

AVIS DU CAHDI

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

1. Le 6 juillet 2016, les Délégués des Ministres, lors de leur 1262^{ème} réunion, ont convenu de communiquer la *Recommandation 2095 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »* au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels d'ici mi-septembre 2016¹.
2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 52^{ème} réunion (Bruxelles, Belgique, 15-16 septembre 2016) et fait les commentaires suivants, lesquels portent sur les aspects de la Recommandation 2095 (2016) relevant du mandat du CAHDI.
3. À titre liminaire, le CAHDI rappelle son Avis sur la *Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adopté le 4 mars 2016 lors de sa 51^{ème} réunion. Le CAHDI souligne que les commentaires sur les principaux arguments juridiques concernant le champ d'application des privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'APCE faits dans son Avis sur la Recommandation 2083 (2016) sont tout aussi pertinents pour la présente Recommandation 2095. En outre, le CAHDI rappelle la Réponse à la *Recommandation 2083 (2016) de l'APCE sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée par le Comité des Ministres le 6 juillet 2016 lors de sa 1262^{ème} réunion².
4. Comme le souligne l'APCE dans les paragraphes 1 et 2 de la Recommandation 2095, le CAHDI note que le champ d'application des privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'APCE est régi par l'article 40³ du *Statut du Conseil de l'Europe* et développée ultérieurement par l'*Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (AGPI)* et son *Protocole*. Par ailleurs, le CAHDI réaffirme que les droits des membres de l'APCE lorsque ces derniers se rendent à une réunion officielle dans un Etat membre, en particulier s'agissant de la liberté de circulation, sont définis à l'article 13⁴ de l'AGPI. Les immunités dont jouissent les membres de l'APCE sont

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

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

³ **Article 40 (STE n° 1)** : « Le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de ces immunités, les Représentants à l'Assemblée Consultative ne peuvent notamment être ni arrêtés ni poursuivis sur les territoires de tous les membres en raison des opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée, de ses comités ou commissions. »

⁴ **Article 13 (STE n° 2)** : « Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative et de leurs suppléants se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant.

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

définies plus particulièrement aux articles 14⁵ et 15⁶ de l'AGPI. En outre, l'article 3⁷ du *Protocole* à l'AGPI étend les immunités définies à l'article 15 de l'AGPI aux représentants de l'APCE ainsi qu'à leurs suppléants lorsqu'ils participent, se rendent ou reviennent d'une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'APCE.

5. Le CAHDI réaffirme également que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a invité à plusieurs reprises les gouvernements des Etats membres à adopter des mesures spécifiques afin de mettre pleinement en œuvre les privilèges et immunités susmentionnés dont jouissent les membres de l'APCE. Par exemple, dans sa Réponse à la *Recommandation 1373 (1998) sur la liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* de l'APCE adoptée le 20 octobre 1998 lors de sa 645^{ème} réunion, le Comité des Ministres a invité les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une série de mesures, en conformité avec leur droit national, afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres⁸. Ces mesures ont été rappelées par le Président du Comité des Ministres dans sa réponse à la Question écrite n° 501 de Lord Russell-Johnston « Obligations de visa pour les membres de l'Assemblée participant à des réunions de commissions de l'Assemblée ». Le CAHDI note par ailleurs que depuis lors, le Comité des Ministres a répondu à l'APCE à différentes occasions sur cette question (voir par exemple la Réponse adoptée lors de la 869^{ème} réunion du Comité des Ministres le 21 janvier 2004⁹ et lors de sa 911^{ème} réunion le 12 janvier 2005¹⁰ s'agissant de la Recommandation 1602 (2003) de l'APCE sur les « Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire »). La réponse la plus récente a été la *Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2083 (2016) de l'Assemblée parlementaire sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée le 6 juillet 2016¹¹.

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

⁵ **Article 14 (STE n° 2)** : « Les représentants à l'Assemblée Consultative et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

⁶ **Article 15 (STE n° 2)** : « Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

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

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

⁷ **Article 3 (STE n° 10)** : « Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également – que l'Assemblée Consultative soit en session ou non – aux représentants à l'Assemblée ainsi qu'à leurs suppléants, dès lors qu'ils participent à une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent. »

⁸ Dans sa réponse à la Recommandation 1373 (1998) de l'APCE sur la liberté de circulation et délivrance de visas aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres « a invité les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes, en conformité avec leur droit national, afin d'assurer que les membres de l'Assemblée parlementaire puissent bénéficier de toutes les facilités d'entrée sur le territoire des Etats membres :

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

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

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

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

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

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

7. Le CAHDI considère que les privilèges et immunités des parlementaires et des droits et obligations susceptibles d'y être attachés, qui sont régis par les traités pertinents du Conseil de l'Europe, soulèvent plusieurs questions politiques et juridiques. En relation avec le paragraphe 4 de la Recommandation 2095, le CAHDI réaffirme son avis selon lequel une mise en œuvre effective des règles actuellement en vigueur résoudrait la plupart des questions soulevées par l'APCE. À cet égard, le CAHDI rappelle que le Comité des Ministres dans sa récente *Réponse à la Recommandation 2083 (2016) sur « Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires »* adoptée le 6 juillet 2016 « invite encore une fois les Etats membres à honorer leurs engagements » (Voir en particulier le paragraphe 3 de la Réponse¹²). La décision d'appeler davantage « les Etats membres à respecter scrupuleusement leurs obligations » au titre des règles susmentionnées tel que demandé par l'APCE revient au Comité des Ministres.

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