

Strasbourg, 07/09/04

CAHDI (2004) 14 Addendum

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

**28e réunion
Lausanne, 13-14 septembre 2004**

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

**RECOMMANDATION 1602 (2003) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE SUR LES
IMMUNITES DES MEMBRES DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE**

Document préparé par M. Johan G. Lammers,
Délégué des Pays-Bas

Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée Parlementaire sur les immunités des membres de l'Assemblée Parlementaire

1. A la réunion du CAHDI, les 18 et 19 mars 2004, j'ai été chargé de coordonner la préparation d'un éventuel projet d'avis supplémentaire qui serait examiné à la réunion du CAHDI des 13 et 14 septembre 2004. Les délégations ont été invitées à soumettre tout commentaire au Secrétariat.
2. Depuis la réunion du CAHDI des 18 et 19 mars des commentaires écrits ont été soumis par les délégations de la République tchèque, de la Grèce, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni.
3. Afin de préparer un éventuel projet d'avis supplémentaire, tous les documents pertinents distribués par le Secrétariat, ainsi que les observations faites par les délégations pendant les deux réunions précédentes du CAHDI, et les commentaires écrits des délégations ont été soigneusement examinés. Ceci a été fait en supposant que, tel qu'indiqué dans le projet d'avis du CAHDI adopté à la réunion des 18 et 19 septembre 2003, le CAHDI aurait besoin de se concentrer sur les questions qu'il a estimées relever du droit international public.

B.

4. Les observations des délégations – faites pendant les deux dernières réunions et dans des commentaires écrits – se rapportaient aux paragraphes 2, 5 et 6 de la Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée Parlementaire.
5. Au regard du paragraphe 2, l'Assemblée Parlementaire "rappelle" simplement que la notion "pendant les sessions de l'Assemblée" couvre l'année parlementaire dans son ensemble. L'Assemblée ne demande pas au Comité des Ministres de prendre une décision sur ce point. Pour cette raison, il ne semble pas nécessaire que le CAHDI exprime son avis sur cette question.
6. Il n'en est pas de même pour les questions mentionnées aux paragraphes 5 et 6 et la Recommandation 1602. Au paragraphe 5, l'Assemblée émet une recommandation au Comité des Ministres. Au paragraphe 6, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à prendre certaines mesures.
7. En ce qui concerne le paragraphe 6(iii) l'Assemblée invite le Comité des Ministres "à demander aux Etats membres de reconnaître unilatéralement, en tant que document officiel, le laissez-passer délivré par les autorités compétentes du Conseil de l'Europe aux membres de l'Assemblée parlementaire [...]". Une délégation a observé qu'une telle reconnaissance d'un document officiel demanderait l'amendement de la législation nationale. Une base juridique nationale devrait aussi être nécessaire dans d'autres Etats membres. Une telle demande ne devrait en principe pas éviter au Comité des Ministres d'adopter certaines décisions. Si l'on tient compte du fait qu'il ne semble pas absolument nécessaire pour le fonctionnement de l'Assemblée Parlementaire que le dit laissez-passer soit reconnu dans tous les Etats membres, il est proposé que le Comité des Ministres demande à tous les Etats membres d'agir de la sorte « quand la législation nationale le permet ».
8. Au paragraphe 5 de la Recommandation 1602, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres à donner une certaine interprétation des articles 14 et 15 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités. Certaines délégations ont indiqué que l'interprétation suggérée élargirait le champ d'application de ces articles et, ainsi, l'amendement de l'Accord Général s'imposerait. Dans ce cas, un tel amendement,

bien qu'il soit possible formellement, ne semblerait, cependant, pas requis. Cette constatation est fondée sur les considérations suivantes.

9. En général, il est largement accepté que les organes des organisations internationales disposent d'un champ considérable d'interprétation de la législation et des réglementations de l'organisation. La pratique courante le confirme (L'exemple très connu est celui de l'interprétation de l'Article 27, paragraphe 3 de la Charte de l'ONU où il est devenu couramment accepté que les abstentions d'un ou de plusieurs membres permanents du Conseil de Sécurité ne bloque pas le processus de prise de décisions au Conseil, bien que la Charte exige explicitement les voix de tous les membres permanents). Bien qu'il y ait une limite, une interprétation flexible est un outil indispensable pour les organisations internationales. Cela leur permet de continuer de pouvoir exercer leurs fonctions dans des circonstances différentes de celles prévalant au moment de l'adoption des règles et réglementations pertinentes.
10. Le contenu des articles sur les privilèges et les immunités des représentants auprès de l'Assemblée Parlementaire est, en grande partie, similaire aux articles sur les privilèges et immunités des représentants auprès du Parlement Européen, stipulés aux articles 8 à 10 du Protocole au traité instituant la Communauté Européenne sur les Privilèges et les Immunités de 1965. Sur la base de ces trois dispositions générales, une pratique considérable du Parlement Européen s'est développée au cours des années, tel que récapitulé dans le Doc. 9718 révisé de l'Assemblée Parlementaire (25 mars 2003). Des éléments importants de cette pratique sont (1) l'acceptation que les privilèges et les immunités des parlementaires au niveau national et européen constituent deux régimes séparés, (2) la demande fréquente de renonciation à l'immunité du Parlement Européen, et (3) le refus du parlement Européen de renoncer à l'immunité dans les cas où les incriminations imputées sont considérées comme faisant partie de l'activité politique du parlementaire concerné.
11. Bien que l'Assemblée Parlementaire soit différente du Parlement Européen à bien des égards, il faut admettre que sa position est différente de la plupart des organes parlementaires des organisations internationales. Ces autres organes parlementaires sont purement consultatifs, se réunissent une ou deux fois par an et ont des pouvoirs extrêmement limités. Le rôle de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe est plus significatif. Il joue souvent un rôle important dans la rédaction des conventions, dans l'acceptation de nouveaux membres et, par exemple, dans l'élection des juges à la Cour Européenne des droits de l'Homme. Son rôle a considérablement évolué depuis sa création, comme le changement de son nom le montre (de son nom d'origine "Assemblée Consultative" en "Assemblée Parlementaire"). L'interprétation des privilèges et immunités appropriés doit aller de paire avec l'évolution. Il est normal que l'Assemblée Parlementaire, bien qu'elle ne soit pas similaire au Parlement Européen, utilise les pratiques du Parlement Européen comme une orientation dans l'interprétation de ses propres privilèges et immunités.
12. Ceci n'implique pas que l'Assemblée Parlementaire doive, par définition, suivre la pratique du Parlement Européen. Toutefois, les recommandations contenues au paragraphe 5 de la Recommandation 1602 peuvent être l'équivalent d'une interprétation raisonnable des Articles 14 et 15 de l'Accord Général.
13. L'interprétation du paragraphe 5 (i) est étroitement lié à l'exercice des fonctions telles que définies à l'Article 14. Exprimer des avis est une des activités politiques essentielles des parlementaires. Par ailleurs, le paragraphe 5 (i) fait référence aux conditions spécifiques qui doivent être remplies si les immunités doivent être appliquées (par exemple, « 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 »).

14. L'article 15 distingue la jouissance des immunités des membres sur le territoire national de celles sur le territoire d'autres Etats membres. Sur leur territoire national, les membres de l'Assemblée Parlementaire jouissent des mêmes immunités que celles accordées aux membres des parlements nationaux. Toutefois, comme c'est le cas pour les membres du Parlement Européen, cette « égalisation » se réfère uniquement aux immunités substantielles et pas à la demande de levée d'immunité. Les immunités concernées sont accordées exclusivement afin de permettre à l'Assemblée Parlementaire d'accomplir ses tâches. Si jamais une levée d'immunité est demandée, tant qu'il s'agit de ces immunités, c'est à l'Assemblée – et non aux autorités nationales – de décider si une telle demande doit être accordée. Ce pouvoir a été implicitement reconnu par les Etats membres lorsque l'Assemblée Parlementaire a été créée et des privilèges et immunités ont été accordés à ces membres en vue d'assurer leur indépendance, dans l'intérêt commun de tous les Etats membres
15. Au vu de ce qui précède et en tenant compte des observations faites par les délégations durant les deux réunions précédentes du CAHDI et les commentaires écrits reçus, il est suggéré que le CAHDI
- a) n'est pas tenu d'exprimer son avis sur le paragraphe 2 de la Recommandation 1602 ;
 - b) concernant le paragraphe 6 (iii) de la Recommandation 1602, propose au Comité des Ministres de demander aux Etats membres dont *la législation nationale le permet*, de reconnaître unilatéralement le laissez-passer en tant que document officiel issue par les autorités compétentes du Conseil de l'Europe aux membres de l'Assemblée Parlementaire ;
 - c) faisant référence au paragraphe 7 de l'avis préliminaire adopté à sa réunion des 18-19 septembre 2003, recommande que le Comité des Ministres adopte unanimement une position concernant l'interprétation de l'Accord Général du Conseil de l'Europe sur les Privilèges et les Immunités comme il a été recommandé par l'Assemblée dans les paragraphes 5(i) et 5(ii) de sa Recommandation 1602 ;
 - d) n'est pas tenu d'émettre des recommandations supplémentaires concernant la Recommandation 1602.