par la Chambre à laquelle il appartient. Le Sénat décide à la majorité de deux-tiers des membres présents, tandis que la Chambre des députés décide à la majorité de deux-tiers des membres. La demande de levée

^{8[5]} *Affaire Demicoli c. Malte, Arrêt du 27 août 1991.*

de l'immunité parlementaire est présenté au président de la Chambre des députés ou du Sénat par le ministre de la justice.

55. En Suisse, seule "l'irresponsabilité pénale relative" peut être levée, moyennant l'accord des deux Chambres qui peuvent renvoyer le député devant le Tribunal fédéral. L'irresponsabilité pénale relative concerne les infractions commises "en rapport avec l'activité ou la situation officielles du député". Ainsi sont exclus les comportements tels que la diffamation, l'abus d'autorité, la gestion déloyale des intérêts publics, la corruption passive, la violation du devoir de fonction, la divulgation de secrets militaires. La levée du secret postal, téléphonique, télégraphique à l'encontre d'un député, nécessite également l'autorisation des Chambres. Il est considéré dans ce cas que l'acte ou l'opinion exprimée sont sans rapport avec l'activité ou la situation officielles du député.

56. En Allemagne, en cas de "diffamation anticonstitutionnelle" ou "outrages envers le Bundestag", le ministère public adresse ses requêtes, conformément aux directives sur la procédure pénale et en matière d'amendes administratives, au ministre fédéral de la Justice qui les soumet au Bundestag pour statuer sur l'autorisation de poursuivre le parlementaire en justice. Par une décision préalable, la Commission électorale des immunités et du règlement peut autoriser les poursuites en justice pour "diffamation anticonstitutionnelle" ou "outrages envers le Bundestag".

57. En outre, le débat a été ouvert dans ce pays sur la question de l'influence politiquement licite ou non, exercée par les responsables politiques. Une nouvelle loi est entrée en vigueur dans le but d'enrayer la corruption, l'achat ou la vente de votes, le délit d'influence.

58. Il convient de reconnaître en conclusion de cette partie, que le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est en définitive assez semblable pour les pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni n'est remis en cause. Ceci n'est pas le cas de l'immunité consacrée au titre de l'inviolabilité.

III. L'inviolabilité

59. La nature de cet aspect de l'immunité semble plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de régimes juridiques pour sa mise en oeuvre. Sa raison d'être semble davantage remise en cause, à tel point que dans plusieurs Etats l'inviolabilité a disparu depuis longtemps ou n'est pas prévue dans le système de protection institué à l'égard des parlementaires.

60. Ainsi, le Canada, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni l'inviolabilité n'entre en ligne de compte qu'en matière civile alors que le parlementaire ne jouit en matière pénale, d'aucune protection particulière et est traité à l'égal des autres citoyens. Les députés néerlandais, quant à eux, ne jouissent d'aucune inviolabilité.

61. Dans la plupart des autres Etats, l'inviolabilité protège le parlementaire en matière pénale. Il n'est cependant pas aisé d'en relever les traits communs ou d'adopter une terminologie identique, en raison tant des différences existantes dans les procédures instituées, que dans les termes utilisés.

62. Elle est appelée par exemple "ausserberufliche Immunität" en Autriche; "Immunität" en Allemagne; "freedom from arrest" en Irlande, à Malte, au Canada, au Royaume Uni; "inmunidad" en Espagne, "Sessionsteilnahmegarantie" en Suisse.

63. En Italie, cette immunité était appelée "improcedibilità". Toutefois, le système normatif concernant cette immunité a été modifié par l'article 1 de la Loi constitutionnelle du 29 octobre 1993 n° 3, qui a amendé l'article 68 de la Constitution. En effet, à la suite de cet amendement, la disposition prévoyant une autorisation de la Chambre pour commencer des poursuites

pénales contre un membre du Parlement a été abrogée. D'autre part, les fouilles corporelles d'un membre du Parlement, les perquisitions à son domicile ainsi que l'arrestation, la détention en prison et toute limitation de la liberté d'expression du Parlementaire ne sont pas admises sans l'autorisation préalable de la Chambre à laquelle celui-ci appartient.

A. Le principe de l'inviolabilité.

1. La portée de l'immunité

64. L'inviolabilité constitue un autre aspect de la protection effective des membres du Parlement, en vue de garantir leur indépendance et de les prémunir contre le risque toute arrestation arbitraire. Généralement, elle protège les membres du Parlement contre toute "arrestation" ou poursuites, en matière pénale, dirigées contre eux, à moins que le Parlement n'accorde son autorisation.

65. Dans le système de protection anglo-saxon - on l'a vu - , l'inviolabilité ne joue qu'en matière civile.

66. En Autriche, en Allemagne, au Kirghizistan, en Lettonie, en Russie, en Slovaquie, l'immunité s'étend également aux "poursuites administratives". En Moldova ou en Ukraine, l'immunité concerne toutes les poursuites, hormis les cas prévus expressément par la loi. En Roumanie, elle s'étend aux poursuites en matière de contraventions.

67. La portée exacte de l'immunité varie en fonction des pays. Dans certains cas, le parlementaire est également à l'abri de fouilles corporelles, de perquisitions à domicile ou dans son lieu de travail, d'enquêtes préliminaires ou d'autres investigations en général. Tel est le cas par exemple, de l'Albanie, l'Autriche, le Bélarus, la Géorgie, la Russie, la Turquie.

68. Dans d'autres pays, au contraire, l'inviolabilité ne concerne pas ces actes d'enquête préliminaire, ni l'ouverture des poursuites (France, Portugal, Japon). Souvent, l'inviolabilité n'entre en ligne de compte qu'à partir de la mise en examen du député.

69. La durée de l'immunité varie, de même, en fonction des pays. Elle ne dure que pendant les sessions parlementaires pour certains pays, alors que pour d'autres, pendant toute la durée de la législature. En Grèce, la Constitution prévoit des mesures, telles que le maintien de l'immunité en cas de dissolution de l'Assemblée et jusqu'à l'élection de la nouvelle Chambre ou en cas de proclamation de l'état de siège.

70. Quoi qu'il en soit, l'inviolabilité ne contribue qu'à suspendre les poursuites pendant la durée du mandat ou des sessions mais n'entrave pas définitivement l'action de la justice.

2. Les actes couverts par l'immunité

71. Pour certains pays, lorsque l'infraction incriminée comporte un certain degré de gravité, elle est exclue du champ d'application de l'immunité et ne nécessite plus, par conséquent, l'autorisation préalable de la Chambre (par exemple au Portugal ou en Suède).

72. De même, cette autorisation n'est pas nécessaire si le député est appréhendé en flagrant délit (pour la plupart des Etats), ou en train de commettre un crime grave (Albanie; Bulgarie; Chypre; Croatie; Finlande; Norvège; Portugal; Slovaquie; Turquie), ou encore, le lendemain du jour où le crime fut commis (Allemagne).

73. En Hongrie, en Autriche, en Roumanie et en Bulgarie, même si le député est arrêté en flagrant délit, la suite de la procédure peut dépendre d'une autorisation de la Chambre concernée.

74. En règle générale, la qualification du caractère de flagrant délit de l'acte incriminé incombe au juge comme en France ou en Espagne. Cependant l'Assemblée peut suspendre les poursuites si elle estime qu'un "recours abusif à l'exception de flagrant délit" a eu lieu.

75. En outre, des dérogations au régime de l'inviolabilité sont prévues pour les infractions de moindre importance (en France pour les contraventions).

76. Ainsi au Luxembourg, l'inviolabilité n'empêche pas d'agir à l'encontre d'un parlementaire pour des délits mineurs pour lesquels la loi ne prévoit pas de détention préventive et n'ont pas de caractère infamant.

77. Au contraire, au Portugal, les contraventions, bien que ne faisant pas partie de la procédure pénale sont tout de même couvertes par l'immunité.

B. La levée de l'immunité parlementaire

1. La procédure de levée de l'immunité

78. La levée de l'immunité parlementaire en matière d'inviolabilité consiste en l'autorisation accordée par la Chambre d'effectuer des poursuites pénales ou de maintenir le député en état d'arrestation ou de détention.

79. La procédure est en général toujours la même, sauf en Allemagne où il existe un système d'autorisation préalable des poursuites, par le biais d'une loi générale adoptée en début de législature.

80. En effet, en début de législature le Bundestag autorise, par décision générale, l'ouverture d'enquêtes sur des actes délictueux, à l'exception des injures à caractère politique. Mais la procédure pénale nécessite ensuite l'autorisation du Bundestag, pour une procédure déterminée et un grief précis.

81. Dans les autres pays, la procédure relative à la levée de l'immunité est prévue en général par le Règlement de la Chambre.

82. La proposition de lever l'immunité émane de l'autorité publique compétente (la plupart du temps, le procureur général), de la personne lésée ou du parlementaire lui même. Souvent, elle est transmise au Président de l'Assemblée par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, voire du Premier Ministre.

83. Elle est ensuite examinée par une commission parlementaire ad hoc ou spécialisée, dont le nombre des membres et la composition peuvent varier et qui est chargée d'émettre un avis motivé après avoir entendu le député concerné.

84. La Chambre en session plénière décide, après un débat (ou sans), à huis clos (ou non), suivi d'un vote à bulletin secret (ou non), à la majorité simple (ou qualifiée), d'accorder ou non la levée de l'immunité (ou de suspendre les poursuites si elle ont déjà été engagées pour les raisons examinées plus haut).

85. Parfois, les Chambres sont tenues de se prononcer sur la demande de levée de l'immunité en un temps imparti. L'abstention ou le silence du Parlement est à cet égard diversement interprété. Il signifie souvent la suspension des poursuites engagées et s'apparente donc à un refus.

2. Les conditions liées à la levée de l'immunité.

86. Les conditions liées à la levée de l'immunité sont de nature diverse. Dans la plupart des Etats, on s'accorde à dire que la décision de lever l'immunité parlementaire d'un député est de nature purement politique.

87. On entend souvent par là, que le Parlement exerce en la matière une compétence discrétionnaire, en ce qu'il est le seul capable de juger de ce qui se fait à l'encontre de sa souveraineté ou son indépendance.

88. Dans la pratique, un certain nombre de critères a pu tout de même être dégagé de telle sorte que la décision de la majorité ne puisse paraître à son tour comme tout à fait arbitraire.

89. L'immunité ne doit pas consacrer l'impunité des membres du Parlement pour les infractions qu'ils ont commis, ni ne doit entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

90. Le Parlement exerce en premier lieu un contrôle formel, quant au caractère "sérieux, sincère et loyal" de la demande, ainsi qu'en considération des délais (notamment en fin de législature) et des procédures respectées.

91. En outre, il s'attache à préserver la réputation du Parlement et tend à s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre.

92. Cependant les demandes de levée de l'immunité sont généralement refusées lorsqu'il est permis de conclure à l'existence d'un "fumus persecutionis", c'est à dire une intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance.

93. De même, lorsque les faits ne présentent que peu de gravité, le Parlement préfère généralement ne pas octroyer la levée de l'immunité considérée comme étant lourde et particulièrement infamante.

94. En Albanie cependant, comme en Belgique, l'immunité n'est pas levée en l'absence de preuves suffisantes montrant que le député est bien l'auteur du crime allégué.

95. En Bulgarie, l'immunité est levée lorsque des preuves suffisantes qu'un crime grave a été commis sont réunies par le Procureur général puis par la commission d'éthique parlementaire.

96. En Autriche, l'immunité est levée lorsque le délit reproché est manifestement sans aucune relation avec les activités de député.

97. En Turquie, les décisions du Parlement concernant la levée de l'immunité parlementaire peuvent être soumises, dans un délai d'une semaine, à recours devant la Cour constitutionnelle par le membre concerné ou par toute autre parlementaire. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle prend une décision dans un délai de 15 jours.

98. En tout état de cause, à l'étape de la levée de l'immunité parlementaire il convient de préserver toujours la présomption d'innocence, afin d'éviter que le public croie en la culpabilité du parlementaire, principe qui, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ne lie pas seulement les juridictions pénales, mais toute autorité étatique.

IV. Conclusions

99. Le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est en définitive assez semblable dans les différents pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni n'est remis en cause.

100. L'immunité au titre de l'inviolabilité semble au contraire plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de régimes juridiques.

101. L'institution de l'immunité en tant que telle, ne fait pas réellement l'objet de débats passionnés dans la plupart des pays sollicités. Elle réapparaît dans l'actualité à l'occasion des poursuites engagées à l'encontre de députés notamment en matière de corruption.

102. L'immunité parlementaire demeure toujours une institution qui protège les membres du Parlement dans leur indépendance à l'égard des autres pouvoirs et leur liberté d'action et d'expression, bien que le rapport entre la nature des différents pouvoirs ait évolué considérablement dans les démocraties parlementaires. Elle protège également les parlementaires à l'égard des abus possibles de la majorité.

103. Cependant, si le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'expression de la volonté générale conduisent à la nécessité de prévoir un régime particulier de protection des parlementaires, il n'entre pas dans les principes de la démocratie représentative de consacrer l'impunité des membres du Parlement pour les infractions qu'ils ont commises. L'immunité ne doit pas entraver l'action de la justice.

104. En réalité, l'étendue de la protection instituée dépend dans une large mesure de la pratique parlementaire, mais aussi du rôle de l'opinion publique et de l'évolution des mentalités. Le rôle de la presse et une certaine déontologie influent de manière déterminante dans l'application du régime de l'immunité.

105. Enfin, il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales.

A nnexe

*Durée de l'immunité*⁹

	<i>Irresponsabilité</i>	<i>Inviolabilité</i>
Albanie	-	<i>Pendant la durée de la session</i>
Allemagne	<i>Perpétuelle.</i>	<i>Pendant la durée du mandat et dès l'acceptation de l'élection.</i>
Autriche	-	-
Bélarus	<i>Pendant la période de l'exercice de ses</i>	<i>Pendant la durée de la législature.</i>

⁹ C'est un extrait de la table sur les réponses au questionnaire sur l'immunité parlementaire, qui incluent également "Fondement juridique", "Portée de l'immunité", "Actes couverts par l'immunité", "Personnes concernées", "L'immunité peut-elle être levée ? par qui ?", "Procédure de levée de l'immunité", "Conditions liées à la levée de l'immunité" et "Recours dont dispose le parlementaire".

	<i>compétences parlementaires et après leur expiration.</i>	
Belgique	<i>Dès la proclamation des résultats de l'élection et sans limite de temps pour les actes accomplis pendant son mandat.</i>	<i>Pendant la session de l'une ou l'autre chambre du Parlement; en pratique, pendant la durée de la législature.</i>
Bulgarie	-	-
Canada	<i>Perpétuelle.</i>	<i>De 40 jours avant la session parlementaire jusqu'à 40 jours après la session.</i>
Chypre	<i>Pendant la durée du mandat.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Croatie	-	<i>A partir du jour de la constitution de la Chambre jusqu'à l'expiration du mandat du parlementaire; entre deux sessions, c'est la Commission parlementaire sur les mandats et les immunités qui décide sur l'approbation de la détention ou sur l'ouverture de poursuites pénales contre le député. Cette décision doit par la suite être confirmée par la Chambre.</i>
Danemark	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Espagne	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Finlande	-	<i>Pendant la durée de la législature, en pratique pour l'intervalle entre chaque élection.</i>
France	<i>De caractère permanent et perpétuel.</i>	<i>Pendant la durée des sessions, sauf pour les poursuites engagées avant le début du mandat;</i> <i>hors session, seule l'arrestation est interdite, sauf autorisation du Bureau de la Chambre.</i> <i>Cette autorisation n'est plus nécessaire :</i> <i>-en cas de flagrant délit;</i> <i>-lorsque l'arrestation est la conséquence de poursuites qui ont été autorisées en session;</i> <i>-lorsque l'arrestation est la conséquence d'une condamnation définitive à une peine privative de liberté.</i>
Géorgie	<i>Pendant la durée du mandat.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Grèce	<i>Après la prestation de serment, puis illimitée dans le temps, tout comme le droit de refuser de témoigner.</i> <i>Aucun membre de la Chambre dissoute ne peut être poursuivi pour délit politique avant la désignation</i>	<i>A compter du jour de leur investiture; pendant la durée de la législature et concernant même les crimes commis avant le début de son mandat.</i> <i>L'inviolabilité est suspendue en cas de dissolution de la Chambre pour quelque raison que ce soit, sauf si le député se représente à l'élection de la nouvelle chambre. Mais le député ayant commis "un délit politique" en est couvert.</i>

	<i>de la nouvelle Chambre.</i>	<i>En cas de proclamation de l'état de siège et pendant toute la durée du décret y afférant, le député est protégé même en cas de dissolution de la Chambre ou après expiration de la législature.</i>
Hongrie	-	-
Irlande	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant toute la durée du mandat.</i>
Italie	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée de la législature et à compter de la proclamation des parlementaires.</i>
Japon	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Kirghizistan	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Lettonie	<i>Non.</i>	<i>Oui, par le Saeima.</i>
Liechtenstein	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Lituanie	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Luxembourg	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Malte	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Moldova	<i>Permanente.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Norvège	-	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Pays Bas	<i>Illimitée.</i>	-
Portugal	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des législatures, à partir de la première réunion de l'Assemblée et pendant la période au cours de laquelle l'Assemblée est dissoute.</i>
République Tchèque	<i>- Illimitée.</i>	<i>- Illimitée.</i>
Roumanie	-	-
Royaume Uni	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant 40 jours après chaque prorogation ou dissolution.</i>
Russie	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Slovaquie	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Slovénie	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Suède	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Suisse	<i>Illimitée.</i>	<i>Pendant la durée des sessions.</i>
Turquie	<i>Permanente.</i>	<i>Pendant la durée du mandat.</i>
Ukraine		<i>Pendant la durée du mandat.</i>