



Strasbourg, le 14 mai 2014

Etude n° 714 / 2013

CDL-AD(2014)011
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

SUR

**L'ÉTENDUE ET LA LEVÉE
DES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)**

sur la base des observations de

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
Mme Maria Fernanda PALMA (membre, Portugal)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Yves-Marie DOUBLET (expert du GRECO, France)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Indications générales.....	3
A.	Les deux formes d'immunité parlementaire.....	3
B.	Contexte historique et actuel.....	5
C.	Normes européennes en matière d'évaluation des régimes nationaux d'immunité parlementaire	7
III.	Irresponsabilité	11
A.	Comparaisons des régimes d'irresponsabilité.....	11
B.	Evaluation des régimes d'irresponsabilité	15
IV.	Inviolabilité.....	19
A.	Comparaison des régimes d'inviolabilité	19
B.	Comparaison des règles de levée de l'inviolabilité	22
C.	Appréciation des régimes d'inviolabilité.....	24
V.	Lignes directrices et critères relatifs à la levée de l'immunité parlementaire	29
VI.	Observations finales	33

I. Introduction

1. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a invité le 13 février 2013 la Commission de Venise à préparer, en collaboration avec un expert du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)¹, des critères et des lignes directrices sur la levée de l'immunité parlementaire qui viseraient à éviter les abus d'immunité et les décisions sélectives et arbitraires, et à conférer la transparence requise à la procédure.
2. Le présent rapport a été établi sur la base des observations de M. Hamilton, Mme Palma, M. Sejersted et M. Sørensen, en coopération avec M. Yves-Marie Doublet (GRECO).
3. Le présent rapport tient compte des travaux précédents de la Commission de Venise à ce sujet, qui avaient conduit à l'adoption en 1996 du rapport sur le régime des immunités parlementaires (CDL-INF(1996)007). La Commission de Venise a aussi préparé un tableau synoptique de la levée de l'immunité parlementaire (CDL(2013)043).
4. La demande porte essentiellement sur *la levée* de l'immunité parlementaire, mais le rapport examine également la nature et l'étendue de l'immunité, les liens étant étroits entre ces aspects de la question. Il reprend la distinction fondamentale entre les deux grandes formes d'immunités parlementaires, à savoir « l'irresponsabilité » (la liberté d'expression) et « l'inviolabilité » (protection contre l'arrestation, la détention, les poursuites, etc.), et a été structuré de telle sorte qu'elles sont le plus souvent traitées séparément.
5. Pour l'essentiel, le rapport décrit, analyse et apprécie les règles régissant l'étendue et la levée de l'immunité parlementaire. Il est plus difficile de définir des lignes directrices et critères européens communs, eu égard à la diversité observée dans les règles et traditions nationales. On trouvera toutefois, vers la fin du document, des propositions de critères et de lignes directrices inspirés des règles et pratiques déjà adoptées au niveau européen par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen de l'UE.
6. Après avoir été examiné par la sous-commission sur les institutions démocratiques le 5 décembre 2013 et le 20 mars 2014, le présent document a été adopté par la Commission de Venise à sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

II. Indications générales

A. Les deux formes d'immunité parlementaire

7. L'immunité parlementaire est profondément ancrée dans la tradition constitutionnelle européenne, comme en témoigne le fait que tous les pays européens se sont dotés en la matière de règles qui remontent parfois assez loin dans l'histoire. Essentiellement, les parlementaires se voient accorder un certain degré de protection contre des règles du droit civil ou pénal autrement applicables à tout le monde, dans l'idée que les élus du peuple doivent bénéficier de certaines garanties pour remplir effectivement leur mandat démocratique sans

¹ Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a été créé en 1999, sur la base d'un accord partiel élargi, pour veiller à ce que les Etats membres respectent les divers instruments de lutte contre la corruption adoptés dans le sillage du Programme d'action de 1996 contre la corruption. L'effectif des membres, qui a crû au fil des années, englobe maintenant les 47 membres du Conseil de l'Europe, le Bélarus et les Etats-Unis d'Amérique. Des consultations ont démarré en vue de l'accession et de la participation du Kazakhstan et de l'Union européenne (situation au 14 novembre 2013).

crainte de harcèlement ou d'accusations indues de l'exécutif, des tribunaux ou de leurs adversaires politiques.

8. Au sein de cette tradition commune, les façons dont l'immunité est réglementée varient énormément d'un pays à l'autre, en Europe et ailleurs dans le monde. Les règles sont très amples dans certains pays, très succinctes dans d'autres. On observe aussi de grandes différences dans la façon dont elles sont vues et appliquées : ici perçues comme problématiques et rarement invoquées, là plus souvent appliquées et intégrées dans les principes opératoires de la constitution.

9. Même s'il n'y a pas de modèle unique, on constate une claire distinction dans presque tous les systèmes constitutionnels entre les deux grands types d'immunités parlementaires : de nature différente, ils sont d'habitude différemment réglementés et appliqués.

10. Pour le premier type, on parle souvent d'irresponsabilité : la personne ne peut pas être traduite en justice pour la façon dont elle vote, les opinions qu'elle exprime et les propos qu'elle tient dans l'exercice de ses fonctions parlementaires. En d'autres termes, elle dispose d'une liberté d'expression plus large que le reste de la population.

11. Pour le second type, on parle d'inviolabilité, ou d'immunité au sens strict : il s'agit de la protection juridique spéciale dont jouit un parlementaire accusé d'avoir enfreint la loi. Il ne pourra d'habitude pas être arrêté, détenu ou poursuivi sans le consentement de la Chambre dont il est membre.

12. Presque tous les pays démocratiques ont mis en place des régimes d'irresponsabilité (liberté spéciale d'expression) des parlementaires, déclinés toutefois avec de sensibles variations de détail. L'irresponsabilité est étroitement liée au mandat parlementaire ; elle protège le représentant du peuple dans l'exercice de ses fonctions officielles : débattre et décider de questions politiques. Il est fréquent qu'elle soit absolue, et ne peut souvent pas être levée, même si certains parlements sont habilités à le faire.

13. L'irresponsabilité parlementaire est très répandue, mais la terminologie varie. Dans les pays anglophones, on parle de *non-liability*, mais aussi parfois de *non-accountability*, de *parliamentary privilege*, ou simplement de *freedom of speech* (liberté d'expression). On utilise les termes d'irresponsabilité en France et en Belgique, d'*insindacabilità* en Italie, d'*Indemnität* ou de *Verantwortungsfreiheit* en Allemagne, de *berufliche Immunität* en Autriche, d'*inviolabilidad* en Espagne, et d'*absolute Immunität* ou *immunité absolue* en Suisse.

14. Si l'inviolabilité des parlementaires se retrouve dans un certain nombre de pays, elle est moins courante que l'irresponsabilité. En général plus étroite, elle s'accompagne de dérogations plus nombreuses, et peut toujours être levée – d'habitude par le parlement lui-même. Elle est aussi plus complexe et plus controversée. Il n'y a pas là non plus de modèle unique, et la variété est grande en ce qui concerne les infractions qu'elle couvre et les suites judiciaires contre lesquelles elle protège. Les pays qui la possèdent l'appliquent de façon très diverse ; elle est même considérée comme désuète et n'est plus jamais invoquée dans certains d'entre eux. C'est aussi le type d'immunité qui suscite le plus de controverses et d'inquiétudes dans la pratique – notamment dans la lutte que mène le GRECO contre la corruption.

15. L'inviolabilité est nommée *inviolability* en anglais, mais parfois aussi *immunity in the strict sense* (immunité au sens strict) ou *freedom from arrest* (protection contre l'arrestation ou immunité d'arrestation). En France et en Belgique, on parle d'*inviolabilité*, en Allemagne d'*Immunität* ou d'*Unverletzlichkeit*, en Autriche d'*ausserberufliche Immunität*, en Espagne d'*inmunidad* et en Suisse de *relative Immunität* ou d'*immunité relative*.

B. Contexte historique et actuel

16. Certains ouvrages font remonter l'immunité parlementaire jusqu'aux tribuns de la plèbe, sacro-saints dans la Rome antique : attenter à leur personne ou les entraver dans l'exercice de leurs fonctions était passible de la peine de mort. On retrouve des traces de cette tradition dans l'immunité de certains chefs d'Etat ou monarques.

17. Sans aller si loin, on dit d'habitude que l'immunité parlementaire aurait été créée aux premiers temps du Parlement anglais : il a commencé d'être admis dès le XIV^e siècle que les membres du Parlement étaient libres de discuter et de délibérer sans ingérence de la Couronne. Ce principe a été confirmé en 1689 dans le *Bill of Rights* (déclaration des droits), dont l'article 9 disait que ni la liberté d'expression et de débat, ni les travaux du Parlement ne devaient être entravés ou contestés dans quelque tribunal ou enceinte que ce soit hors du Parlement. Une tradition s'était très tôt installée en parallèle, qui voulait que les membres du Parlement jouissent au moins d'une certaine protection contre l'arrestation, en particulier en droit civil. La protection contre le pouvoir royal était d'une portée plus limitée, même si les députés bénéficiaient d'une protection spéciale pour aller au Parlement ou en revenir, de sorte que la Couronne ne puisse pas empêcher la Chambre de se réunir.

18. Cette tradition anglaise a été reprise en 1789 à la section 6 de l'article 1 de la Constitution des Etats-Unis, qui définit l'immunité des membres du Congrès (sénateurs et représentants). Cependant, cette disposition présente aussi une composante d'inviolabilité :

Ils jouiront du privilège de ne pouvoir en aucun cas, sauf pour trahison, crime et violation de la paix publique, être mis en état d'arrestation pendant leur présence à la session de leurs Chambres respectives, ni pendant qu'ils s'y rendent ou qu'ils en reviennent ; et, pour tout discours ou débat dans l'une ou l'autre Chambre, ils ne pourront être mis en cause dans aucun autre lieu.

19. Le modèle anglo-saxon, qui vise simplement à protéger la liberté d'opinion des parlementaires contre le pouvoir exécutif, a influencé un certain nombre de pays de *common law*, mais aussi plusieurs autres, dont les pays nordiques. Il donne de solides garanties d'irresponsabilité (liberté d'expression), mais l'inviolabilité y est faible, souvent réservée aux délits de droit civil (rares de nos jours). A part cela, il ne reste souvent que la protection dont jouit le parlementaire contre l'arrestation pendant qu'il se rend au parlement ou en revient, les autres formes d'action en justice (comme enquêtes et poursuites) ne sont pas couvertes. En pratique, l'inviolabilité est très réduite ou abandonnée de nos jours dans la plupart des pays ayant adopté ce modèle.

20. On trouve à l'opposé le modèle « français », issu de l'Assemblée nationale française du 23 juin 1789, qui avait adopté une motion déclarant inviolable la personne des députés. Ainsi s'affirmaient la supériorité de l'Assemblée nationale sur d'autres organes de l'Etat dans le régime révolutionnaire, la doctrine de stricte séparation des pouvoirs, ainsi que la nécessité de fournir aux représentants du peuple une protection spéciale contre l'exécutif en période de troubles. La notion d'inviolabilité était très large ; elle a toutefois été modifiée quelque peu dès 1791, avec l'ajout d'une dérogation pour les cas de flagrant délit et le pouvoir donné à l'Assemblée de lever l'immunité.

21. Le modèle français a été adopté au fil du temps par de nombreux autres pays en Europe, puis ailleurs dans le monde. C'est celui qui a été choisi par le plus de démocraties nouvelles en Europe centrale et de l'Est au début des années 90 du siècle dernier. Il protège les deux aspects de l'immunité parlementaire : l'irresponsabilité (liberté d'expression) et l'inviolabilité. Toutefois, ces deux composantes, même au sein de ce modèle, sont souvent modulées très différemment : l'irresponsabilité est beaucoup plus absolue, tandis que l'inviolabilité est assortie de dérogations, et le parlement peut lui-même la lever. Le modèle a évolué très diversement

d'un pays à l'autre dans ses détails, et on observe ces dernières années dans de nombreux pays (dont la France elle-même) une tendance à la limitation de l'étendue de l'inviolabilité.

22. Le point commun entre ces deux grands modèles est qu'ils sont compris comme une protection assurée à l'institution parlementaire elle-même contre des pressions indues ou des harcèlements d'acteurs extérieurs, dont l'exécutif, les tribunaux et les adversaires politiques. Il ne s'agit pas de privilégier personnellement et individuellement les parlementaires, mais de garantir le fonctionnement démocratique d'une assemblée représentative.

23. Comme le montre ce rappel historique, l'immunité parlementaire issue de la tradition constitutionnelle européenne qui se dessine à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e s'est répandue presque partout dans le reste du monde, et domine toujours. Cependant, les règles de l'immunité ont été formulées dans un contexte historique et politique très différent du nôtre. Beaucoup de choses ont changé depuis sur le plan institutionnel et démocratique, surtout dans les systèmes parlementaires, et cette évolution n'a pas épargné les règles de l'immunité ; il est important d'en tenir compte dans l'évaluation de leur place et de leur fonction dans le monde d'aujourd'hui.

24. L'un de ces grands changements a été la modernisation de la démocratie, qui a pour effet que la menace de pressions indues de l'exécutif sur le parlement a pratiquement disparu dans bien des pays. La montée en influence des partis politiques a aussi, au moins dans les systèmes parlementaires, multiplié les liens entre le gouvernement et les parlementaires du parti au pouvoir. C'est alors l'opposition (le plus souvent minoritaire), plutôt que le parlement lui-même, que menacent les pressions indues de l'exécutif, et qui pourrait avoir besoin d'une protection spéciale. De nos jours, l'immunité parlementaire fournit donc surtout une garantie aux forces minoritaires². Cette observation vaut aussi pour les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, à quelques différences près puisque le président reçoit son mandat directement du peuple, et qu'il ne peut parfois même pas s'appuyer sur une majorité au parlement.

25. Autre nouveauté notable : l'indépendance et l'autonomie de la justice, qui font que l'exécutif a bien moins qu'il y a deux siècles la possibilité d'abuser des tribunaux contre ses adversaires politiques au parlement dans la plupart des pays démocratiques d'aujourd'hui, ce qui diminue la nécessité d'un régime spécial d'immunité parlementaire.

26. Troisièmement, les droits politiques de l'individu – dont la liberté d'expression et la protection contre l'arrestation arbitraire – reconnus dans nos sociétés modernes protègent tout un chacun, c'est-à-dire aussi les parlementaires, et réduisent considérablement la nécessité d'une protection spéciale de ces derniers. Ces droits de la personne sont depuis longtemps garantis en droit constitutionnel national comme en droit international et européen, notamment par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

27. Outre cette évolution, la transparence est aujourd'hui bien plus de règle dans la vie politique de la plupart des pays, avec une sensibilisation beaucoup plus forte aux effets pervers que peut avoir l'immunité parlementaire, en particulier dans la lutte contre la corruption en politique.

28. C'est notamment ainsi qu'on a pu voir ces dernières années s'instaurer dans de nombreux pays un débat sur la place et la fonction de l'immunité parlementaire en général et de l'inviolabilité en particulier – ce qui a parfois débouché sur des réformes visant le plus souvent à réduire l'étendue de l'immunité ou à en faciliter la levée.

² Voir le rapport de 2010 de la Commission de Venise sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, CDL-AD(2010)025.

29. Le débat sur l'immunité parlementaire distingue parfois les démocraties anciennes et nouvelles. L'immunité serait moins nécessaire dans des systèmes démocratiques qui ont eu le temps de mûrir et de se stabiliser, où les fonctions politiques des parlementaires sont convenablement protégées d'autres façons, et où l'on n'a guère de raisons de craindre que l'exécutif et la justice ne cherchent à exercer des pressions indues sur le législatif. En revanche, le régime d'immunité parlementaire serait encore nécessaire dans les démocraties nouvelles ou émergentes, qui n'ont pas tout à fait évacué leur passé autoritaire, et où l'on peut encore craindre que le gouvernement ne porte de fausses accusations contre des adversaires politiques, puis que les tribunaux ne soient sensibles aux pressions politiques. Ce seraient en même temps les démocraties nouvelles qui seraient le plus exposées à la corruption en politique et à l'abus de l'immunité par des parlementaires extrémistes s'attaquant à la démocratie elle-même. D'où le paradoxe de l'immunité parlementaire, qui peut servir à consolider la démocratie comme à la saper.

C. Normes européennes en matière d'évaluation des régimes nationaux d'immunité parlementaire

30. Pour adopter ses avis et rapports, la Commission de Venise fonde son examen sur des normes européennes communes de divers types. Les plus importantes sont les règles communes du droit international ou européen à valeur contraignante, comme la CEDH. Il y a aussi les principes généraux du droit, qui ressortent de la tradition européenne commune. La Commission tient en outre compte des textes à caractère non contraignant, comme les résolutions et recommandations des institutions du Conseil de l'Europe et d'autres organes importants. Enfin, elle tente parfois de dégager le « meilleur modèle » sur la base d'analyses comparées, et en appréciant par elle-même ce qu'elle considère être les solutions les meilleures et les plus sensées.

31. Ces quatre catégories de normes ont leur utilité dans l'examen des régimes nationaux d'immunité parlementaire, surtout s'il s'agit de formuler des critères et des lignes directrices en matière de levée de l'immunité.

32. Commençons par dire qu'il n'existe pas de règles internationales ou européennes explicites sur l'immunité parlementaire applicables au niveau national. Le soin de la codifier appartient d'abord et avant tout au législateur du pays. Presque partout, les grandes règles de l'immunité figurent dans la constitution nationale écrite, et les détails sont traités dans le règlement du parlement, ou parfois dans la loi.

33. La CEDH ne dit rien de l'immunité parlementaire, et ne prévoit en général que peu de restrictions sur l'application de règles de cette nature au niveau national. L'exercice de l'immunité peut toutefois, dans certains cas, entrer en conflit avec des droits garantis par la Convention. Cela s'est produit jusqu'à présent en ce qui concerne l'article 6 sur le droit d'accès à un tribunal, lorsqu'une partie qui s'estimait lésée par des déclarations ou des actes d'un parlementaire a été empêchée par l'immunité de porter son affaire devant la justice. La Cour a estimé en 2002 que les règles nationales en matière d'immunité parlementaire peuvent viser « les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire », ce qui justifierait donc une atteinte au droit garanti à l'article 6³. Les règles nationales en matière d'immunité ne sauraient toutefois, en tant que telles, déroger à la Convention, même s'il existe une marge d'appréciation, et leur application doit respecter les impératifs de proportionnalité et de nécessité dans une société

³ Voir *A. c. Royaume-Uni*, 35373/97, 17 décembre 2002, paragraphe 77. La Cour a également exprimé quelques observations à caractère général sur l'immunité parlementaire, dont les deux suivantes : « du point de vue de sa compatibilité avec la Convention, plus une immunité est large et plus les raisons la justifiant doivent être impérieuses » (paragraphe 78), et « 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 » (paragraphe 85).

démocratique. Dans une autre affaire, la Cour a estimé en 2003 que « les déclarations litigieuses [du député concerné] n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu* », et qu'il y avait donc bien violation de l'article 6 par déni d'accès au tribunal⁴.

34. Si la CEDH ne restreint pas l'immunité parlementaire en soi, elle pose donc certaines bornes à l'application de ses règles, et peut conduire à faire valoir d'une façon plus générale que l'usage de l'immunité parlementaire doit toujours être justifié, et ne jamais enfreindre les impératifs de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique.

35. La tradition commune européenne commune comporte par ailleurs des *principes juridiques et démocratiques fondamentaux* qui ont leur place dans l'évaluation des régimes d'immunité parlementaire.

36. L'existence de l'immunité parlementaire découle d'abord et avant tout de la nécessité de protéger *le principe même de la démocratie représentative*. L'immunité se justifie dans la mesure où elle est adaptée et nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques par les élus, sans crainte de harcèlement ni d'ingérences de l'exécutif, des tribunaux et des adversaires politiques. Cette protection est particulièrement utile à l'opposition parlementaire et aux minorités politiques.

37. Historiquement, l'immunité parlementaire est liée au *principe de la stricte séparation des pouvoirs* empêchant l'exécutif et la justice de s'ingérer indûment dans le fonctionnement démocratique du pouvoir législatif. Cet argument ne va peut-être plus de soi aujourd'hui. La séparation des pouvoirs n'est totale – c'est-à-dire les grands organes de l'Etat parfaitement indépendants les uns des autres – que dans de très rares systèmes démocratiques, voire aucun. Dans un système parlementaire, le gouvernement doit s'appuyer sur une majorité au parlement ; et dans un système présidentiel, il y a toujours des freins et contrepoids. Il serait difficile de nos jours de prétendre que la possibilité de faire comparaître en justice des parlementaires accusés d'avoir enfreint la loi serait incompatible avec la séparation des pouvoirs. Cependant, c'est tout de même un principe dont il faut tenir compte dans la recherche détaillée du meilleur régime possible d'immunité parlementaire, par exemple pour justifier la pratique très répandue voulant que ce soit le parlement lui-même qui décide de la levée de l'immunité.

38. Le premier argument invoqué contre l'immunité parlementaire est *le principe de l'égalité de tous devant la loi*, l'un des fondements de *l'Etat de droit*. Toute forme d'immunité parlementaire signifie par définition que les parlementaires reçoivent une protection juridique spéciale dont ne jouissent pas les autres citoyens. Pour le bon fonctionnement de la démocratie, il est extrêmement important que les membres du législatif respectent eux-mêmes strictement la loi qu'ils imposent aux autres, et qu'il puisse leur être demandé raison de leurs actes sur le plan politique comme juridique. L'immunité parlementaire y fait obstacle, et peut donc être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice. Son existence même peut aussi saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique et le système démocratique.

39. C'est pourquoi, la Commission de Venise pense qu'en matière normative, l'immunité parlementaire ne doit fondamentalement être considérée comme légitime que dans la mesure

⁴ Voir la Cour européenne des droits de l'homme, *Cordova c. Italie*, 40877/98 et 45649/99, 30 janvier 2003. Voir également *Kart c. Turquie*, 8917/05, 3 décembre 2009, où la Cour avait jugé que l'article 6 ne donnait pas au député concerné le droit d'insister pour faire lever son inviolabilité et faire juger son affaire par un tribunal. Pour une analyse complète de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'immunité parlementaire, voir Sascha Hardt, *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context* (2013) p. 18-54.

où elle répond à une nécessité publique supérieure. Elle ne doit pas enfreindre les impératifs de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique. Tel est le grand principe normatif qui étaye la présente évaluation.

40. En ce qui concerne la *levée* de l'immunité parlementaire, la Commission de Venise se référera également aux *principes de base du droit procédural* : transparence, sécurité et prévisibilité du droit, impartialité, droit d'opposition et de défense.

41. La Commission de Venise a également consulté les textes européens existants à caractère non contraignant, notamment les régimes et pratiques d'immunité parlementaire qui se sont mis en place au fil des ans au niveau européen dans les deux plus grandes institutions parlementaires européennes : le Parlement européen de l'UE (PE) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

42. Pour ce qui est des textes à caractère non contraignant, le Conseil de l'Europe n'a encore pas émis de résolutions ni de recommandations directement consacrées à l'immunité parlementaire au niveau national. Plusieurs résolutions présentent toutefois une certaine pertinence. La plus importante d'entre elles est la *Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption*, qui est aussi le principal texte de référence du GRECO dans ses travaux. Elle traite de la corruption en général, mais son principe 6 souligne la nécessité de « limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique »⁵. Cela englobe donc clairement l'immunité parlementaire, même si elle n'est pas explicitement mentionnée. Le GRECO a évalué ses 49 Etats membres à la lumière de ces principes directeurs à l'occasion de son premier cycle d'évaluations. On trouvera sur son site Internet tous les rapports publiés dans ce contexte. Les indications du présent rapport fondées sur des conclusions du GRECO proviennent de ces rapports d'évaluation, et occasionnellement des conclusions de son troisième cycle d'évaluations, qui aborde d'ailleurs les questions d'immunité à propos du financement des partis politiques. Le lecteur intéressé pourra aussi consulter les rapports du quatrième cycle, qui font brièvement mention de l'immunité à propos de la prévention de la corruption parmi les juges, les procureurs et les parlementaires⁶.

43. Il existe encore plusieurs résolutions et recommandations d'organismes du Conseil de l'Europe sur la nécessité de lutter contre certaines formes d'agissements criminels, comme le crime contre l'humanité, l'incitation à la haine, le racisme et la discrimination ; elles pourraient être considérées comme touchant à l'immunité parlementaire, même si ce n'est pas dit. Par exemple, l'Assemblée parlementaire, dans sa résolution 1675 (2009) sur *la situation des droits de l'homme en Europe : la nécessité d'éradiquer l'impunité*, demande instamment que tous les auteurs de violations graves des droits de l'homme aient à répondre de leurs actes. Les parlementaires ne sont pas explicitement mentionnés, mais le contexte montre clairement qu'ils

⁵ Voir la Résolution (97) 24, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997. Il existe une disposition similaire dans la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003.

⁶ Pour la plupart des pays, voir

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports\(round1\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports(round1)_en.asp) (la colonne *Evaluation reports* correspond au rapport original comportant des conclusions de fond, les colonnes *Compliance reports* et *Addenda to compliance reports* aux évaluations de suivi d'un rapport d'évaluation ; chaque rapport national du premier cycle d'évaluations comporte un chapitre sur l'immunité, avec une partie descriptive et une partie analytique. Les pays qui ont rejoint le GRECO après la clôture du premier cycle (Andorre, l'Arménie et l'Autriche, par exemple) figurent dans un *Joint First and Second Evaluation Round Report* consultable à [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp) ; la structure est la même que ci-dessus. Le nom des pays concernés est repéré par un astérisque. Les rapports du troisième cycle d'évaluations, qui portaient notamment sur le financement des partis politiques (thème II) sont consultables à http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp (*Theme II*), et ceux du quatrième cycle d'évaluations à http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp.

sont couverts par la résolution, et que l'immunité parlementaire ne devrait pas être invoquée pour de tels crimes.

44. La Commission de Venise a déjà traité à deux reprises de l'immunité parlementaire : en 1996, dans son *Rapport sur le régime des immunités parlementaires*⁷, et en 2006, dans son *Avis sur le régime de l'immunité parlementaire en Albanie*, assorti de plusieurs recommandations⁸.

45. Au niveau européen, le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sont dotés de règles relativement larges sur l'immunité parlementaire, en ce qui concerne l'irresponsabilité comme l'inviolabilité⁹. Tous deux ont ensuite consacré des efforts considérables à préciser ces règles et à préparer des lignes directrices sur la régulation et l'application des immunités.

46. Cela vaut particulièrement pour le Parlement européen, qui a dû examiner au fil des années de nombreuses demandes de levée, l'immunité des députés européens étant relativement large. Pour maîtriser l'emballement et puiser dans les traditions communes des Etats membres, il a procédé à plusieurs comparaisons détaillées, qui ont débouché sur d'amples rapports sur l'immunité parlementaire¹⁰. Sur cette base, il s'est doté de règles assez détaillées sur la portée et l'application de l'immunité parlementaire, et en particulier sur la levée de l'immunité¹¹ ; il a aussi préparé un guide à l'intention des députés européens sur la Commission des affaires juridiques européenne, l'organe chargé d'examiner les demandes de levée d'immunité¹².

47. L'Assemblée parlementaire a reçu en 2001 la première demande de levée d'immunité, ce qui l'a conduite à se pencher à nouveau sur ses règles en la matière et à définir de meilleures lignes directrices pour le futur. Un ample rapport a été préparé, largement inspiré des travaux du Parlement européen, qui a débouché sur l'adoption de la résolution 1325 (2003) et la modification de la règle 64 du Règlement, avec introduction d'une procédure détaillée d'instruction des demandes de levée d'immunité¹³.

48. La Commission de Venise pense que les règles et pratiques auxquelles sont arrivés le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire peuvent être considérées aujourd'hui comme reflétant un certain *consensus européen* sur l'immunité parlementaire en général et sa levée en particulier, et qu'elles pourraient servir d'inspiration aux régimes nationaux.

⁷ Voir le *Rapport sur le régime des immunités parlementaires*, CDL-INF (96) 7.

⁸ Voir l'*Avis relatif au projet de décision de l'Assemblée de la République d'Albanie sur la limitation de l'immunité parlementaire et les conditions dans lesquelles l'ouverture d'une enquête sur des infractions de corruption et des abus d'autorité peut être autorisée*, CDL-AD(2006)005.

⁹ Voir le Protocole (n° 36) sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, articles 8 à 10, et l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, articles 14 et 15.

¹⁰ Voir *L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement européen* (document de travail, série Affaires juridiques, 1993), *L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement européen* (document de travail, série Affaires juridiques, 1999), *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union* (CERDP 2001, en anglais), *L'immunité parlementaire au Parlement européen* (étude, Direction générale Politique interne de l'Union 2005, mise à jour de 2007), et plus récemment *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities. An overview* (Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire, 2012).

¹¹ Voir le Règlement du Parlement européen, articles 5 à 7.

¹² Voir *Handbook on the incompatibilities and immunity of Members of the European Parliament*, Direction générale des affaires intérieures (2012).

¹³ Voir la Résolution 1325 (2003), Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, adoptée le 2 avril 2003, fondée sur le rapport du même nom de M. Olteanu (rapporteur) du 25 mars 2003 (Doc. 9718 rév.).

49. Un certain nombre d'organisations et d'organismes internationaux ont aussi contribué au fil des ans à la conceptualisation et à l'évolution de l'immunité parlementaire. Il faut en particulier citer dans ce contexte les travaux de l'Union interparlementaire (UIP), qui a publié plusieurs rapports à ce sujet¹⁴. Les travaux de l'Association des secrétaires généraux des parlements (ASGP)¹⁵ présentent aussi un intérêt indéniable. Plusieurs parlements nationaux se sont en outre penchés récemment sur l'immunité parlementaire, dont celui du Royaume-Uni, qui a modifié son régime en 1999 et 2013¹⁶.

50. Un nombre croissant de travaux universitaires ont par ailleurs été consacrés ces dernières années à l'immunité parlementaire. Certains défendent le principe de l'immunité, mais la plupart se montrent plus critiques, se faisant l'écho d'une tendance croissante à la remise en question de la nécessité et de la légitimité de l'immunité parlementaire dans une démocratie moderne¹⁷.

51. Tel est le contexte dans lequel la Commission de Venise a préparé, en réponse à la demande du Secrétaire Général, son rapport général sur les critères et lignes directrices en matière de levée de l'immunité parlementaire visant à éviter l'abus de l'immunité ainsi que les décisions sélectives et arbitraires, et à conférer la transparence voulue à la procédure.

III. L'irresponsabilité

A. Comparaisons des régimes d'irresponsabilité

52. L'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) se retrouve sous une forme ou une autre dans presque tous les parlements démocratiques du monde, avec des règles de base très comparables, mais de notables différences en ce qui concerne l'étendue de la protection. Elle est stable depuis longtemps, et ses règles n'ont pas été modifiées récemment dans la plupart des pays.

53. En règle générale, l'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 exprime dans l'exercice de son mandat ne disparaît d'habitude pas lorsqu'il perd son siège.

54. L'irresponsabilité protège normalement le parlementaire contre toutes sortes d'actions extérieures en justice, dont les poursuites pénales par des organes de l'Etat et les procès au civil. 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 parlementaire ne peut, par la suite, être recherché, arrêté, détenu, poursuivi ou jugé. Dans certains pays, toutefois, l'irresponsabilité ne vaut qu'au pénal¹⁸.

¹⁴ Voir notamment *Parliamentary Immunity (Background Paper prepared by the Inter-Parliamentary Union in cooperation with the UNDP 2006)*, et Marc Van der Hulst *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study* (Inter-Parliamentary Union 2000) p. 63-94.

¹⁵ Voir Robert Myttenaere, *The immunities of members of parliament, report to the ASGP 1998*, et *Privilèges et immunités parlementaires*, présentation de Mme Hélène Ponceau, Const. Parl. Inf. 55 (2005), 190.

¹⁶ Voir *Report on Parliamentary Privilege* du Joint Committee on Parliamentary Privilege (2013).

¹⁷ Voir par exemple Frédéric Krenc « La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle de droits de l'homme*, 55, 2003 ; Simon Wigley « Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption? », *The Journal of Political Philosophy* 2003 p. 23-40; Joseph Maingot et David Dehler *Politicians Above the Law. The case for the abolition of parliamentary inviolability* (2010) ; et Sascha Hardt *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context* (2013).

¹⁸ Bulgarie (articles 69 et 71 de la Constitution) ; Croatie (article 75, paragraphe 2, de la Constitution) ; République de Corée ; Kirghizistan (article 72, paragraphe 1, de la Constitution) ; Lituanie (article 62,

55. Il ne faut pas confondre l'irresponsabilité et les *régimes disciplinaires internes* du parlement lui-même, d'une nature différente, et que la notion d'immunité parlementaire n'englobe d'habitude pas. La plupart des parlements possèdent un règlement ou un code de conduite en vertu duquel un député peut être interdit de parole ou faire l'objet de sanctions disciplinaires pour certains propos ou comportements ; la nature de ces sanctions varie considérablement, depuis le rappel à l'ordre ou la réduction du temps de parole jusqu'à la réduction de la rémunération, l'exclusion temporaire, parfois même des sanctions encore plus graves à caractère pénal. Cela dit, il y a aussi des parlements dans lesquels l'irresponsabilité (liberté d'expression) protège même contre la totalité ou la plupart des mesures disciplinaires internes.

56. Les mesures disciplinaires internes sortent du cadre de la présente étude, qui ne les aborde pas, bien qu'il soit évidemment utile d'en tenir compte dans l'évaluation de la liberté d'expression des parlementaires dans la pratique¹⁹.

57. Il est possible d'aborder l'irresponsabilité parlementaire sous divers angles : ses bénéficiaires, sa durée (début et fin de la protection), la nature des actes et des propos couverts.

Bénéficiaires

58. Les principaux bénéficiaires de l'irresponsabilité parlementaire sont bien sûr les parlementaires eux-mêmes. En bénéficient d'habitude aussi les ministres lorsqu'ils siègent en même temps au parlement (l'immunité des ministres qui ne sont pas simultanément députés sort du cadre de la présente étude). Lorsqu'il y a deux Chambres, l'irresponsabilité s'applique aux deux, avec toutefois une exception en Allemagne, pour le *Bundesrat*. Elle peut s'étendre aux députés des parlements des entités fédérées, comme les *Landtage* autrichiens et les parlements communautaires et régionaux en Belgique.

59. Dans certains pays, l'irresponsabilité vaut aussi pour d'autres personnes associées aux travaux du parlement, de façon à protéger l'activité parlementaire elle-même et non pas seulement les parlementaires. En Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, l'irresponsabilité s'applique par exemple aux personnes associées à des activités parlementaires, comme les enquêtes parlementaires ou les auditions des commissions parlementaires ; et en France, elle couvre les rapports et documents émanant de l'Assemblée nationale et du Sénat. D'une manière générale, lorsque l'irresponsabilité s'étend à de nombreux bénéficiaires, elle est plus réduite sur le fond : aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, elle ne s'applique qu'aux procédures parlementaires. Dans les pays où son étendue matérielle est large, ses bénéficiaires sont en général moins nombreux.

Durée

60. Dans la plupart des pays, l'irresponsabilité commence avec l'exercice des fonctions parlementaires ; mais dans certains, ce peut être dès la proclamation des résultats des élections ou l'acceptation du mandat (Grèce, Italie). En Lituanie, elle commence même plus tôt encore : les candidats aux élections législatives en bénéficient pendant la campagne.

paragraphe 3, de la Constitution) ; Malte (article 65, paragraphe 3, de la Constitution) ; Slovaquie (article 78, paragraphe 2, de la Constitution) ; Slovénie (article 83, paragraphe 1, de la Constitution) ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (article 64, paragraphe 2, de la Constitution).

¹⁹ En principe, l'irresponsabilité parlementaire et les mesures disciplinaires ne se contredisent pas. L'irresponsabilité est orientée vers l'extérieur, et protège les députés contre les menaces extérieures. Les mesures disciplinaires sont des règles internes, appliquées par le parlement lui-même. La combinaison d'un large régime d'irresponsabilité et de règles intérieures strictes peut toutefois susciter des tensions, et donner une impression trompeuse du degré de liberté réelle dont jouissent les parlementaires.

61. L'irresponsabilité parlementaire finit normalement à l'expiration du mandat ou à la dissolution du parlement. Elle continue toutefois de couvrir les propos tenus par la personne et les votes auxquels elle a participé pendant son mandat, de sorte qu'elle ne puisse pas être poursuivie ultérieurement en justice. En ce sens, l'irresponsabilité est perpétuelle, contrairement à l'inviolabilité, qui ne protège d'habitude la personne que jusqu'à l'expiration de son mandat.

Actes couverts par l'irresponsabilité

62. L'irresponsabilité signifie toujours que le parlementaire bénéficie d'une protection absolue en ce qui concerne les votes auxquels il prend part, que ce soit à la Chambre ou au sein des commissions ou sous-commissions parlementaires. Elle couvre normalement aussi les opinions qu'il exprime, oralement ou par écrit, au parlement, au sein d'une commission parlementaire ou à l'occasion des activités qu'il mène sur les affaires que lui confie le parlement dans le cadre de son mandat.

63. L'étendue exacte de l'irresponsabilité et les actes qu'elle couvre peuvent varier d'un pays à l'autre, selon les règles nationales et la façon dont elles sont interprétées, tout comme la délimitation de ce qu'englobe ou non l'exercice du mandat ou des fonctions parlementaires.

64. En règle générale, l'irresponsabilité ne protège que les opinions exprimées et les propos tenus dans l'exercice du mandat parlementaire, même si les limites de cette restriction fluctuent. Dans de nombreux pays, le lieu où les propos litigieux ont été tenus n'a pas d'importance, il suffit que la chose se soit passée dans le cadre de l'activité parlementaire. L'immunité conférée par la liberté spéciale d'expression n'est donc pas confinée dans un espace, elle s'étend à tout propos tenu par le parlementaire en rapport quelconque avec l'exercice de son mandat parlementaire, à l'intérieur comme hors du parlement, c'est-à-dire aussi dans les médias ou des réunions et débats publics. Dans d'autres pays, en revanche, les propos doivent avoir été tenus au parlement ou en commission.

65. Dans des pays comme l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, l'irresponsabilité vaut pour les propos politiques tenus en dehors du Parlement. Il en va de même en Argentine, au Bélarus, en Bulgarie, en Israël, en Lettonie et en Moldova, ainsi que dans d'autres pays où l'irresponsabilité protège la fonction parlementaire au sens large (Algérie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Portugal et Pérou).

66. Dans d'autres pays encore, l'irresponsabilité n'assure une protection spéciale de la liberté d'expression que dans l'enceinte du parlement (salle des séances plénières, salles de réunion des commissions et autres lieux de travail). C'est le cas par exemple en Irlande et en Norvège, ainsi qu'au Royaume-Uni, où les actes couverts par l'irresponsabilité sont les séances du parlement, notion précisée par la jurisprudence parlementaire au cours du temps. En Espagne, l'irresponsabilité ne s'applique pas non plus aux propos émis dans le cadre des réunions au sein du parti ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités de presse.

Etendue matérielle de l'irresponsabilité

67. Dans certains pays, la liberté d'expression garantie par l'irresponsabilité est absolue : elle protège de toute action extérieure en justice les propos de toute nature tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires²⁰. C'est le cas par exemple au Brésil, en Italie, à Malte, en Norvège, en Slovaquie, au Pérou, au Portugal et en Suisse.

68. Ailleurs, l'irresponsabilité parlementaire est relative, soumise à certaines restrictions : certains propos ou actes ne sont pas entièrement couverts, et peuvent donner lieu à des

²⁰ Les propos particulièrement graves peuvent souvent toutefois faire l'objet de sanctions disciplinaires internes.

procédures judiciaires extérieures. Cela vaut par exemple pour les propos particulièrement insultants, ou qui nécessitent un arbitrage avec d'autres intérêts individuels ou publics. On ne voit toutefois pas se dégager de modèle commun sur les catégories exclues, qui varient beaucoup entre les pays.

69. Dans de nombreux pays, l'irresponsabilité protège les parlementaires contre les procès en diffamation ou pour insulte ; il n'en va pas ainsi dans d'autres pays, où les parlementaires peuvent être poursuivis pour ces motifs comme tout un chacun²¹. Ailleurs, la protection offerte ne couvre pas le discours de haine et les propos racistes, ou les menaces et incitations à la violence ou au crime. Dans certains pays, la protection ne s'étend pas à l'insulte au chef de l'Etat ni à la critique des juges. Certains pays excluent aussi la divulgation de secrets d'Etat ou les propos considérés comme une trahison. La plupart du temps, cependant, ces catégories importantes sont surtout protégées par les règles internes du parlement, qui prévoient des sanctions disciplinaires, mais sans possibilité d'action extérieure en justice.

70. Dans certains pays, certains propos ne sont en principe pas couverts par l'irresponsabilité, mais une action extérieure en justice ne reste possible qu'avec l'assentiment du parlement – ce qui veut dire qu'elle nécessite *de facto* la levée de l'immunité.

Levée de l'irresponsabilité

71. Dans certains pays, l'irresponsabilité est absolue et ne peut être levée ni par le parlement lui-même ni par toute autre institution. C'est le cas notamment en Belgique, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal, en Roumanie, en Slovénie et en Espagne.

72. Ailleurs, l'irresponsabilité parlementaire peut être levée, d'habitude par décision du parlement lui-même. Il en est ainsi, dans certains cas, dans des pays comme la République tchèque, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et l'Ukraine.

73. Au Danemark, la demande de levée de l'irresponsabilité peut émaner du particulier qui s'estime lésé par les propos tenus par le parlementaire concerné hors du Parlement ; mais en pratique, le *Folketing* rejette systématiquement les demandes. En Finlande, la proposition de levée de l'irresponsabilité émane, suivant la situation, de la personne compétente, à savoir l'officier de police, le procureur ou le plaignant, et la décision de levée est prise à la majorité des cinq sixièmes des voix au Parlement. En Grèce, la décision est prise par la Chambre, qui a 45 jours pour se prononcer. En Hongrie, la demande de levée de l'irresponsabilité est soumise au Président de l'Assemblée par le Procureur général ou le tribunal compétent ; elle est examinée par la Commission des immunités et des incompatibilités parlementaires dans un délai de trente jours ; la décision est alors prise par l'Assemblée, sans débat, et requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents. A Malte, où, selon le système anglo-saxon, il n'y a pas de levée de l'irresponsabilité (appelée « privilège ») à proprement parler, le président de la Chambre défère à la Commission des privilèges les cas où il semblerait y avoir eu violation de l'immunité ou entrave au fonctionnement du Parlement. La Commission a pour

²¹ Tel est notamment le cas en Argentine (article 66 de la Constitution), au Bélarus (article 102 de la Constitution), en Bulgarie (article 107 des règles d'organisation et de procédures de l'Assemblée nationale), en Allemagne (article 46, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, uniquement applicable aux insultes à caractère diffamatoire), au Japon (article 119/120 de la Loi sur la Diète), au Liechtenstein (article 22 (2) du Règlement), au Luxembourg (s'agissant d'une insulte au Parlement ou à son Président), au Mexique (articles 105 et 107 du règlement du Congrès), au Royaume-Uni (pour l'usage de formes d'expression inconvenantes ou contraires aux usages parlementaires, *Standing Orders 42 and 43 of the House of Commons Relating to Public Business*), en Ukraine (article 80 de la Constitution), en Uruguay (articles 73, 104 (H), et 106 (2) n° 6 du Règlement de la Chambre des représentants), en Albanie (où cette dérogation ne s'applique qu'à la diffamation, article 73, paragraphe 1, de la Constitution), en Grèce (article 61 de la Constitution), en Lettonie (article 28 de la Constitution).

tâche d'examiner si le député a commis un « outrage à la Chambre », a entravé le fonctionnement du Parlement, a outrepassé son « privilège » ou n'en a pas respecté les règles. La commission renvoie ensuite l'affaire à la Chambre, qui peut alors transmettre le dossier à la justice ou décider elle-même de mesures disciplinaires. En Allemagne, s'il y a « insulte à caractère diffamatoire », l'irresponsabilité peut être levée dans le respect des règles applicables à la levée de l'inviolabilité.

74. Si la levée de l'irresponsabilité parlementaire relève normalement du parlement lui-même, elle est prononcée par les tribunaux dans certains pays – comme les Pays-Bas, où la décision est prise par la Cour suprême de cassation (*Hoge Raad der Nederlanden*).

75. Dans la plupart des pays, l'irresponsabilité parlementaire est considérée comme un privilège public, qui protège l'institution parlementaire : le parlementaire lui-même n'est pas autorisé à la lever ou à y renoncer. Dans certains pays, il peut toutefois le faire. Au Royaume-Uni, la réforme de 1996 permet aux députés de renoncer à leur immunité en cas d'allégation de calomnie ou de diffamation. Dans des pays où l'irresponsabilité ne s'applique qu'aux propos tenus dans l'enceinte du parlement, comme l'Irlande, elle peut aisément être levée par répétition des propos hors du bâtiment.

76. On peut subsumer sous trois grands modèles les divers régimes d'irresponsabilité parlementaire :

- a) l'irresponsabilité inconditionnelle, qui couvre les propos de toute nature (tenus dans l'exercice du mandat), est illimitée, et ne peut pas être levée ;
- b) l'irresponsabilité circonscrite par la loi (ou la constitution), qui ne s'applique par exemple pas à certains types de propos jugés particulièrement répréhensibles (diffamation, discours de haine, trahison, divulgation de secrets d'Etat, etc.), le parlement n'étant pas habilité dans certains cas à moduler ces restrictions ;
- c) l'irresponsabilité que le parlement est habilité à lever lui-même, selon des critères définis ou à sa discrétion (majoritaire).

77. Le premier modèle (a) traduit une conception absolue de l'irresponsabilité, que relativisent les deux autres modèles (b et c) – la différence étant que dans le deuxième modèle (b), l'affaire peut être soumise par des acteurs extérieurs (publics ou privés) à la justice, qui décidera ensuite de l'étendue de l'immunité, tandis que dans le troisième modèle (c), la décision de lever ou non l'immunité appartient au parlement lui-même.

78. Ce panorama général montre que sur le fond, la liberté d'expression des parlementaires reposerait sur trois « piliers » :

- a) les règles d'un pays relatives à la liberté d'expression sur le fond, ce qui inclut les dispositions nationales ainsi que l'article 10 de la CEDH, qui garantit de nos jours à l'échelle européenne une large protection de la liberté d'expression, particulièrement en politique ;
- b) la portée et la teneur matérielles des règles nationales sur l'irresponsabilité ;
- c) les règles de levée de l'irresponsabilité.

B. Evaluation des régimes d'irresponsabilité

79. La Commission de Venise considère que la liberté d'expression des élus du peuple est indispensable dans une authentique démocratie. Il est donc justifié que l'irresponsabilité

parlementaire se retrouve dans tous les parlements démocratiques, et qu'elle repose partout sur des bases plus ou moins identiques, même si on observe de notables variations de détail dans la façon dont elles est appréhendée et régulée.

80. La Commission de Venise observe par ailleurs que les principes essentiels de l'irresponsabilité parlementaire ne font pratiquement l'objet d'aucune controverse ni d'aucune contestation dans la plupart des pays, même si l'étendue exacte et les critères détaillés de l'irresponsabilité peuvent donner lieu à des débats. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme indique en outre que cette immunité « constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire », et qu'elle « 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 »²².

81. C'est pourquoi, la Commission de Venise pense qu'il n'y a guère de raison de remettre en question la solidité et la légitimité du principe fondamental de l'irresponsabilité parlementaire : il est de toute évidence solide et légitime. Il n'en reste pas moins intéressant d'examiner le rôle et la fonction de cette forme d'immunité aujourd'hui, et les meilleures façons de la régler dans le détail.

82. Le principe de l'irresponsabilité parlementaire est historiquement apparu à une époque où la liberté générale d'expression n'était pas nécessairement garantie, nous l'avons vu, et où les parlementaires avaient fréquemment grand besoin de protection contre l'exécutif et les tribunaux. Le contexte a changé aujourd'hui, au moins dans les démocraties modernes. La liberté d'expression est actuellement bien protégée en droit constitutionnel national et par les traités internationaux. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, elle est couverte par l'article 10 de la CEDH. Cette dernière a été formulée il y a une soixantaine d'années, et l'article 10 s'est peu à peu étoffé et étendu, à telle enseigne qu'il assure maintenant une protection très large à la liberté d'expression, en particulier s'il s'agit de propos s'inscrivant dans le débat politique public.

83. On peut donc se demander si les régimes constitutionnels nationaux d'irresponsabilité parlementaire ne font pas largement double emploi avec les normes communes du droit européen, que les tribunaux nationaux doivent impérativement respecter et appliquer.

84. La Commission de Venise juge que les régimes nationaux d'irresponsabilité parlementaire conservent une place légitime dans le droit constitutionnel, justifiée par les exigences spécifiques de la liberté du débat politique au sein d'une assemblée représentative démocratiquement élue.

85. On peut tout d'abord faire valoir que la liberté d'expression parlementaire est à ce point essentielle qu'il est légitime qu'elle aille nettement au-delà de la protection garantie par l'article 10 de la CEDH.

86. Deuxièmement, l'irresponsabilité parlementaire vise à protéger le fonctionnement démocratique du parlement lui-même, et non pas les parlementaires individuellement. Cela s'écarte quelque peu de la protection garantie par l'article 10, qui est un droit individuel, ce qui veut dire que l'appréciation de l'étendue légitime de la protection peut varier d'un cas à l'autre.

87. Troisièmement, même si la CEDH est largement assimilée au droit national et mise en œuvre en tant que telle dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, il peut arriver qu'on ne lui accorde pas la même force ni la même autorité qu'aux règles

²² Voir *A. c. Royaume-Uni*, 35373/97, 17 décembre 2002.

constitutionnelles nationales. L'ancrage constitutionnel de l'irresponsabilité parlementaire peut par conséquent apporter une protection plus efficace que celle qu'offre l'article 10.

88. Enfin, l'article 10 ne protège pas les parlementaires contre les actions en justice. Il est légitime de vouloir empêcher qu'ils ne soient en butte à d'interminables litiges, que ce soit contre l'exécutif ou des particuliers. Une telle menace pourrait en fait limiter la liberté d'expression des parlementaires, les entravant ainsi dans l'exercice de leur mandat. L'irresponsabilité parlementaire peut donc avoir pour effet additionnel d'assurer aux parlementaires une protection procédurale contre les actions au civil et au pénal, c'est-à-dire contre le harcèlement juridique par des adversaires politiques, l'exécutif ou le public.

89. C'est pourquoi, la Commission de Venise estime qu'il demeure nécessaire que l'irresponsabilité parlementaire figure dans le droit national, même si sur le fond, elle est déjà en grande partie couverte par l'article 10 de la CEDH.

90. L'irresponsabilité parlementaire ne devrait toutefois pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des fonctions démocratiques du parlement. Elle ne doit en particulier pas s'étendre aux actes et propos privés des parlementaires. La Cour européenne des droits de l'homme a fait cette distinction en 2003 dans l'affaire *Cordova c. Italie* : elle avait estimé qu'il y avait eu violation de l'article 6 par ingérence dans l'exercice du droit d'accès à un tribunal dans le cas d'une personne qui avait reçu des courriers sarcastiques et des jouets. Elle avait jugé que les déclarations litigieuses paraissaient « plutôt s'inscrire dans le cadre d'une querelle entre particuliers », et que « 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 »²³. En maintenant l'immunité du parlementaire concerné, la Chambre haute italienne n'avait « 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 ».

91. La Commission de Venise est d'accord avec l'approche fonctionnelle adoptée par la Cour dans l'affaire *Cordova* et d'autres, qui limite l'irresponsabilité parlementaire aux opinions et propos directement liés à l'exercice du mandat parlementaire.

92. Cette approche fonctionnelle devrait être reprise en ce qui concerne *les bénéficiaires* de l'irresponsabilité dans les pays où cette dernière couvre non seulement les parlementaires eux-mêmes, mais aussi d'autres personnes associées aux travaux du parlement : s'il faut vraiment qu'elles soient protégées, que ce ne soit strictement que dans leurs fonctions parlementaires.

93. En ce qui concerne le volet *matériel* de l'irresponsabilité, la Commission de Venise observe que dans certains pays où la protection est absolue, elle ne s'applique qu'à certains propos, et en exclut d'autres. Les variations sont cependant si nombreuses entre les catégories couvertes ou non qu'il n'est guère aisé de dégager de grands modèles. La Commission de Venise estime qu'il convient de laisser cette question à l'appréciation du législateur (constitutionnel) national. Dans les pays où l'irresponsabilité parlementaire protège même des propos très graves (comme le discours de haine ou l'incitation à la violence) contre toute action extérieure, le parlement devrait être spécialement chargé de blâmer ou de sanctionner lui-même les agissements de ce type en vertu de son règlement, et des sanctions disciplinaires devraient être prévues pour protéger le public et les intérêts individuels, et assurer la conformité avec les obligations internationales.

94. Contrairement à ce qui se passe pour les propos et actes, la protection de l'irresponsabilité du vote au parlement est d'habitude absolue, comme elle doit l'être. De nombreux pays ont pris

²³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Cordova c. Italie*, 40877/98, 30 janvier 2003.

conscience des phénomènes d'achat de voix et autres formes de corruption liées aux votes et décisions du parlement. Le GRECO s'en est particulièrement inquiété. La Commission de Venise tient à souligner que le principe de la liberté absolue de vote ne devrait pas être perçu comme un obstacle à la criminalisation de cette forme de corruption. Dans les cas de cette nature, l'infraction pénale ne réside pas dans le fait d'avoir voté d'une façon ou d'une autre, mais dans le fait d'accepter le pot-de-vin : il n'y a alors plus aucune raison de protéger le parlementaire concerné, l'affaire relève de l'inviolabilité (voir ci-dessous), et non plus de l'irresponsabilité.

95. Pour la Commission de Venise, l'irresponsabilité parlementaire peut tout à fait être absolue et illimitée. Le cas échéant, il peut y avoir deux façons de la limiter : l'une consiste à prévoir des dérogations spécifiques (en cas d'action en justice, le tribunal devra décider si les faits de l'espèce relèvent ou non d'une dérogation et, dans l'affirmative, trancher conformément à la législation applicable, dont l'article 10 de la CEDH) ; l'autre est de prévoir l'irresponsabilité comme règle, avec possibilité pour le parlement lui-même de la lever.

96. La Commission de Venise constate la présence de ces deux modèles de limitation en Europe, sous des formes variées, parfois combinées. Elle considère pour sa part que, même si les deux modèles sont légitimes, le meilleur est celui dans lequel les limites de l'irresponsabilité sont fixées dans la loi et susceptibles de contrôle juridictionnel. Si c'est le parlement qui est habilité à lever l'immunité, sa décision aura nécessairement un caractère politique, ou sera perçue comme telle. Il est préférable que toute restriction à la liberté d'expression des parlementaires figure dans la loi et soit sujette à contrôle juridictionnel. La décision devrait alors être strictement judiciaire, comme toutes les décisions de justice, et le juge devrait avoir pour tâche de déterminer si les faits qui lui sont soumis relèvent ou non de l'irresponsabilité telle qu'elle est définie dans la législation.

97. Dans les pays où le parlement est habilité à lever l'irresponsabilité de ses membres, il devrait le faire avec une grande circonspection, dans le respect de l'impératif supérieur de protection du fonctionnement démocratique du parlement, et en suivant les règles de procédure et les principes décrits ci-dessous à propos de l'inviolabilité. Les critères de levée (ou de maintien) de l'immunité doivent être formulés de façon claire et concise dans la loi ou le règlement du parlement.

98. La Commission de Venise considère que l'irresponsabilité parlementaire devrait être par nature illimitée dans le temps (pour les propos tenus au cours d'un mandat). L'irresponsabilité, si elle existe, est affaiblie s'il est possible d'intenter une action en justice contre le parlementaire à l'expiration de son mandat.

99. La Commission de Venise constate que les parlementaires de la plupart des pays ne sont pas habilités à renoncer à leur propre irresponsabilité, s'agissant d'un privilège institutionnel du parlement. Ailleurs, comme au Royaume-Uni, un parlementaire peut renoncer à sa propre irresponsabilité, du moins dans certains cas. La Commission de Venise reconnaît la légitimité de ces deux modèles. S'il existe une procédure permettant au parlement de lever l'irresponsabilité, le parlementaire concerné devrait au moins avoir le droit de lui demander de le faire, même s'il appartient au parlement d'en décider.

100. La Commission de Venise observe que si des parlementaires sont protégés contre une action extérieure en justice pour les opinions qu'ils expriment ou les propos qu'ils tiennent, ils peuvent toujours faire l'objet de sanctions disciplinaires du parlement lui-même. Il en va ainsi dans la plupart des parlements nationaux, et la chose est légitime tant que les sanctions sont pertinentes et proportionnées, et non pas détournées par la majorité parlementaire pour restreindre les droits et libertés de leurs adversaires politiques.

IV. L'inviolabilité

A. Comparaison des régimes d'inviolabilité

101. L'inviolabilité parlementaire, ou immunité au sens strict, désigne tous les régimes qui protègent d'une façon ou d'une autre les parlementaires contre les conséquences juridiques d'une allégation d'infraction à la loi. Elle les met en général à l'abri de toutes les formes d'arrestation et de poursuites, sauf consentement du parlement.

102. L'inviolabilité existe dans de nombreux pays d'Europe, mais n'est pas aussi répandue que l'irresponsabilité. Elle est d'habitude plus étroite, il est plus facile d'y renoncer, et sa levée, d'habitude confiée au parlement lui-même, est plus aisée. Dans certains pays, elle n'est plus invoquée, ou alors son interprétation et son application sont devenues très étroites. Dans d'autres, il y est encore recouru, et elle fait partie des principes opératoires de la constitution – une pratique souvent très controversée.

103. Dans certains pays, l'inviolabilité parlementaire est complètement absente. Dans d'autres, elle n'existe qu'en matière civile ; au pénal, le parlementaire ne jouit d'aucune protection particulière, c'est un citoyen comme un autre. C'est la règle dans les pays ayant adopté le modèle anglo-saxon d'immunité parlementaire, avec certaines modulations. Dans la plupart des pays d'Europe, les parlementaires jouissent toutefois au moins d'une forme quelconque de protection spéciale dans certains types d'affaires pénales, mais il n'y a pas de modèle commun : la variété est grande à la fois en ce qui concerne ce contre quoi ils sont protégés, et les catégories d'infractions couvertes par la protection.

104. Les régimes nationaux d'inviolabilité ne s'appliquent le plus souvent qu'aux parlementaires, mais parfois aussi à d'autres titulaires de fonctions publiques²⁴. Les parlementaires nommés à des postes ministériels conservent fréquemment (mais pas toujours) leur immunité parlementaire, ce qui peut susciter incertitudes et complications.

105. L'inviolabilité peut protéger contre :

- l'arrestation et la détention ;
- les enquêtes et les fouilles ;
- les poursuites ;
- les sanctions pénales ;
- les actions au civil ;
- les poursuites administratives.

106. Il y a des pays dans lesquels les parlementaires sont protégés contre toutes ces éventualités, du moins pour certaines infractions. Ailleurs, la protection ne couvre que certaines catégories d'infractions, dans des combinaisons diverses.

107. Dans les pays de *common law*, il est souvent d'usage de longue date que les parlementaires soient protégés contre l'arrestation et la détention lorsqu'ils se rendent au parlement ou en reviennent, ou pendant qu'ils y sont. Il s'agit de faire en sorte que l'exécutif ne puisse pas empêcher le parlement de siéger en détenant ses membres. Cette forme d'immunité est d'une étendue très limitée, elle ne protège pas contre les enquêtes, les poursuites, ni les sanctions pénales.

²⁴ Le GRECO a observé dans plusieurs pays qu'un grand nombre de titulaires d'une fonction publique jouissaient de la même inviolabilité que les parlementaires. Dans un cas extrême, elle s'étendait même à la plupart des membres du pouvoir judiciaire, de l'exécutif national et régional, des conseils d'élus nationaux, régionaux et locaux, de plusieurs administrations publiques, etc. Le GRECO a parfois recommandé de réduire le nombre des catégories de titulaires de fonctions publiques bénéficiant de l'immunité, rien ne justifiant le maintien de cette dernière.

108. Dans bien des pays, l'inviolabilité protège les parlementaires contre l'arrestation, la détention, les poursuites et les sanctions. Les autorités peuvent toujours *enquêter* sur des indices d'infraction (ce qui peut aller jusqu'à la perquisition du foyer ou des bureaux) et réunir des preuves en vue de poursuites qui ne seront lancées qu'à l'expiration de l'immunité. Le régime d'immunité n'empêche ainsi pas les enquêtes préliminaires en France, au Portugal et au Japon.

109. Les pays dans lesquels les parlementaires sont à l'abri de toute enquête, y compris les enquêtes préliminaires et les perquisitions à leurs foyers ou dans leurs bureaux, sont l'Albanie, l'Autriche, le Bélarus, la Géorgie, la Russie, l'Italie et l'Ukraine.

110. Dans les pays où l'inviolabilité est de règle, des dérogations précisent souvent les agissements non couverts. Ce sont le plus couramment :

- le flagrant délit ;
- les infractions dépassant un certain seuil de gravité ;
- la petite délinquance.

111. Ces dérogations se présentent sous diverses formes. Elles peuvent être directement applicables, ce qui laisse le ministère public libre de lancer immédiatement l'enquête et la procédure. Il appartiendra alors au procureur d'apprécier et au tribunal de décider si la dérogation s'applique ou non – par exemple s'il y a eu ou non flagrant délit. Ailleurs, c'est le parlement qui décide des dérogations, auquel cas elles deviennent des conditions de levée de l'immunité.

112. Le principe selon lequel les parlementaires ne sont pas protégés s'ils ont été pris en flagrant délit se retrouve dans la plupart des pays pratiquant l'inviolabilité. Il est toutefois interprété et appliqué de façon plus ou moins souple, et les critères de reconnaissance du flagrant délit varient énormément.

113. Les pays qui possèdent des règles spéciales pour le cas où un parlementaire est pris en flagrant délit sont l'Autriche, la Bulgarie, la France, la Hongrie, le Portugal et l'Espagne. En Allemagne, le flagrant délit se prolonge jusqu'au lendemain de la commission de l'infraction. Il appartient d'habitude au tribunal de décider s'il y a eu ou non flagrant délit – par exemple en France et en Espagne. Dans ces pays, le parlement peut toutefois suspendre la procédure pénale devant les tribunaux s'il considère qu'il y a eu recours abusif à la dérogation pour flagrant délit.

114. En Hongrie, en Autriche et en Bulgarie, même si le député est arrêté en flagrant délit, la suite de la procédure est sujette à autorisation de la Chambre concernée. En Azerbaïdjan, l'immunité du député ne peut être levée par le Parlement que s'il est pris sur les lieux de l'infraction ou du crime.

115. Le GRECO a rencontré dans son travail plusieurs cas dans lesquels l'inviolabilité avait été accordée alors que la personne avait été prise en flagrant délit – ce qu'il a ensuite critiqué. L'Union interparlementaire, pour sa part, a mentionné un cas dans lequel l'exemption avait été utilisée comme faille juridique pour arrêter des parlementaires au simple motif qu'ils avaient participé à une manifestation d'abord paisible, qui avait ensuite dégénéré en violences.

116. Dans les pays où les dérogations sont liées à la gravité de l'infraction alléguée, les choses peuvent aller dans un sens comme dans l'autre : dérogation pour certains crimes particulièrement graves, ou au contraire pour les délits mineurs.

117. Les pays dans lesquels l'inviolabilité ne couvre pas les crimes graves sont l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Finlande, le Portugal, la Slovaquie, le Brésil et la Turquie. Le seuil varie, de même que la formulation des dérogations et le degré de détail des règles. Mais à la base, il y a la même idée : l'inviolabilité ne doit pas s'étendre aux crimes vraiment graves.

118. Dans d'autres pays, l'inviolabilité ne couvre pas les infractions mineures (celles qui donnent lieu à une amende administrative, par exemple, en France). Au Luxembourg, l'immunité n'empêche pas de poursuivre un parlementaire pour des infractions mineures pour lesquelles la loi ne prévoit pas de détention et qui n'ont pas caractère infamant. Dans d'autres pays, comme la Hongrie et le Portugal, les délits mineurs sont couverts par l'immunité s'ils n'entraînent pas de procédure pénale, et en Roumanie seulement s'ils ont caractère pénal. En Allemagne, au Kirghizistan, en Lettonie, en Russie, en République tchèque et en Slovaquie, l'immunité s'étend à « toute autre restriction » ou « action administrative » sans plus de précision.

119. On observe dans certains pays une autre distinction, en ce qui concerne l'étendue de l'inviolabilité, entre :

- les infractions pénales liées à l'exercice des fonctions parlementaires ;
- les infractions « privées », sans rapport avec les fonctions parlementaires.

120. Là encore, cette distinction peut être directement applicable, ou simplement servir de critère dans l'appréciation de l'opportunité de lever l'immunité. En Norvège, par exemple, le procureur peut lancer une action contre un parlementaire dès lors que l'infraction alléguée ne couvre pas une violation du « devoir constitutionnel ». En Autriche, en revanche, il appartient au parlement de lever l'immunité si le délit reproché est manifestement sans aucun rapport avec les activités de député.

121. Contrairement au cas de l'irresponsabilité, l'inviolabilité parlementaire est presque toujours limitée dans le temps : l'action en justice est simplement différée, mais non pas annulée, et pourra commencer dès l'expiration de la période d'immunité. La durée de l'immunité varie. Dans certains pays, c'est la session au cours de laquelle l'infraction potentielle a été découverte. Dans d'autres, elle est liée au mandat du parlementaire concerné, et se reconduit chaque fois qu'il est réélu. Si l'enquête et la procédure sont retardées trop longtemps, il peut bien sûr devenir difficile de reprendre ensuite l'affaire. Le GRECO a également observé certains cas où les règles générales de prescription ne sont pas harmonisées avec le régime d'inviolabilité parlementaire : il devient alors difficile, voire impossible, de demander raison de ses actes à un parlementaire de longue date. Le GRECO a recommandé dans ces cas que le calcul de la prescription soit suspendu pendant le mandat du parlementaire concerné.

122. Dans quelques pays, les parlementaires peuvent aussi conserver leur inviolabilité après leur mandat, ce qui revient à une protection perpétuelle. Cela inquiète particulièrement le GRECO, qui a toujours critiqué cette pratique.

123. Ces dernières décennies, on a pu observer certaines grandes lignes d'évolution de l'étendue de l'inviolabilité parlementaire en Europe.

124. Tout d'abord, de nombreuses démocraties nouvelles d'Europe centrale et de l'Est ont choisi un modèle d'inviolabilité parlementaire relativement large lorsqu'elles ont mis en place leur système constitutionnel dans les années 90 du siècle dernier. Dans plusieurs d'entre elles, l'inviolabilité a beaucoup été invoquée dans la pratique, ce qui a suscité des critiques, notamment du fait qu'elle entrave la lutte contre la corruption.

125. Les choses ont évolué en sens inverse dans certains pays d'Europe occidentale où les règles d'inviolabilité étaient traditionnellement larges (Autriche, Belgique, France et Italie). En Italie, l'article 68 de la Constitution a été modifié en 1993 : il est désormais possible de lancer

une action au pénal contre un parlementaire sans l'autorisation préalable du Parlement²⁵. La France a procédé à une réforme similaire en 1995, en modifiant l'article 26 de sa Constitution pour limiter l'étendue de l'inviolabilité à l'arrestation, en permettant le lancement d'une enquête et d'une procédure pénale, ainsi qu'en rationalisant la procédure de levée. En Belgique, les mesures ordinaires d'enquête ne nécessitent plus d'autorisation.

B. Comparaison des règles de levée de l'inviolabilité

126. Lorsqu'il existe des règles sur l'inviolabilité parlementaire, il en existe presque toujours aussi sur sa levée. Seuls font exception les pays où l'inviolabilité est très restreinte, et ne s'applique par exemple qu'à l'arrestation du parlementaire se rendant au parlement ou en revenant (Malte, Norvège et Irlande, par exemple). Mais là où l'inviolabilité est plus substantielle, elle peut toujours être levée.

127. C'est presque toujours le *parlement lui-même* qui est habilité à lever l'immunité dans les affaires pénales. C'est un reflet de la justification historique sous-jacente de l'immunité, qui protégeait le parlement des pressions indues de l'exécutif et des tribunaux. Tant que cette argumentation est acceptée et reste valable, il est naturel que le parlement soit seul habilité à lever l'immunité.

128. Parmi les pays examinés, il n'y en a que quelques-uns dans lesquels la levée de l'immunité parlementaire n'est pas confiée au parlement lui-même. En Andorre, l'inviolabilité peut être levée par le tribunal pénal en séance plénière. Au Chili, c'est la Cour d'appel de la juridiction concernée qui s'en occupe ; et à Chypre, c'est la Cour suprême.

129. Dans certains pays, c'est la constitution qui habilite le parlement à lever l'immunité ; dans d'autres, ce pouvoir est défini à un niveau inférieur. S'il y a des règles plus détaillées, on les trouve d'habitude dans le règlement du parlement, qui peut aussi comporter des critères matériels et préciser la procédure de levée. Dans certains parlements, ces règles sont très rudimentaires, et laissent une large marge de discrétion aux organes parlementaires. Le GRECO s'en est inquiété, estimant que plus de la moitié des 49 pays examinés n'avaient pas fixé du tout de critères et de procédures de levée de l'inviolabilité, ou alors que leurs règles étaient clairement insatisfaisantes. Il a systématiquement recommandé dans un certain nombre de cas l'adoption de meilleures lignes directrices au niveau national. Il a souvent précisé que ces lignes directrices doivent comporter des *critères spécifiques, clairs et objectifs*, et couvrir notamment les motifs de levée, les grands éléments de la procédure à suivre, le calendrier, les délais, les garanties de transparence et de motivation, etc. Il n'a jamais prôné telle ou telle forme juridique, les lignes directrices figurant normalement dans le règlement général de la Chambre concernée. Il a toujours souligné que les lignes directrices doivent avoir suffisamment d'autorité et de stabilité pour garantir sur la durée un examen équitable, objectif et sur un pied d'égalité des demandes et des affaires traitées.

130. Dans certains pays, en revanche, les règles de levée de l'immunité parlementaire sont très complètes, et décrivent dans le détail les critères et procédures à respecter. C'est aussi le cas à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et au Parlement européen de l'UE, qui possèdent l'une comme l'autre des règles précises d'instruction des demandes de levée d'immunité.

²⁵ Lorsqu'un magistrat italien lance des poursuites contre un parlementaire, il doit en informer la Chambre concernée. Cette dernière peut alors arrêter l'action, mais seulement au motif que l'affaire est couverte par la première disposition de l'article 68 (irresponsabilité) ; le magistrat peut porter l'affaire devant la Cour constitutionnelle, s'il estime que la Chambre s'ingère dans l'exercice de la fonction judiciaire et l'entrave de façon inconstitutionnelle.

131. A la base de la levée de l'inviolabilité il y a le *consentement* du parlement au lancement d'une enquête, à l'arrestation, à la détention ou au déclenchement d'une action à l'encontre de l'un de ses membres. Ce modèle se retrouve dans presque tous les parlements d'Europe, avec des modalités de détail très variables en ce qui concerne les procédures et les critères de levée de l'immunité parlementaire.

132. La proposition ou la demande de levée de l'immunité émane la plupart du temps du ministère public ; dans certains pays, elle peut aussi être déposée par la partie insultée, le parlementaire concerné ou d'autres parlementaires (ou groupes politiques). Parfois, la proposition est transmise au président de l'assemblée par l'intermédiaire du ministre de la Justice, voire du Premier ministre.

133. La façon dont le parlement examine ensuite la demande varie considérablement. Dans la plupart des pays, une commission parlementaire *ad hoc* ou spécialisée, dont le nombre de membres et la composition fluctuent, est chargée de rendre un avis motivé après examen de l'affaire. Le parlement se penche ensuite sur la proposition de la commission en séance plénière ; il y a ou non débat, la séance est publique ou à huis clos, le vote qui s'ensuit est à bulletin secret ou non, et la décision est prise à la majorité simple ou qualifiée.

134. Dans certains pays, le parlement doit examiner les affaires d'immunité dans un délai donné. Si aucune décision n'a été prise à son expiration, cela revient dans certains systèmes à une suspension de procédure, c'est-à-dire à un refus *de facto*.

135. Les critères de levée de l'immunité parlementaire varient énormément aussi²⁶. Dans bon nombre de pays, la chose est vue et traitée comme essentiellement politique et relevant de larges pouvoirs discrétionnaires du parlement, dont aucune autre institution ne peut ensuite annuler la décision.

136. En pratique, un certain nombre de pays ont tout de même adopté des critères pour que la décision de la majorité ne puisse pas paraître à son tour complètement arbitraire. Ces critères peuvent être plus ou moins généraux ou spécifiques. Un critère général peut par exemple être que l'immunité doit normalement être levée si la maintenir serait une entrave manifeste à la justice. Les critères plus spécifiques portent souvent sur les distinctions décrites ci-dessus : la gravité et la nature de l'infraction alléguée, le flagrant délit, le lien entre l'infraction alléguée et les fonctions parlementaires.

137. Les critères de levée de l'inviolabilité peuvent figurer explicitement dans le règlement du parlement, ou découler de la jurisprudence ou de pratiques parlementaires. En France, par exemple, le Conseil constitutionnel a estimé en 1962 que la demande de levée d'immunité doit être « sérieuse, loyale et sincère », et la décision se fonder uniquement sur les faits présentés à l'appui de la demande.

138. Dans de nombreux pays, un principe explicite ou tacite veut que la demande de levée d'immunité soit systématiquement acceptée, sauf s'il y a des raisons de croire à des poursuites injustifiées traduisant une volonté d'utilisation du système pénal à des fins politiques (*fumus persecutionis*).

²⁶ Dans une étude de 1999 consacrée à l'immunité parlementaire dans les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne, la Direction générale des études du Parlement européen observait que « les décisions relatives à l'immunité se fondent sur une très grande diversité de critères et d'interprétations, parfois contradictoires, et qui ne sont pas toujours bien précisés ni systématisés. Parfois, l'absence de critères fixes est même présentée comme une prérogative du parlement, que son pouvoir souverain habiliterait à examiner discrétionnairement chaque espèce, sans avoir à se plier à de rigides principes prédéfinis » ; cf. p. 149 (Traduit de l'anglais).

139. Dans quelques pays, la commission parlementaire examinant la demande de levée d'immunité est censée examiner l'affaire au fond, et porter une appréciation préliminaire sur le caractère suffisant des éléments de preuve contre le parlementaire concerné. Ailleurs, le désir de ne pas aller à l'encontre de la présomption d'innocence garantie par le droit national et la Convention européenne des droits de l'homme détourne de cette pratique.

140. En Turquie, les décisions de l'Assemblée concernant la levée de l'immunité parlementaire peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle par le député concerné ou tout autre parlementaire, dans un délai d'une semaine.

141. La décision de levée de l'immunité parlementaire est presque toujours prise de façon spécifique dans chaque cas particulier, même s'il peut exister des pratiques parlementaires établies d'acceptation ou de rejet de la demande. Il est toutefois possible aussi d'envisager une *levée générale d'immunité* s'appliquant à tous les parlementaires pour une période donnée, avant même toute affaire spécifique. C'est une pratique de longue date au *Bundestag* allemand, qui adopte au début de chaque législature une décision de levée partielle d'immunité applicable à tous ses membres, pendant toute la durée de la législature, pour toute enquête ou procédure pénale, pour toute inculpation de crime ou d'infraction, sauf la diffamation à caractère politique. Cette pratique a pour but déclaré de protéger la réputation de chaque député, sachant qu'elle pourrait souffrir si chaque décision de levée d'immunité devait être examinée au fond. Le Bundestag conserve toutefois la possibilité de rétablir l'immunité au cas par cas.

142. Les règles formelles de levée de l'inviolabilité ne renseignent pas nécessairement sur son fonctionnement *pratique*. Là encore, on observe des écarts marqués d'un pays à l'autre, en ce qui concerne le nombre de demandes déposées comme les proportions de demandes acceptées et rejetées. La Commission de Venise ne possède pas une vue d'ensemble empirique, mais les informations réunies par le Parlement européen font ressortir de grandes divergences entre les approches adoptées par les parlements nationaux²⁷. En République tchèque, en Slovaquie et en Lituanie, par exemple, le nombre des demandes acceptées est proche de celui des demandes soumises. Les demandes de levée de l'inviolabilité sont accordées assez facilement aussi en Espagne, mais moins au Portugal et en Slovénie, où il y en a plus de rejetées que d'accordées. La Grèce est le pays le plus restrictif, avec 31 demandes de levée d'immunité acceptées seulement sur un total de 220 entre 2000 et 2009.

143. Le Parlement européen a dû trancher au fil des années un certain nombre de demandes de levée d'immunité de députés européens. Entre 1979 et 2009, sur un total de 157 demandes examinées en séance plénière, la levée a été prononcée à 45 reprises. La proportion est toutefois en hausse : entre 2004 et 2009, le Parlement européen a levé l'immunité dans 24 cas sur 44²⁸. La multiplication des affaires l'a conduit à mettre en place une procédure et des critères détaillés d'instruction des demandes de levée d'immunité, et il existe même un guide spécial sur le sujet à l'intention des membres de la Commission des affaires juridiques²⁹.

C. Appréciation des régimes d'inviolabilité

144. La Commission de Venise constate que l'inviolabilité protégeant contre l'arrestation, la détention, les enquêtes et les poursuites dans des affaires pénales est le volet le plus problématique et le plus controversé de l'immunité parlementaire.

²⁷ Cf. *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The challenge of parliamentary immunities. An overview* (OPPD 2012) p. 20.

²⁸ *Ibid* p. 33.

²⁹ Cf. *Handbook on the incompatibilities and immunity of members of the EP* (2009). PE 419.602.

145. D'un côté, elle existe dans un certain nombre de pays d'Europe et s'inscrit dans la tradition constitutionnelle européenne. Elle remonte très souvent loin dans l'histoire ; et même si elle est rarement invoquée de nos jours dans la plupart des pays, elle continue de figurer dans le droit constitutionnel. Elle n'est contraire à aucune norme internationale ou européenne commune.

146. D'un autre côté, l'inviolabilité pose plusieurs problèmes. Premièrement, toute forme d'immunité pénale est en soi une atteinte au principe de l'égalité de tous devant la loi, un pilier de l'Etat de droit. Il devient impossible de dire que nul n'est au-dessus de la loi si les parlementaires le sont.

147. Deuxièmement, l'inviolabilité est clairement ouverte aux abus de la part de personnes qui ont enfreint la loi une protection abusive en leur permettant de s'abriter derrière leur statut parlementaire. Dans le pire des cas, elle peut inciter des personnes en difficulté avec la justice à chercher à obtenir un siège au parlement, comme l'ont confirmé des travaux du GRECO.

148. Troisièmement, elle peut, par sa simple existence, saper la confiance du public dans l'institution parlementaire, la classe politique et le système démocratique lui-même.

149. Quatrièmement, les procédures parlementaires de levée de l'immunité peuvent susciter des problèmes de principe. Il est difficile, pour une commission parlementaire, d'apprécier la nécessité de la levée sans entrer dans les détails de l'affaire. Cela risque de donner aux adversaires politiques au sein du parlement l'occasion d'enquêter sur la vie privée de la personne concernée et de la disséquer. Autre problème encore plus délicat : il est difficile de déterminer s'il convient ou non de lever l'immunité sans examiner le fond de l'accusation et se faire au moins une opinion préliminaire. Dans la pratique, cela risque d'entrer en conflit avec la présomption d'innocence garantie par la CEDH, et d'être perçu dans le public et les médias comme une sorte de verdict politique de culpabilité ou d'innocence. Sans compter la violation du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, qui veut que seul un tribunal (et certainement pas une assemblée politique) soit habilité à juger de la responsabilité pénale d'une personne.

150. Enfin, un parlement est une entité politique composée de représentants de partis politiques ; les procédures parlementaires de levée de l'immunité peuvent toujours être sujettes à des considérations politiques incompatibles avec l'objectivité et l'impartialité de rigueur. Selon la situation politique, cela peut pousser aussi bien à la levée de l'inviolabilité pour des accusations manifestement infondées qu'à son maintien alors qu'il y a clairement eu infraction. Ce second cas inquiète particulièrement le GRECO, qui a observé à plusieurs reprises la claire réticence de parlementaires à exposer un collègue de leur Chambre à des poursuites, même en cas d'indices sérieux de corruption, de trafic d'influence ou d'usage d'autres mécanismes pratiques de répression des infractions de ce type : abus de pouvoir, manquement aux obligations, (accessoires à un) détournement de fonds.

151. Cela ne veut nullement dire que les régimes constitutionnels nationaux d'inviolabilité parlementaire soient incompatibles avec les principes généraux de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit. Il est indéniable que l'inviolabilité existe dans un certain nombre de pays, où elle s'inscrit dans le droit constitutionnel national et les dispositifs de compensation par freins et contrepoids, et sert plus précisément à protéger le parlement contre les ingérences d'autres pouvoirs.

152. L'inviolabilité parlementaire se justifie historiquement par la nécessité de protéger le fonctionnement de l'institution parlementaire contre des pressions indues de l'exécutif (la couronne) et du ministère public (lié à l'exécutif). Cette justification vaut aussi pour la protection de l'opposition parlementaire, d'habitude minoritaire, contre des pressions indues de la majorité

au pouvoir. Elle protège en outre les parlementaires contre le harcèlement politique d'autres partis (adversaires politiques déposant une plainte pénale infondée, par exemple).

153. La Commission de Venise observe que dans la plupart des démocraties européennes modernes, cette raison d'être de l'inviolabilité parlementaire ne laisse pas de poser certains problèmes. Dans un système démocratique bien enraciné, il est peu probable que le gouvernement veuille s'attaquer au fonctionnement de l'institution parlementaire en portant des accusations pénales infondées contre des parlementaires ; et même si cela se produisait, le parlement dispose normalement de moyens de défense institutionnels bien meilleurs et plus efficaces que l'inviolabilité parlementaire. Dans une démocratie qui fonctionne bien, les normes et standards légaux et politiques empêchent par ailleurs efficacement la majorité politique de se servir abusivement de la justice pénale pour attaquer des adversaires politiques individuellement. Les règles et principes d'indépendance et d'impartialité de la justice et du ministère public jouent à présent un rôle bien plus important et plus pertinent que des régimes un peu désuets d'immunité parlementaire.

154. La Commission de Venise n'en admet pas moins que les systèmes démocratiques ne fonctionnent pas tous ainsi, et qu'il y a peut-être encore des pays où l'inviolabilité joue un rôle précieux en protégeant les parlementaires contre l'abus du système juridique. Dans certains, en transition vers la véritable démocratie ou alors où la démocratie est encore relativement récente et fragile, il est arrivé que les pouvoirs de la police ou du ministère public servent à discréditer, à punir ou à éliminer des adversaires politiques, parmi lesquels des parlementaires. La justice ne semble pas non plus dans tous les pays agir en toute indépendance, sans se laisser indûment influencer par l'exécutif. Les parlementaires, surtout d'opposition, peuvent ici ou là être exposés au harcèlement politique, sous forme d'accusations judiciaires infondées, d'une façon que n'a pas à subir le citoyen ordinaire.

155. La Commission de Venise pense qu'il peut tout de même être justifié, en pareil cas, de préserver l'inviolabilité parlementaire et de l'invoquer dans les affaires particulièrement problématiques. Elle devrait cependant être interprétée de façon restrictive, et ne jamais être mise en pratique sans raison impérative de le faire en l'espèce.

156. La Commission de Venise souligne toutefois que l'inviolabilité *n'a pas nécessairement sa place* dans le droit constitutionnel national. De nombreux systèmes démocratiques s'en passent totalement, ou du moins n'y ont pas recouru depuis longtemps. Il est indéniablement possible, voire préférable, pour un parlement de ne pas avoir l'inviolabilité, dont les inconvénients peuvent aisément l'emporter sur les avantages. La Commission constate que la tradition du *Bundestag* allemand consistant à lever collectivement l'immunité pour toute la législature en donne un bon exemple.

157. La Commission de Venise pense par ailleurs que l'inviolabilité parlementaire en matière pénale, là où elle existe, ne devrait pas aller au-delà de ce que justifie strictement son but légitime ; elle devrait donc être formulée, interprétée et appliquée de façon restrictive. Les règles d'octroi et de levée devraient être claires et précises, et les procédures aussi transparentes et ouvertes que possible, dans un but de prévention de leur détournement à des fins politiques.

158. L'inviolabilité devrait toutefois toujours être interprétée de façon étroite, et n'être pratiquement invoquée que s'il y a des raisons péremptoires de le faire dans une affaire. Elle ne devrait jamais être absolue, ni couvrir inconditionnellement tous les crimes et infractions. Il devrait toujours y avoir des dérogations, et toujours aussi des procédures claires et impartiales de levée de l'immunité.

159. L'inviolabilité peut être une protection contre l'arrestation, la détention et les poursuites, mais la Commission de Venise juge qu'elle ne devrait jamais empêcher une *enquête*

préliminaire, pour autant que cette dernière soit menée sans harcèlement du parlementaire qui en fait l'objet. L'enquête peut en effet être indispensable à l'élucidation des faits, elle doit avoir lieu alors que ces derniers sont encore récents, et non pas des années après, à l'expiration de l'immunité.

160. La Commission de Venise fait également sien le principe général selon lequel l'inviolabilité parlementaire doit toujours être limitée dans le temps, et constituer un ajournement, non pas une barrière. En général, il suffirait que l'immunité couvre uniquement le mandat parlementaire au cours duquel les propos ont été tenus. La possibilité pour un parlementaire de conserver son immunité aussi longtemps qu'il occupe un siège peut avoir des effets pervers en incitant la personne concernée à rester au parlement pour éviter des poursuites³⁰.

161. La Commission de Venise pense qu'il devrait toujours être possible de lever l'inviolabilité parlementaire — surtout si l'immunité ainsi garantie est large. L'inviolabilité ne devrait jamais être absolue et inconditionnelle, couvrant toutes les infractions pénales. Il devrait toujours y avoir des dérogations, ainsi que des procédures claires et impartiales permettant de lever l'immunité.

162. Dans l'ensemble, la Commission de Venise estime que la règle générale devrait être que l'inviolabilité *doit être levée*, sauf s'il y a des raisons de penser que les accusations portées contre un parlementaire ont une motivation politique. Elle ne devrait être maintenue que s'il y a lieu de penser que la décision d'engager des poursuites a des origines partisanses. La Commission de Venise est tout à fait d'accord avec cette déclaration du professeur Neil MacCormick :

*L'immunité ne doit pas être un rempart protégeant le député européen contre le droit pénal dans ses activités privées ou commerciales. Ses activités ne doivent être réputées non privées ou non commerciales que s'il apparaît que la décision d'engager des poursuites présente une dimension réelle, grave et prouvée de politique partisane, et qu'elle vise à empêcher la personne d'exercer son mandat*³¹.

163. La Commission de Venise juge que les autres critères matériels de levée de l'inviolabilité devraient être fixés de façon plus claire et plus détaillée que ce n'est le cas dans de nombreux pays. Devrait y figurer la levée de la protection dans les cas de flagrant délit. Il devrait en outre être possible de lever l'inviolabilité lorsqu'il s'agit d'une infraction ou d'un crime particulièrement grave, comme cela se fait dans un certain nombre de pays. L'immunité devrait aussi pouvoir être levée lorsque l'accusation porte sur une infraction sans rapport aucun avec la fonction parlementaire³².

164. La Commission de Venise juge aussi qu'il serait souhaitable que le parlementaire concerné puisse renoncer lui-même à son inviolabilité et demander que son affaire soit transmise au procureur ordinaire, et si nécessaire soumise à un tribunal. Même si l'article 6 de

³⁰ D'un autre côté, une fois que le parlement a décidé de lever l'immunité, cette décision devrait rester valable même si le député concerné est élu pour un nouveau mandat.

³¹ Cf. la note écrite du professeur Neil MacCormick (MEP) *On parliamentary immunity in the European Parliament*, présentée à une audition publique de la Commission des affaires juridiques le 29 novembre 2005. Le professeur MacCormick avait lui-même siégé au sein de cette commission, et possédait une expérience considérable de l'examen des demandes de levée d'immunité.

³² Le GRECO a observé qu'il est parfois difficile de déterminer si des actes sont liés à des fonctions parlementaires ou à d'autres fonctions officielles, comme celles de membre élu d'un conseil ou de l'exécutif local. Dans un tel cas, il a souligné la nécessité de clarifier par des critères appropriés la mesure dans laquelle un acte est lié à des fonctions parlementaires officielles, et donc si le parlementaire peut se prévaloir de son inviolabilité, ou si elle peut ou doit être levée. Ces critères pourraient être utiles au ministère public en lui évitant de longues hésitations et consultations.

la CEDH ne l'exige pas, comme l'a indiqué la Cour dans l'affaire *Kart c. Turquie*³³, il serait préférable, dans le « meilleur modèle », que la personne concernée ait la possibilité de faire examiner par la justice les allégations portées contre elle.

165. La Commission de Venise admet que la tradition constitutionnelle européenne veut le plus souvent qu'il appartienne au *parlement lui-même* de se saisir et de décider de la levée de l'immunité, le plus souvent par vote majoritaire en séance plénière sur proposition d'une commission. Cette solution a ses justifications, mais aussi ses inconvénients. Même si les procédures parlementaires sont appliquées avec toute la neutralité possible, le parlement demeure une institution politique, et ses membres font partie de la classe politique : ce ne sont pas des juges impartiaux. Il est donc inévitable que la procédure parlementaire soit toujours plus politisée que la procédure judiciaire.

166. La Commission de Venise estime par conséquent qu'il pourrait être souhaitable de concevoir des procédures parlementaires de levée de l'immunité qui fassent appel à des *experts extérieurs* compétents et politiquement neutres, qui contribuent à l'analyse de la situation (mais sans droit de vote). Ces experts pourraient par exemple être sélectionnés parmi les universitaires, les juges à la retraite ou d'autres personnes d'une intégrité et d'une indépendance au-dessus de tout soupçon. Ce mécanisme ne semble exister actuellement dans aucun des pays étudiés, mais il n'en vaudrait pas moins la peine de l'envisager. Il pourrait être mis en œuvre de diverses façons ; dans la plupart des pays, il suffirait qu'il figure dans le règlement du parlement.

167. La Commission de Venise estime par ailleurs que la *procédure parlementaire de levée de l'immunité* devrait toujours être relativement détaillée, et respecter des principes procéduraux fondamentaux, comme la clarté, la transparence, la prévisibilité, l'objectivité, l'interdiction de l'arbitraire et le droit des deux parties d'être entendues. Pour ce qui est de la transparence, la décision devrait être publiée, avec exposé des motifs, dans le respect de la confidentialité des enquêtes personnelles et des personnes impliquées.

168. La Commission de Venise estime par ailleurs que l'organe parlementaire examinant la demande de levée de l'inviolabilité ne devrait pas procéder à un examen à caractère authentiquement judiciaire. En particulier, il ne devrait en aucun cas se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire, ni sur l'opportunité d'engager des poursuites pénales. La décision devrait se fonder sur les faits et le fond de l'affaire tels qu'ils ont été soumis par les autorités et le parlementaire concerné, à l'exclusion de toute autre considération politique ou extérieure. La procédure devrait être suffisamment simple pour pouvoir être appliquée de façon systématique et comprise par le grand public³⁴ ; et la décision devrait être prise sans retard excessif³⁵. Il devrait de préférence suffire d'une décision unique de maintien ou de levée de l'immunité par affaire, de sorte que le procureur n'ait pas à soumettre de demandes à répétition à chaque étape de la procédure³⁶.

³³ Requête n° 8917/05, 3 décembre 2009.

³⁴ Le GRECO a observé plusieurs exemples pratiques de procédures parlementaires nationales de levée d'immunité extrêmement complexes, impliquant un grand nombre d'acteurs, suscitant des obstacles inutiles et des confusions. En pareil cas, il a recommandé de les reprendre pour les simplifier. Il a en particulier considéré comme manquant d'efficacité un système imposant au ministère public de soumettre une nouvelle demande de levée d'immunité à chaque étape de la procédure.

³⁵ Le GRECO a parfois jugé des procédures excessivement longues. Il n'est jamais allé jusqu'à indiquer un délai idéal, chaque situation ayant ses impératifs spécifiques (organisation des sessions, structuration de la prise des décisions, etc.).

³⁶ Le GRECO a observé plusieurs cas où le ministère public devait soumettre une demande de levée d'immunité à chaque étape de la procédure (enquête préliminaire, enquête judiciaire, détention préventive, poursuites, privation de liberté). Cela peut manifestement faire obstacle au traitement efficace et cohérent d'une affaire.

169. Dans certains pays, si le parlement n'a pas tranché sur une demande de levée d'immunité au bout d'un certain temps, la levée est réputée refusée. Certes, ce système peut accélérer la procédure et prévenir les blocages ; mais la Commission de Venise juge que ce n'est pas une bonne solution, car elle peut aisément contredire d'autres exigences procédurales fondamentales, comme la transparence, le droit à la défense, le traitement impartial, etc.

170. La définition des critères et procédures de levée de l'inviolabilité parlementaire au niveau national devrait, aux yeux de la Commission de Venise, accorder une attention particulière aux règles et lignes directrices du Parlement européen, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, ces règles et lignes directrices sont de meilleure qualité que celles que l'on rencontre dans la plupart des pays d'Europe. Deuxièmement, elles se fondent sur une solide expérience pratique, le Parlement européen ayant dû se prononcer au fil des années sur un grand nombre de demandes de levée d'immunité. Troisièmement, on peut y voir le reflet d'un certain consensus européen sur la façon de traiter l'inviolabilité, comme en témoigne le fait que l'Assemblée parlementaire a adopté des règles similaires en 2003.

V. Lignes directrices et critères relatifs à la levée de l'immunité parlementaire

171. Le présent rapport répond à une demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui souhaitait que la Commission de Venise prépare des critères et lignes directrices sur la levée de l'immunité parlementaire visant à éviter l'abus de l'immunité et les décisions sélectives ou arbitraires, et à conférer la transparence requise à la procédure.

172. La Commission de Venise pense aussi que, comme le sous-entend la demande du Secrétaire Général, le moment est venu pour les institutions du Conseil de l'Europe de préparer et de promouvoir des critères et des lignes directrices en matière d'étendue et de levée de l'immunité parlementaire au niveau national. Ces normes européennes communes devront surtout viser à renforcer la légitimité démocratique, la transparence et l'Etat de droit, et à faire échec à l'invocation abusive de l'immunité. Elles pourront largement puiser dans les règles et pratiques déjà adoptées au niveau européen par le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

173. Un régime d'immunité parlementaire devrait reprendre la distinction fondamentale entre irresponsabilité et inviolabilité.

A. Lignes directrices et critères relatifs à l'irresponsabilité

174. La liberté d'opinion et d'expression des représentants élus du peuple est fondamentale dans une authentique démocratie. On comprend ainsi que l'irresponsabilité des parlementaires, en ce qui concerne les votes qu'ils émettent et les opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, se retrouve dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans tous les autres parlements démocratiques du monde.

175. Dans certains pays, l'irresponsabilité parlementaire est *absolue* : elle s'étend à tous les propos des parlementaires en rapport avec leurs fonctions parlementaires ; elle ne peut pas être levée, même pas par le parlement lui-même. C'est un modèle légitime, qui n'a nul besoin de lignes directrices ni de critères détaillés.

176. Dans d'autres pays, l'irresponsabilité parlementaire est soumise à certaines *restrictions*. Ces dernières peuvent être légitimes, pour autant que les parlementaires conservent une liberté d'expression et d'opinion suffisante pour exercer loyalement et sans crainte leurs fonctions démocratiques. La liberté de vote devrait être absolue, mais ne pas faire obstacle à la possibilité et au devoir de demander raison aux parlementaires d'actes de corruption.

177. L'irresponsabilité parlementaire peut être restreinte : a) par des dérogations spécifiques (restrictions matérielles) ; b) par la possibilité offerte au parlement de la lever (restrictions procédurales).

178. Aux yeux de la Commission de Venise, ces deux modèles sont légitimes, mais le premier (a) est préférable, car les limites de l'irresponsabilité sont définies dans la loi et soumises au contrôle juridictionnel.

179. S'il existe des restrictions matérielles à la liberté d'expression des parlementaires, elles devraient s'appliquer uniquement aux propos d'une nature particulièrement grave, et toujours tenir compte de l'exigence supérieure de garantie de la liberté du débat politique au parlement.

180. Si le parlement est habilité à lever l'irresponsabilité de ses membres, il devrait exercer cette compétence avec la plus grande retenue, en suivant les mêmes règles de procédure et les mêmes principes que pour l'inviolabilité.

181. L'irresponsabilité parlementaire ne devrait pas, par nature, être limitée dans le temps, mais continuer à protéger le parlementaire à l'expiration de son mandat.

182. L'irresponsabilité des parlementaires ne devrait pas s'étendre à des propos ou actes sans rapport direct avec les fonctions parlementaires³⁷.

183. L'irresponsabilité ne devrait pas faire obstacle aux sanctions disciplinaires internes du parlement, pour autant qu'elles soient claires et proportionnées, et que la majorité parlementaire n'en fasse pas un usage abusif.

B. Lignes directrices et critères relatifs à l'inviolabilité

184. La Commission de Venise pense que l'inviolabilité parlementaire n'est pas nécessaire dans une démocratie moderne. Si le système politique fonctionne bien, les parlementaires sont convenablement protégés par d'autres mécanismes, et n'ont pas besoin d'une immunité spéciale de ce type.

185. La Commission de Venise admet que l'inviolabilité peut, dans certains pays, avoir une utilité démocratique en protégeant l'institution parlementaire, en particulier l'opposition parlementaire, contre des pressions indues ou des harcèlements de l'exécutif, des tribunaux ou d'adversaires politiques. L'inviolabilité peut ainsi être justifiée lorsque les parlementaires ne sont pas suffisamment protégés par d'autres dispositifs. Mais elle devrait toujours être interprétée et appliquée avec une grande retenue, être assortie de restrictions et de conditions, et il devrait toujours être possible de la lever, selon une procédure claire et impartiale.

186. Les pays dans lesquels les parlementaires jouissent de l'inviolabilité devraient revisiter son régime pour évaluer son fonctionnement et déterminer s'il est encore justifié et adapté au contexte actuel, ou s'il conviendrait de le réformer. Si un pays décide de maintenir l'inviolabilité, il serait préférable d'en aligner les règles sur les lignes directrices et critères suivants.

Critères applicables à l'étendue de l'inviolabilité parlementaire

187. L'inviolabilité parlementaire devrait :

³⁷ Se reporter à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en l'affaire *Cordova c. Italie* (2003).

- être assortie de restrictions définies dans la loi ou le règlement du parlement ;
- avoir un caractère temporaire, de sorte que des poursuites puissent être engagées ultérieurement ;
- pouvoir être levée, selon une procédure claire et impartiale ;
- ne pas faire obstacle à une enquête préliminaire ;
- ne pas être applicable aux cas de flagrant délit ;
- ne pas être applicable aux infractions pénales graves ;
- ne pas être applicable aux délits mineurs ou administratifs.

Critères d'évaluation de l'opportunité d'une levée d'inviolabilité parlementaire

188. La détermination de l'opportunité de lever l'inviolabilité devrait s'appuyer sur les critères ci-dessous.

Critères de maintien de l'inviolabilité

- L'allégation est clairement et manifestement infondée.
- L'infraction alléguée est la conséquence inopinée d'un acte politique.
- L'allégation a clairement des motifs partisans (*fumus persecutionis*), et vise à harceler ou à intimider un parlementaire, ou à l'empêcher d'exercer son mandat.
- Une action en justice entraverait gravement l'exercice des fonctions démocratiques du parlementaire, ou les droits fondamentaux de tout député ou groupe de députés.

189. *Critères de levée de l'inviolabilité*

- La levée de l'inviolabilité est demandée pour des raisons sincères, sérieuses et justes.
- Le parlementaire concerné a été pris en flagrant délit.
- L'infraction alléguée présente un caractère particulièrement grave.
- La demande porte sur un acte répréhensible à caractère personnel ou professionnel, qui n'est pas strictement en rapport avec l'exercice des fonctions parlementaires.
- Le refus de la demande constituerait une entrave à la justice.
- L'autorisation de lancer une action en justice viserait à préserver l'autorité et la légitimité du parlement.
- Le parlementaire concerné demande lui-même la levée de son inviolabilité.

190. Dans toute affaire, il devrait y avoir arbitrage entre tous les éléments à prendre en compte. Si la demande se fonde sur des motifs sincères et sérieux, s'il n'y a aucune raison de soupçonner un *fumus persecutionis*, il devrait y avoir *une forte présomption en faveur de la levée de l'inviolabilité*. Il faudrait toujours partir du principe que l'inviolabilité ne devrait être maintenue que si elle est justifiée par des considérations spécifiques, proportionnée et nécessaire à la préservation du bon fonctionnement démocratique du parlement ou à la défense des droits d'un parlementaire ou d'un groupe de parlementaires.

Lignes directrices relatives à la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire

191. L'inviolabilité parlementaire devrait toujours être assortie d'une procédure impérative de levée, aux règles claires et conformes aux principes généraux du droit procédural, notamment le droit de toutes les parties à être entendues. Cette procédure devrait être complète, claire et prévisible, transparente et connue du public. En même temps, elle ne devrait pas ressembler à une procédure judiciaire, ni en aucun cas toucher à la question de la culpabilité, qui relève des seuls tribunaux. Elle devrait respecter la présomption d'innocence garantie par la CEDH.

192. Les pays réexaminant leur régime d'inviolabilité devraient se demander s'il est bon que le parlement conserve le pouvoir de lever l'immunité, ou s'il vaudrait mieux que ces affaires soient soumises à contrôle juridictionnel, et que les tribunaux (ou la cour constitutionnelle) déterminent intégralement ou en partie l'étendue et les modalités d'application de l'inviolabilité parlementaire.

193. Si le parlement national conserve le pouvoir de lever l'inviolabilité, il conviendrait de revoir la procédure, d'évaluer son fonctionnement et de se demander si elle est adaptée à notre époque ou nécessite des réformes. A cet effet, on pourra s'inspirer de l'article 7 du Règlement du Parlement européen³⁸, et de l'article 66 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe³⁹.

194. La procédure nationale de levée de l'inviolabilité par le parlement pourrait intégrer les règles suivantes :

- le parquet, le parlementaire concerné et toutes les personnes directement et personnellement affectées par l'infraction alléguée devraient avoir le droit de demander la levée de l'inviolabilité ;
- la demande devrait faire l'objet d'une déclaration en séance plénière, et être transmise à la commission compétente ;
- la demande devrait être examinée par la commission permanente compétente ou par une commission spéciale reflétant la composition politique du parlement ;
- la commission responsable devrait si possible s'assurer le concours de spécialistes extérieurs d'une intégrité et d'une indépendance au-dessus de tout soupçon, de préférence sélectionnés en début de législature, en dehors de toute affaire spécifique ;
- la commission devrait examiner sans délai la demande de levée d'inviolabilité, mais en tenant dûment compte de la complexité relative de chaque affaire ;
- la commission devrait être habilitée à demander aux autorités compétentes toute information ou explication dont elle juge avoir besoin pour porter son appréciation ;
- le parlementaire concerné devrait avoir le droit d'être représenté par un autre parlementaire ou par un conseil extérieur ;
- le parlementaire concerné devrait avoir accès aux pièces de son dossier, et la possibilité d'être entendu et de soumettre tous documents ou autres preuves qu'il pourrait juger utiles ;
- la commission devrait examiner la demande de levée d'inviolabilité à huis clos, en l'absence du parlementaire concerné ;

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140203+RULE-007+DOC+XML+V0//FR&navigationBar=YES>.

³⁹ http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp?id=FRtoc_N13F90B60N13FA8028#Format-It.

- la commission devrait respecter la confidentialité des informations à caractère personnel, et de celles dont la publication pourrait entraver la justice ;
- la commission devrait examiner l'affaire à la lumière des critères pertinents et reconnus, des arguments donnés par les parties et des faits de l'espèce, en dehors de toute autre considération ;
- la commission ne devrait pas examiner le fond de l'affaire, ni jamais, en quelque circonstance que ce soit, se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire concerné, ou sur le fait que les allégations justifient ou non des poursuites ;
- la commission devrait préparer une proposition motivée de levée ou de maintien de l'inviolabilité, en indiquant clairement les critères sur lesquels elle a fondé sa conclusion ;
- la proposition de la commission devrait couvrir tous les aspects de la demande, envisager la levée partielle de l'inviolabilité, et indiquer les actions de la justice contre lesquelles le parlementaire devrait être protégé (arrestation, détention, poursuites ou sanctions) ainsi que la durée de toute forme d'inviolabilité, et chacune des infractions alléguées devrait être abordée à part si la demande en mentionne plusieurs ;
- le parlement devrait examiner en séance plénière la proposition de la commission et se prononcer sans retard et dans les plus brefs délais, en séance publique, le débat étant limité aux arguments pour ou contre la proposition ;
- la décision de levée ou de maintien de l'inviolabilité devrait avoir caractère juridiquement contraignant pour toutes les parties.

VI. Observations finales

195. La Commission de Venise pense que, comme le sous-entend la demande du Secrétaire Général, le moment est venu pour les institutions du Conseil de l'Europe de préparer et de promouvoir des critères et des lignes directrices en matière d'étendue et de levée de l'immunité parlementaire au niveau national. Ces normes européennes communes devraient surtout viser à renforcer la légitimité démocratique, la transparence et l'Etat de droit, et à empêcher l'invocation abusive de l'immunité.

196. L'immunité parlementaire est une tradition très ancienne, et les besoins dont elle est issue il y a bien longtemps ne sont plus nécessairement ceux d'une démocratie moderne qui fonctionne bien. Si elle est conservée, il faudrait ce que soit sous une forme adaptée aux nécessités d'aujourd'hui, et compatible avec les exigences de la CEDH et des normes et principes communs de l'Europe.

197. C'est pourquoi, la Commission de Venise recommande d'une façon générale à tous les pays membres du Conseil de l'Europe de réexaminer leurs règles et leurs pratiques en la matière, à la lumière des lignes directrices et critères énoncés dans le présent rapport.

198. La Commission de Venise estime que *l'irresponsabilité* parlementaire (liberté d'expression et d'opinion) est en général solidement fondée, et il n'y a guère lieu de la réformer dans la plupart des pays examinés. Elle ne devrait toutefois couvrir que les propos tenus et les votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires, mais pas les propos et actes privés des parlementaires.

199. En revanche, la Commission de Venise juge que *l'inviolabilité* parlementaire et ses modalités de levée devraient faire l'objet d'un réexamen et d'une réévaluation critiques. L'inviolabilité peut encore avoir sa légitimité, mais elle n'est pas forcément nécessaire dans une

démocratie moderne qui fonctionne bien ; elle se prête à de multiples détournements susceptibles d'affaiblir la démocratie, d'éroder l'Etat de droit et d'entraver la justice.

200. Si un pays conserve l'inviolabilité, il conviendrait donc qu'il assortisse de strictes restrictions ; et elle devrait toujours pouvoir être levée, selon une procédure claire et impartiale. S'il y est recouru dans la pratique, elle devrait être levée, à moins que son maintien ne se justifie en l'espèce, et qu'il ne soit proportionné et nécessaire à la protection du fonctionnement démocratique du parlement ou à la défense des droits de l'opposition politique.

201. La Commission de Venise juge particulièrement intéressantes les règles et procédures détaillées du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière d'étendue et de levée de l'immunité parlementaire, car elles reflètent un consensus européen sur la façon de régler ces questions délicates. Elles devraient donc servir d'inspiration au niveau national.

202. Les propositions de critères et de lignes directrices qu'a formulées sur cette base la Commission de Venise en matière d'étendue et de levée de l'immunité parlementaire pourront être utiles au Conseil de l'Europe et aux Etats membres qui envisageront de réviser leurs propres régimes d'immunités.

203. La Commission de Venise est disposée à se prêter à d'autres consultations sur cette question importante, que ce soit sur le plan général ou à propos d'un pays particulier.