

PROJET DE RAPPORT

LE REGIME DES IMMUNITES PARLEMENTAIRES

Observations préliminaires:

1. Ce rapport, adopté par la Sous-Commission sur les institutions démocratiques sur la base d'un projet de rapport préparé par M. G. W. Maas Geesteranus avec l'assistance du Secrétariat de la Commission européenne pour la Démocratie pour le Droit, a été approuvé par la Commission lors de sa 27^e réunion qui a eu lieu les 17 et 18 mai 1996.
2. La proposition de consacrer une étude sur l'immunité parlementaire émane du représentant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Stoffelen, qui a présenté le sujet lors de la 18^{ème} réunion de la Commission de Venise.
3. La Commission est de l'avis que la demande de l'Assemblée est tout à fait pertinente. En effet, l'immunité parlementaire est d'une part traditionnellement au centre des discussions portant sur les garanties de la démocratie parlementaire en Europe, l'indépendance et le bon fonctionnement du Parlement étant des éléments essentiels inhérents à la séparation des pouvoirs ; d'autre part, l'actualité du sujet ressort des tendances, dans certains Etats, à encourager les éléments d'une "démocratie continue"^[1], autrement-dit d'un contrôle ou d'une participation accrue des citoyens au processus législatif.
4. Dans un premier temps, un questionnaire a été établi pour être soumis aux membres et aux membres associés ainsi qu'aux observateurs de la Commission.
5. La Commission a reçu des réponses des pays européens suivants: *Albanie, Allemagne, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine*, ainsi que du *Canada*, du *Japon* et du *Kirghyzistan*, Etats non européens ayant le statut d'observateur auprès de la Commission de Venise.
6. Les réponses reçues ont servi de base à l'élaboration des tableaux récapitulatifs qui font l'objet de l'Annexe I.
7. En outre, il a constamment été tenu compte dans l'élaboration de ce rapport, de l'étude réalisée par la Direction Générale des Etudes du Parlement Européen en 1993, intitulée "L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement Européen", (Série Affaires Juridiques W4).
8. A partir des informations ainsi répertoriées, le présent rapport a pu être réalisé dans une optique comparative et de caractère général. Il ne constitue pas une analyse exhaustive du sujet, ni ne prétend dégager des principes uniformes de validité générale, en raison de la diversité et de la complexité des situations dans chacun des pays. Il peut toutefois constituer un instrument d'analyse et de réflexion contenant sous forme systématique des renseignements qui, pour des raisons notamment linguistiques, ne sont pas toujours accessibles.
9. Le rapport offre ainsi une vue d'ensemble de la diversité des régimes juridiques adoptés et les premiers éléments de comparaison de la question à l'échelle de l'Europe entière.

I. Introduction

10. La nécessité de prévoir une protection particulière des membres du Parlement s'est confirmée dans chacun des Etats considérés. Cela ne signifie pas pour autant que l'institution n'a pas soulevé de nombreuses critiques, de la part de la doctrine notamment, ou qu'il faille consacrer une quelconque impunité des parlementaires.
11. Malgré la diversité des termes et des descriptions utilisés par les législations respectives et l'extension de la protection dans les pays, la plupart des Etats européens reconnaissent deux catégories d'immunité à l'égard des parlementaires:
 - d'une part, "l'irresponsabilité du parlementaire" ou "sa liberté d'expression" à l'égard des actions judiciaires en raison des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de ses fonctions;
 - d'autre part, "l'inviolabilité du parlementaire" ou "immunité au sens strict" qui le mettent à l'abri de toute arrestation, détention ou poursuites judiciaires sans l'autorisation de la chambre à laquelle il appartient.
12. Le droit de certains pays prévoit une juridiction spécialisée pour connaître des infractions commises par les membres du Parlement. Souvent, il s'agit d'une haute juridiction, comme par exemple, la Cour suprême en Espagne ou aux Pays-Bas, le Tribunal fédéral en Suisse, la Cour d'Appel en Grèce ; dans d'autres pays, comme au Royaume Uni et à Malte, la Chambre exerce parfois des fonctions de nature juridictionnelle.
13. Pour certains pays (en France, en Belgique), les dispositions relatives à l'immunité parlementaire sont d'ordre public : nul ne peut y renoncer volontairement par conséquent et les actes accomplis en violation de celle-ci sont nuls. Pour d'autres, il appartient au parlementaire de s'en prévaloir ou non (en Slovénie). Si bien que parfois il peut même refuser de témoigner et l'on sait que par ce biais, il échappe entièrement à toute tentative d'investigations préalables lorsqu'en fait il est lui-même suspecté (au Bélarus, en Grèce).
14. Conçue diversement en théorie, en fonction des pays, l'immunité vise à prémunir les "représentants du peuple" de l'arbitraire du pouvoir et, partant, protège le pouvoir législatif à l'encontre des immixtions de l'exécutif, mais parfois aussi du judiciaire. L'immunité parlementaire protège ainsi collectivement le corps du Parlement, son fonctionnement, ses actes, ainsi qu'individuellement les membres qui le composent.
15. Progressivement, cette immunité est étendue à d'autres personnes:
 - toutes les personnes qui participent aux "débats parlementaires" dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Pays-bas, Irlande);
 - les membres des diètes régionales (Landtag) en Autriche;
 - les membres des Conseils de Communauté et de Région et les ministres en Belgique;
16. En Allemagne cependant, l'immunité concerne uniquement les membres du Bundestag et non ceux du Bundesrat.

17. En règle générale, le fondement juridique de l'immunité réside dans les textes fondamentaux des Etats. Il est inscrit dans son principe dans le "Bill of Rights" de 1689 au Royaume Uni, dans la Constitution pour la plupart des autres pays, dans la loi plus rarement, à moins que l'un des aspects de cette protection ne soit tout à fait absent du régime juridique en vigueur.

18. Un certain caractère sacré de la fonction représentative préexistait déjà, à l'immunité parlementaire proprement dite. En effet, à Rome, le Tribun de la Plèbe jouissait de la même inviolabilité.

19. L'origine de l'immunité parlementaire, en tant que telle, remonterait au XIV^{ème} siècle^[2]. Sous la forme de la liberté d'expression des parlementaires ("freedom of speech", irresponsabilité) elle est affirmée par la Chambre des Communes au début du XVI^{ème} siècle. A cette époque, l'aspect de l'immunité visant l'interdiction d'arrestation ("freedom from arrest", inviolabilité) n'est prévu que pour les mesures restrictives de liberté résultant d'actions à caractère civil.

20. Avec la Révolution française, la protection s'étend à l'égard de l'action des tribunaux en matière pénale et de toute accusation dirigée contre un parlementaire même pour des faits étrangers à l'exercice de ses fonctions.

21. Ces deux aspects, tels que définis progressivement dans le modèle français, semblent se retrouver aujourd'hui dans la plus grande partie des régimes juridiques nationaux.

22. Les garanties offertes par ces deux aspects de l'immunité parlementaire (irresponsabilité/ inviolabilité, "freedom of speech"/ "freedom from arrest") sont complémentaires. C'est pourquoi, il convient de les étudier successivement dans leur portée, dans les actes qu'elles couvrent et dans leurs implications en cas d'exercice abusif.

II. L'irresponsabilité

23. On entend par "irresponsabilité" l'immunité à l'encontre de toute action judiciaire pour les opinions exprimées ou les votes émis, consacrée dans la plupart des régimes juridiques nationaux de protection des parlementaires.

24. Elle est appelée par exemple "berufliche Immunität" en Autriche; "Indemnität" en Allemagne; "freedom of speech" en Irlande, à Malte, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume Uni; "insindacabilità" en Italie; "inviolabilidad" en Espagne, "Immunität"/"irresponsabilité" en Suisse.

25. L'Ukraine est le seul pays qui ne consacre aucune disposition dans sa législation à cet aspect de l'immunité et ne traite que de la protection relative à l'invocabilité. En Russie, alors que l'invocabilité des membres du Parlement dans son principe a une valeur constitutionnelle, l'irresponsabilité, quant à elle, n'est prévue que par la loi.

A. Le principe : le caractère absolu de la protection

1. Les objectifs

26. Le principe de l'irresponsabilité des membres du Parlement constitue, en premier lieu, une modalité particulière de la protection aménagée en vue de garantir l'indépendance et la liberté d'expression du Parlement et des membres qui le composent, au regard, notamment, du pouvoir exécutif et du principe de séparation des pouvoirs. La nécessité de veiller à prévenir toute arrestation arbitraire d'un représentant du peuple de la part du gouvernement ne semble pas être une préoccupation inutile encore de nos jours^[3].

27. Progressivement, le principe de l'irresponsabilité apparaît également comme une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement. En tant qu'ils représentent le peuple qui les a appelés à ces fonctions, les parlementaires expriment, quand bien même il ne s'agit que d'opinions minoritaires, une fraction de la souveraineté populaire et/ou nationale, dont le respect est inhérent aux principes de la démocratie pluraliste. Ainsi, l'institution de l'immunité parlementaire protégerait en réalité l'expression de la volonté générale et la composition du Parlement tel qu'il fut élu par les citoyens^[4].

2. La portée du principe de l'irresponsabilité

28. En règle générale, cette immunité concerne essentiellement les "opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires". Elle est perpétuelle, en ce sens que la protection dont bénéficie le parlementaire pour les opinions qu'il a manifestées dans l'exercice de son mandat ne disparaît pas avec la fin de celui-ci.

29. Elle protège le parlementaire à l'égard de toute sanction de l'Etat ou des institutions qui en dépendent, mais aussi à l'égard des personnes privées et des tentatives d'influence illicite. Il est ainsi à l'abri de toutes poursuites judiciaires. Le droit de certains pays contient des dispositions plus explicites qui étendent l'irresponsabilité à toute action civile, pénale ou administrative ou précisent que le membre du Parlement ne peut, par suite, être recherché, arrêté, détenu, poursuivi ou jugé.

30. Au contraire, en Bulgarie par exemple, le député n'est irresponsable qu'en matière pénale. En Slovaquie, il engage sa responsabilité civile pour les dommages qui lui sont imputables. En France ou en Norvège, le parlementaire est irresponsable et n'est pas tenu à réparation, même lorsque "les faits reprochés constituent une infraction ou causent des dommages".

3. Les actes couverts par l'immunité

31. Le parlementaire est en effet irresponsable absolument pour les "votes" auxquels il prend part, que ce soit à la Chambre ou au sein des Commissions ou Sous-Commissions parlementaires.

32. De même, il n'est pas tenu responsable pour les "opinions" qu'il exprime, oralement ou par écrit, au Parlement, dans une commission parlementaire, ou en raison des actes de mission confiée par le Parlement, dans le cadre de son mandat.

33. L'étendue de l'immunité a été précisée par la pratique parlementaire et la jurisprudence. En particulier, une interprétation plus ou moins restrictive, selon les pays, s'est attachée à définir quels actes ou faits entraînent dans le champ d'application de "l'exercice du mandat" ou des "fonctions parlementaires".

34. Pour de nombreux Etats, il s'agit simplement des fonctions exercées au sein du Parlement, c'est à dire dans l'enceinte de la Chambre, les commissions ou organes institués à cet effet. Au Royaume-Uni, les actes couverts par l'immunité sont "les débats du Parlement" définis progressivement par la jurisprudence parlementaire. Les mêmes opinions exprimées en dehors du Parlement (au Luxembourg), ou parfois, les mêmes propos écrits sans égard aux règles propres à la publicité légale des débats (en Belgique), ne sont pas couverts par le champ d'application de l'immunité. En Turquie, les mêmes propos exprimés en dehors du Parlement sont aussi couverts par l'immunité, à moins que le Bureau de la Grande Assemblée Nationale de Turquie n'ait pas décidé autrement.

35. Au contraire en Moldova, cette immunité couvre tous "les actes qu'un parlementaire seul et nulle autre personne est capable d'accomplir au Parlement". En Norvège ou aux Pays-Bas, en revanche, elle concerne également les opinions politiques exprimées même hors du Parlement.

36. Au Portugal, en Turquie et en Norvège, l'immunité existe aussi pour les "délits d'injures". Dans d'autres pays, au contraire, le texte constitutionnel exclut du champ d'application de l'immunité les déclarations diffamatoires ou les injures.

37. L'irresponsabilité s'étend parfois à l'activité et/ou au comportement des membres du Parlement, qui sans être des actes propres à la fonction parlementaire, s'y rattachent de quelque façon. Ainsi, la liberté d'expression renforcée du parlementaire s'étend à ses activités publiques en dehors de ses fonctions, notamment dans les médias, les manifestations électorales, les débats publics. Dans d'autres cas, "l'activité politique et partisane", au Luxembourg mais aussi en Italie, ou "les propos émis dans le cadre de réunions de partis ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités journalistiques", en Espagne, sont exclus du champs d'application de l'immunité.

B. L'aménagement du principe de l'irresponsabilité.

38. Il est généralement observé que si la protection instituée revêt un caractère absolu pour les votes auxquels ils prennent part, les membres du Parlement ne jouissent pas exactement des mêmes garanties en ce qui concerne les opinions qu'ils expriment dans l'exercice des fonctions parlementaires ou en dehors de celles-ci.

1. La relativité de la protection instituée: domaines exclus de la protection

39. En règle générale, les propos à caractère diffamatoire ou injurieux sont exclus du champ d'application de l'immunité, auquel cas, les membres du Parlement sont sujets aux poursuites et soumis à réparation au même titre que les autres citoyens. Au Royaume-Uni, il revient au juge de suspendre les poursuites lorsqu'il estime que l'immunité du parlementaire est en jeu. Néanmoins, bien souvent, c'est le pouvoir disciplinaire des Chambres qui sanctionne un député en raison de sa conduite ou de ses propos déraisonnables "eu égard à ses fonctions et sa position".

40. Ainsi, en Autriche, le député n'est responsable que vis-à-vis de la Chambre à laquelle il appartient et n'encourt que des mesures disciplinaires, à la discrétion du président de la Chambre.

41. En Slovaquie, le député demeure soumis au pouvoir disciplinaire du Conseil National de la République Slovaque pour les "déclarations contraires à sa position et son honneur". En Lettonie, en cas de "diffusion intentionnelle d'informations diffamatoires; en cas de diffamation portant sur la vie privée ou la vie familiale".

42. En Espagne, sont exclus les actes de violence commis à l'encontre de personnes ou de choses, même s'ils sont perpétrés dans l'enceinte même du Parlement. Sont exclus également les propos émis dans le cadre de réunions de partis ou avec les électeurs, les rencontres privées ou les activités journalistiques.

43. En Irlande, sont exclus du champ d'application de l'immunité certains délits tels que la trahison, ou les crimes graves.

44. S'ils sont irresponsables au pénal (et au civil en général), les parlementaires sont soumis pour le moins au pouvoir disciplinaire des Chambres auxquelles ils appartiennent : pouvoir exercé par le Président, conformément au Règlement intérieur. Les dispositions régissant ces mesures sont plus ou moins précises à cet égard. Les sanctions varient d'un pays à l'autre : elles peuvent aller du rappel à l'ordre ou retrait du temps de parole (Autriche), à l'exclusion et peuvent même entraîner théoriquement des peines privatives de liberté (au Royaume-Uni).

45. Dans certains pays, le Parlement jouit, en la matière, de pouvoirs renforcés et exerce même des fonctions juridictionnelles. Au Royaume-Uni par exemple, les Chambres disposent du droit d'organiser des enquêtes et d'interroger des témoins; le droit de punir ceux qui seraient coupables (parlementaires ou autres citoyens) de violation de privilèges ou d'outrages et le droit de publier des documents sans craindre des poursuites pour diffamation. Seule la Chambre elle-même peut imposer des peines ou prendre des décisions dans ce domaine.

46. Tel était aussi le cas à Malte, jusqu'à ce que la législation se conforme aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'interprété dans l'arrêt Demicoli de la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg^[5].

47. A Malte, le parlementaire est soumis au pouvoir disciplinaire de la Chambre s'il enfreint le Règlement de la Chambre ou interrompt inopinément la poursuite des travaux de celle-ci.

2. La levée de l'immunité parlementaire relative à l'irresponsabilité.

48. La nature de l'immunité parlementaire relative à l'irresponsabilité voudrait que l'immunité ne puisse être levée si elle restreint la liberté d'expression des membres du Parlement. Pourtant, dans certains pays une procédure est prévue à cet effet. Les pays où l'immunité peut être levée sont les suivants: Danemark; Finlande; République Tchèque; Allemagne; Grèce; Hongrie; Malte; Pays-Bas; Suisse; Royaume-Uni.

49. Au Danemark, la proposition de levée de l'immunité est faite par la personne privée qui s'estime lésée des dires du parlementaire concerné au sein du Parlement, même si en pratique la Chambre refuse toujours son consentement.

50. En Finlande, la proposition de levée de l'immunité émane, suivant les circonstances, de la personne compétente, à savoir l'officier de police, le procureur ou le plaignant et la décision de levée de l'immunité est prise à la majorité des 5/6èmes des votes émis au Parlement.

51. En Grèce, la décision de lever l'immunité est prise par la Chambre qui doit se prononcer dans un délai de 45 jours.

52. En Hongrie, la proposition de levée de l'immunité est soumise au Président de l'Assemblée par le procureur suprême ou le tribunal saisi. La demande est examinée par la Commission des immunités et des incompatibilités du Parlement dans un délai de trente jours. La décision est prise par l'Assemblée, sans débat, et requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents.

53. A Malte, où, selon le système anglo-saxon, il n'y a pas de levée de l'immunité à proprement parler, le Speaker of the House réfère au Committee of Privileges les cas de "rupture de privilège" ou d'outrage commis "apparemment" contre le Parlement. Le Comité des Privilèges a été institué afin de rechercher dans chaque cas si un membre du Parlement a commis un outrage ou s'il a outrepassé ou "rompu" ses privilèges. Le Committee en réfère ensuite à la Chambre, qui est compétente pour autoriser le renvoi de l'intéressé en justice ou pour lui infliger elle-même des mesures disciplinaires.

54. En Roumanie, l'immunité du parlementaire peut être levée par la Chambre à laquelle il appartient. Le Sénat décide à la majorité de deux-tiers des membres présents, tandis que la Chambre des députés décide à la majorité de deux-tiers des membres. La demande de levée de l'immunité parlementaire est présentée au président de la Chambre des députés ou du Sénat par le ministre de la justice.

55. En Suisse, seule "l'irresponsabilité pénale relative" peut être levée, moyennant l'accord des deux Chambres qui peuvent renvoyer le député devant le Tribunal fédéral. L'irresponsabilité pénale relative concerne les infractions commises "en rapport avec l'activité ou la situation officielles du député". Ainsi sont exclus les comportements tels que la diffamation, l'abus d'autorité, la gestion déloyale des intérêts publics, la corruption passive, la violation du

devoir de fonction, la divulgation de secrets militaires. La levée du secret postal, téléphonique, télégraphique à l'encontre d'un député, nécessite également l'autorisation des Chambres. Il est considéré dans ce cas que l'acte ou l'opinion exprimée sont sans rapport avec l'activité ou la situation officielles du député.

56. En Allemagne, en cas de "diffamation anticonstitutionnelle" ou "outrages envers le Bundestag", le ministère public adresse ses requêtes, conformément aux directives sur la procédure pénale et en matière d'amendes administratives, au ministre fédéral de la Justice qui les soumet au Bundestag pour statuer sur l'autorisation de poursuivre le parlementaire en justice. Par une décision préalable, la Commission électorale des immunités et du règlement peut autoriser les poursuites en justice pour "diffamation anticonstitutionnelle" ou "outrages envers le Bundestag".

57. En outre, le débat a été ouvert dans ce pays sur la question de l'influence politiquement licite ou non, exercée par les responsables politiques. Une nouvelle loi est entrée en vigueur dans le but d'enrayer la corruption, l'achat ou la vente de votes, le délit d'influence.

58. Il convient de reconnaître en conclusion de cette partie, que le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est en définitive assez semblable pour les pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni n'est remis en cause. Ceci n'est pas le cas de l'immunité consacrée au titre de l'inviolabilité.

III. L'inviolabilité

59. La nature de cet aspect de l'immunité semble plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de régimes juridiques pour sa mise en oeuvre. Sa raison d'être semble davantage remise en cause, à tel point que dans plusieurs Etats l'inviolabilité a disparu depuis longtemps ou n'est pas prévue dans le système de protection institué à l'égard des parlementaires.

60. Ainsi, le Canada, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni l'inviolabilité n'entre en ligne de compte qu'en matière civile alors que le parlementaire ne jouit en matière pénale, d'aucune protection particulière et est traité à l'égal des autres citoyens. Les députés néerlandais, quant à eux, ne jouissent d'aucune inviolabilité.

61. Dans la plupart des autres Etats, l'inviolabilité protège le parlementaire en matière pénale. Il n'est cependant pas aisé d'en relever les traits communs ou d'adopter une terminologie identique, en raison tant des différences existantes dans les procédures instituées, que dans les termes utilisés.

62. Elle est appelée par exemple "ausserberufliche Immunität" en Autriche; "Immunität" en Allemagne; "freedom from arrest" en Irlande, à Malte, au Canada, au Royaume-Uni; "immunidad" en Espagne, "Sessionsteilnahmegarantie" en Suisse.

63. En Italie, cette immunité était appelée "improcedibilità". Toutefois, le système normatif concernant cette immunité a été modifié par l'article 1 de la Loi constitutionnelle du 29 octobre 1993 n° 3, qui a amendé l'article 68 de la Constitution. En effet, à la suite de cet amendement, la disposition prévoyant une autorisation de la Chambre pour commencer des poursuites pénales contre un membre du Parlement a été abrogée. D'autre part, les fouilles corporelles d'un membre du Parlement, les perquisitions à son domicile ainsi que l'arrestation, la détention en prison et toute limitation de la liberté d'expression du Parlementaire ne sont pas admises sans l'autorisation préalable de la Chambre à laquelle celui-ci appartient.

A. Le principe de l'inviolabilité.

1. La portée de l'immunité

64. L'inviolabilité constitue un autre aspect de la protection effective des membres du Parlement, en vue de garantir leur indépendance et de les prémunir contre le risque toute arrestation arbitraire. Généralement, elle protège les membres du Parlement contre toute "arrestation" ou poursuites, en matière pénale, dirigées contre eux, à moins que le Parlement n'accorde son autorisation.

65. Dans le système de protection anglo-saxon - on l'a vu - , l'inviolabilité ne joue qu'en matière civile.

66. En Autriche, en Allemagne, au Kirghizistan, en Lettonie, en Russie, en Slovaquie, l'immunité s'étend également aux "poursuites administratives". En Moldova ou en Ukraine, l'immunité concerne toutes les poursuites, hormis les cas prévus expressément par la loi. En Roumanie, elle s'étend aux poursuites en matière de contraventions.

67. La portée exacte de l'immunité varie en fonction des pays. Dans certains cas, le parlementaire est également à l'abri de fouilles corporelles, de perquisitions à domicile ou dans son lieu de travail, d'enquêtes préliminaires ou d'autres investigations en général. Tel est le cas par exemple, de l'Albanie, l'Autriche, le Bélarus, la Géorgie, la Russie, la Turquie.

68. Dans d'autres pays, au contraire, l'inviolabilité ne concerne pas ces actes d'enquête préliminaire, ni l'ouverture des poursuites (France, Portugal, Japon). Souvent, l'inviolabilité n'entre en ligne de compte qu'à partir de la mise en examen du député.

69. La durée de l'immunité varie, de même, en fonction des pays. Elle ne dure que pendant les sessions parlementaires pour certains pays, alors que pour d'autres, pendant toute la durée de la législature. En Grèce, la Constitution prévoit des mesures, telles que le maintien de l'immunité en cas de dissolution de l'Assemblée et jusqu'à l'élection de la nouvelle Chambre ou en cas de proclamation de l'état de siège.

70. Quoi qu'il en soit, l'inviolabilité ne contribue qu'à suspendre les poursuites pendant la durée du mandat ou des sessions mais n'entrave pas définitivement l'action de la justice.

2. Les actes couverts par l'immunité

71. Pour certains pays, lorsque l'infraction incriminée comporte un certain degré de gravité, elle est exclue du champ d'application de l'immunité et ne nécessite plus, par conséquent, l'autorisation préalable de la Chambre (par exemple au Portugal ou en Suède).

72. De même, cette autorisation n'est pas nécessaire si le député est appréhendé en flagrant délit (pour la plupart des Etats), ou en train de commettre un crime grave (Albanie; Bulgarie; Chypre; Croatie; Finlande; Norvège; Portugal; Slovaquie; Turquie), ou encore, le lendemain du jour où le crime fut commis (Allemagne).

73. En Hongrie, en Autriche, en Roumanie et en Bulgarie, même si le député est arrêté en flagrant délit, la suite de la procédure peut dépendre d'une autorisation de la Chambre concernée.

74. En règle générale, la qualification du caractère de flagrant délit de l'acte incriminé incombe au juge comme en France ou en Espagne. Cependant l'Assemblée peut suspendre les poursuites si elle estime qu'un "recours abusif à l'exception de flagrant délit" a eu lieu.

75. En outre, des dérogations au régime de l'inviolabilité sont prévues pour les infractions de moindre importance (en France pour les contraventions.).

76. Ainsi au Luxembourg, l'inviolabilité n'empêche pas d'agir à l'encontre d'un parlementaire pour des délits mineurs pour lesquels la loi ne prévoit

pas de détention préventive et n'ont pas de caractère infamant.

77. Au contraire, au Portugal, les contraventions, bien que ne faisant pas partie de la procédure pénale sont tout de même couvertes par l'immunité.

B. La levée de l'immunité parlementaire

1. La procédure de levée de l'immunité

78. La levée de l'immunité parlementaire en matière d'inviolabilité consiste en l'autorisation accordée par la Chambre d'effectuer des poursuites pénales ou de maintenir le député en état d'arrestation ou de détention.

79. La procédure est en général toujours la même, sauf en Allemagne où il existe un système d'autorisation préalable des poursuites, par le biais d'une loi générale adoptée en début de législature.

80. En effet, en début de législature le Bundestag autorise, par décision générale, l'ouverture d'enquêtes sur des actes délictueux, à l'exception des injures à caractère politique. Mais la procédure pénale nécessite ensuite l'autorisation du Bundestag, pour une procédure déterminée et un grief précis.

81. Dans les autres pays, la procédure relative à la levée de l'immunité est prévue en général par le Règlement de la Chambre.

82. La proposition de lever l'immunité émane de l'autorité publique compétente (la plupart du temps, le procureur général), de la personne lésée ou du parlementaire lui-même. Souvent, elle est transmise au Président de l'Assemblée par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, voire du Premier Ministre.

83. Elle est ensuite examinée par une commission parlementaire ad hoc ou spécialisée, dont le nombre des membres et la composition peuvent varier et qui est chargée d'émettre un avis motivé après avoir entendu le député concerné.

84. La Chambre en session plénière décide, après un débat (ou sans), à huis clos (ou non), suivi d'un vote à bulletin secret (ou non), à la majorité simple (ou qualifiée), d'accorder ou non la levée de l'immunité (ou de suspendre les poursuites si elle ont déjà été engagées pour les raisons examinées plus haut).

85. Parfois, les Chambres sont tenues de se prononcer sur la demande de levée de l'immunité en un temps imparti. L'abstention ou le silence du Parlement est à cet égard diversement interprété. Il signifie souvent la suspension des poursuites engagées et s'apparente donc à un refus.

2. Les conditions liées à la levée de l'immunité.

86. Les conditions liées à la levée de l'immunité sont de nature diverse. Dans la plupart des Etats, on s'accorde à dire que la décision de lever l'immunité parlementaire d'un député est de nature purement politique.

87. On entend souvent par là, que le Parlement exerce en la matière une compétence discrétionnaire, en ce qu'il est le seul capable de juger de ce qui se fait à l'encontre de sa souveraineté ou son indépendance.

88. Dans la pratique, un certain nombre de critères a pu tout de même être dégagé de telle sorte que la décision de la majorité ne puisse paraître à son tour comme tout à fait arbitraire.

89. L'immunité ne doit pas consacrer l'impunité des membres du Parlement pour les infractions qu'ils ont commis, ni ne doit entraver intentionnellement l'action de la justice et le bon fonctionnement de la démocratie.

90. Le Parlement exerce en premier lieu un contrôle formel, quant au caractère "sérieux, sincère et loyal" de la demande, ainsi qu'en considération des délais (notamment en fin de législature) et des procédures respectées.

91. En outre, il s'attache à préserver la réputation du Parlement et tend à s'enquérir du sentiment public afin d'en préserver l'ordre.

92. Cependant les demandes de levée de l'immunité sont généralement refusées lorsqu'il est permis de conclure à l'existence d'un "fumus persecutionis", c'est à dire une intention de poursuivre injustement le parlementaire et de mettre en péril sa liberté et son indépendance.

93. De même, lorsque les faits ne présentent que peu de gravité, le Parlement préfère généralement ne pas octroyer la levée de l'immunité considérée comme étant lourde et particulièrement infamante.

94. En Albanie cependant, comme en Belgique, l'immunité n'est pas levée en l'absence de preuves suffisantes montrant que le député est bien l'auteur du crime allégué.

95. En Bulgarie, l'immunité est levée lorsque des preuves suffisantes qu'un crime grave a été commis sont réunies par le Procureur général puis par la commission d'éthique parlementaire.

96. En Autriche, l'immunité est levée lorsque le délit reproché est manifestement sans aucune relation avec les activités de député.

97. En Turquie, les décisions du Parlement concernant la levée de l'immunité parlementaire peuvent être soumises, dans un délai d'une semaine, à recours devant la Cour constitutionnelle par le membre concerné ou par toute autre parlementaire. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle prend une décision dans un délai de 15 jours.

98. En tout état de cause, à l'étape de la levée de l'immunité parlementaire il convient de préserver toujours la présomption d'innocence, afin d'éviter que le public croie en la culpabilité du parlementaire, principe qui, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ne lie pas seulement les juridictions pénales, mais toute autorité étatique.

IV. Conclusions

99. Le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est en définitive assez semblable dans les différents pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni n'est remis en cause.

100. L'immunité au titre de l'inviolabilité semble au contraire plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de

régimes juridiques.

101. L'institution de l'immunité en tant que telle, ne fait pas réellement l'objet de débats passionnés dans la plupart des pays sollicités. Elle réapparaît dans l'actualité à l'occasion des poursuites engagées à l'encontre de députés notamment en matière de corruption.

102. L'immunité parlementaire demeure toujours une institution qui protège les membres du Parlement dans leur indépendance à l'égard des autres pouvoirs et leur liberté d'action et d'expression, bien que le rapport entre la nature des différents pouvoirs ait évolué considérablement dans les démocraties parlementaires. Elle protège également les parlementaires à l'égard des abus possibles de la majorité.

103. Cependant, si le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'expression de la volonté générale conduisent à la nécessité de prévoir un régime particulier de protection des parlementaires, il n'entre pas dans les principes de la démocratie représentative de consacrer l'impunité des membres du Parlement pour les infractions qu'ils ont commises. L'immunité ne doit pas entraver l'action de la justice.

104. En réalité, l'étendue de la protection instituée dépend dans une large mesure de la pratique parlementaire, mais aussi du rôle de l'opinion publique et de l'évolution des mentalités. Le rôle de la presse et une certaine déontologie influent de manière déterminante dans l'application du régime de l'immunité.

105. Enfin, il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales.

[1] Selon le terme de Dominique Rousseau, "Le Monde", 1er février 1996, p. 16

[2] Le député Thomas Haxey, à la session du parlement britannique du 12 janvier au 12 février 1397, prit l'initiative d'un projet de loi dénonçant la conduite de la Cour de Richard II. Jugé et condamné à mort pour trahison, la sentence ne fut pas exécutée, grâce aux pressions exercées par la Chambre des Communes, le souverain lui ayant accordé sa grâce.

[3] Herman Butzer, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1991, p.75.

[4] Richard Wurbs, Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis, Berlin 1987, p.21

[5] Affaire Demicoli c. Malte, Arrêt du 27 août 1991.