

AVIS DU CAHDI

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

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

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

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

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

¹ **Article 40 (STE n° 1)** : « Le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de ces immunités, les Représentants à l'Assemblée Consultative ne peuvent notamment être ni arrêtés ni poursuivis sur les territoires de tous les membres en raison des opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée, de ses comités ou commissions. »

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

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

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

³ **Article 14 (STE n° 2)** : « Les représentants à l'Assemblée Consultative et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

⁴ **Article 15 (STE n° 2)** : « Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

- a. sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leurs pays ;
- b. sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative ou en reviennent. Elle ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un représentant ou d'un suppléant. »

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

les immunités définies à l'article 15 de l'AGPI aux représentants de l'APCE ainsi qu'à leurs suppléants lorsqu'ils participent, se rendent ou reviennent d'une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'APCE.

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

5. Par ailleurs, le CAHDI rappelle son Avis préliminaire sur la *Recommandation 1602 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les « Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »* adopté lors de sa 26^{ème} réunion en septembre 2003 (voir Annexe III du présent document). Dans cet Avis préliminaire, « le CAHDI estime que les questions soulevées par cette Recommandation, en particulier le paragraphe 2⁷ et le paragraphe 5.1⁸ méritent un examen plus approfondi qu'il n'est pas en mesure de fournir au cours de la présente réunion et se réserve donc la possibilité d'y revenir lors de sa prochaine réunion à la lumière des renseignements complémentaires » (document CAHDI (2003) 14, Annexe III). Le Comité des Ministres a pris compte de cet Avis préliminaire du CAHDI dans sa réponse à l'APCE s'agissant de la Recommandation 1602 (2003) du 21 janvier 2004 (Réponse adoptée lors de la 869^e réunion du Comité des Ministres)⁹. Le CAHDI a poursuivi l'examen de la Recommandation 1602 (2003) de l'APCE lors de ses 27^e et 28^e réunions et a convenu de « proposer au Comité des Ministres de demander aux Etats membres, lorsque la législation nationale le permet, de reconnaître

⁶ Dans sa réponse à la Recommandation 1373 (1998) de l'APCE sur la liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres « a invité les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes, en conformité avec leur droit national, afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres :

- i. accorder la priorité ou au moins un traitement accéléré à la délivrance des visas demandés par les membres de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice de leurs fonctions officielles, en particulier lorsque la demande est appuyée par une carte de service du Conseil de l'Europe ;
- ii. accorder, lorsque cela est possible, des visas à entrées multiples de longue durée ;
- iii. lorsque la délivrance de visas à entrées multiples de longue durée n'est pas possible, accorder la priorité à l'examen rapide des demandes de visas entrée-sortie ;
- iv. autoriser à titre exceptionnel les autorités aux points d'entrée à accorder le visa approprié au point d'entrée, si elles ont été avisées auparavant par les autorités nationales compétentes de l'impossibilité pour le membre de l'Assemblée parlementaire de l'obtenir avant la mission organisée dans l'urgence ;
- v. délivrer les visas gratuitement chaque fois que cela est possible ; »

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

⁷ **Recommandation 1602 (2003) paragraphe 2** : « Elle rappelle que, compte tenu de l'activité continue de l'Assemblée et de ses organes sur toute l'année, et du concept d'immunité parlementaire européenne développé par le Parlement européen, la notion « pendant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire » couvre toute l'année parlementaire. »

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

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

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

unilatéralement comme document officiel le laissez-passer accordé par les autorités compétentes du Conseil de l'Europe aux membres de l'Assemblée parlementaire » (document CAHDI (2004) 27, paragraphe 27). Lors de leur 904^e réunion (17 novembre 2004), le Comité des Ministres a décidé de suivre la proposition du CAHDI et a chargé le Secrétaire Général de transmettre l'invitation aux Etats membres¹⁰. Le CAHDI note que le Protocole du Conseil de l'Europe émettra cette année un laissez-passer du Conseil de l'Europe aux :

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

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

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

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

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

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

9. Le CAHDI considère en conséquence que la proposition de l'APCE de charger le CAHDI de réaliser une « étude de faisabilité sur l'opportunité de créer un statut international des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés » nécessiterait, dans un domaine qui relève en grande partie de la souveraineté nationale, d'évaluer au préalable les

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

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

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

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

besoins en la matière. Ainsi, la question de l'opportunité de créer un statut spécifique aux parlementaires dépasse la seule compétence du CAHDI. En outre, rappelant son mandat dans lequel le CAHDI est chargé par le Comité des Ministres de traiter des immunités des États et des organisations internationales, le CAHDI considère que les immunités, droits et obligations spécifiques des parlementaires ne relèvent pas de sa compétence.