

Juin 2014

## NOTE

sur

# L'immunité parlementaire

---

Allemagne - Autriche - Belgique - Canada - Espagne -  
Italie - Pays-Bas - Portugal - Royaume-Uni (Angleterre) -  
Suède - Parlement européen

---

*Cette note a été réalisée  
à la demande de*

*Madame Chantal JOUANNO,  
Sénatrice de Paris*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS

**LC 250**



## AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TERMINOLOGIE.....	5
NOTE DE SYNTHÈSE .....	7
TABLEAUX COMPARATIFS .....	17
ALLEMAGNE.....	31
AUTRICHE .....	37
BELGIQUE.....	41
CANADA .....	47
ESPAGNE .....	51
ITALIE.....	55
PAYS-BAS.....	59
PORTUGAL .....	61
ROYAUME-UNI.....	65
SUÈDE.....	69
PARLEMENT EUROPÉEN.....	71
ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS .....	75



## TERMINOLOGIE

Compte tenu de la variété des concepts auxquels il est fait référence dans la présente note, on se réfère, pour la commodité de l'exposé et par analogie, toutes choses égales par ailleurs dans la mesure où ces concepts ne sont, en réalité, pas directement « transposables » du droit d'un pays à un autre :

- à l'« irresponsabilité » (France) pour désigner l'*Indemnität* (Allemagne), l'*inviolabilidad* (Espagne), l'*insindacabilità* (Italie) et la *freedom of speech* (Canada et Royaume-Uni) ;

- à l'« inviolabilité » pour se référer à l'*inmunidad* (Espagne), l'*Immunität* (Allemagne) ;

- au « Règlement de l'assemblée », par analogie avec l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958, quelle que soit la dénomination de l'instrument juridique équivalent, y compris la *Geschäftsordnung* (Allemagne et Autriche).



## NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note concerne le régime de droit commun applicable aux immunités parlementaires dans les assemblées de niveau national ou fédéral. Elle prend pour base les exemples relatifs à l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, le Parlement européen et le Canada, soit au total 17 assemblées parlementaires occidentales.

Elle n'étudie pas :

- les régimes spécifiques applicables à certains membres des Parlements (par exemple les présidents des assemblées parlementaires ou les délégués des parlements dans d'autres institutions) ;
- le régime applicable aux membres des législatures des Etats fédérés ou des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative, lorsqu'il existe ;
- le régime de l'autorisation de démissionner délivrée par l'assemblée parlementaire qui est requise dans certains Etats ;
- ou le droit disciplinaire au sein des Parlements.

Outre les textes dont la liste figure en Annexe, elle prend aussi en compte certains éléments relatifs à la pratique communiqués par les services des assemblées parlementaires de plusieurs ces Etats, dans le cadre des échanges du Centre européen de Documentation parlementaire (CERDP).

Après avoir rappelé le régime général de l'immunité parlementaire en France, elle présente outre la synthèse tirée de l'observation de ces législations, un tableau comparatif, les notices monographiques consacrées à chacun de ces pays et enfin la liste des documents utilisés pour sa rédaction.

### *A. LE RÉGIME DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE EN FRANCE*

Le régime des immunités parlementaires résulte principalement de :

- l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui précise les immunités applicables aux députés, aux sénateurs et aux représentants français au Parlement européen ;
- l'article 9 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- des articles 105 du Règlement du Sénat et III bis de l'Instruction générale du Bureau du Sénat ;

- ainsi que des articles 80 du Règlement de l'Assemblée nationale et 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

Ce régime distingue l'irresponsabilité et l'inviolabilité des membres du Parlement.

## 1. L'irresponsabilité

### a) Étendue

#### • À quelles opinions s'applique l'irresponsabilité ?

Le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution dispose qu'« aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Aux termes de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, aucune action ne pourra être engagée à l'encontre : « des discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées ».

Ces dispositions garantissent aux parlementaires, dans l'exercice de leur mandat, le droit de s'exprimer et de décider en conscience, sans avoir à redouter les conséquences pour leur personne de leurs paroles, de leurs écrits ou de leurs votes.

#### • L'irresponsabilité s'applique-t-elle aux opinions exprimées au sein du Parlement et/ou en dehors du Parlement ?

*A contrario*, cette irresponsabilité ne couvre pas les propos tenus par le parlementaire en dehors de ses fonctions.

### b) Durée

Cette immunité est permanente - son application n'est pas influencée par le régime des sessions parlementaires - et perpétuelle - elle s'oppose aux poursuites motivées par les actes accomplis durant le mandat, même après la cessation de celui-ci.

## 2. L'inviolabilité

Comme le soulignait Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, « l'inviolabilité des membres des chambres n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure

*d'ordre public décrétée pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif »<sup>1</sup>.*

a) *Étendue*

Les députés et les sénateurs bénéficient de l'inviolabilité prévue au deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution : « *Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive* ».

• **Quelle est l'étendue de l'inviolabilité ?**

L'inviolabilité parlementaire consiste en l'impossibilité d'interpeller, d'arrêter ou d'imposer une quelconque restriction de la liberté d'un parlementaire sans avoir obtenu l'accord préalable du Bureau de l'assemblée à laquelle il appartient.

Contrairement à l'irresponsabilité, dont les effets ne sont pas limités dans le temps, l'inviolabilité est réduite à la durée du mandat.

L'immunité parlementaire ne fait pas obstacle à l'ouverture d'une enquête, ni même à l'**engagement des poursuites**. Un parlementaire peut être entendu en qualité de témoin ou de mis en cause, dans les formes ordinaires de l'audition simple<sup>2</sup> ou interrogé et mis en examen par un juge d'instruction<sup>3</sup>. L'inviolabilité ne fait pas obstacle à une perquisition au domicile d'un parlementaire, ni à une fouille de son véhicule.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution, l'inviolabilité n'est pas applicable dans le cas de **crime ou délit flagrant**, défini à l'article 53 du code de procédure pénale comme crime ou délit qui est en train d'être commis ou qui vient de se commettre. Le contrôle de la qualification de flagrant délit relève de la compétence de l'autorité judiciaire.

La suspension des poursuites ou de la détention est possible sur décision des assemblées parlementaires. La procédure est fixée par les articles 105 du Règlement du Sénat et 80 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Au Sénat, le Bureau saisit une commission *ad hoc*, qui prépare un projet de résolution, tandis que l'Assemblée nationale recourt, aux mêmes fins, à une commission permanente : la commission dite « de l'article 26 ».

---

<sup>1</sup> Eugène Pierre, Paris, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Loysel, 1989, tome 2, n° 1062.

<sup>2</sup> Article 62 et 78 du Code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 80-1 du Code de procédure pénale.

Dans les deux cas, la commission procède à l'audition du parlementaire et fait son rapport devant le Bureau. Les demandes de suspension sont examinées en séance publique.

**• Quelles sont les mesures privatives ou restrictives de liberté visées par cette immunité ?**

L'inviolabilité interdit qu'un parlementaire fasse l'objet d'une arrestation ou d'une mesure privative ou restrictive de liberté sans qu'elle n'ait été préalablement autorisée<sup>1</sup>.

Le code de procédure pénale français encadre la privation de liberté avant jugement, laquelle ne peut intervenir que sous le régime de la garde à vue<sup>2</sup> ou de la détention provisoire<sup>3</sup>. La restriction de liberté s'opère par le contrôle judiciaire<sup>4</sup>.

De telles mesures ne peuvent être décidées par l'autorité judiciaire sans autorisation préalable du Bureau de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient.

*b) Procédure de levée*

Il existe une procédure spécifique de levée de l'immunité parlementaire<sup>5</sup>.

**• La demande de levée : auteur et contenu**

Il résulte de l'article 9 bis de l'ordonnance précitée que l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d'être décidée à l'encontre d'un membre du Parlement doit, à peine de nullité, faire l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le procureur général près la cour d'appel compétente. Cette demande est transmise par le garde des Sceaux au président de l'assemblée intéressée. Elle indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués. L'autorisation donnée par le Bureau de l'assemblée intéressée ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande.

---

<sup>1</sup> Article 26 alinéa 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>2</sup> Articles 63, 77, 154 du Code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 143 du Code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Article 137 du Code de procédure pénale.

<sup>5</sup> Articles 9 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, III bis de l'Instruction générale du Bureau du Sénat et 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

### • Examen de la demande et décision

L'article 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale prévoit que les demandes de levée d'immunité sont instruites par une délégation du Bureau désignée en son sein.

L'article III bis de l'Instruction générale du Bureau du Sénat précise que les autorisations sont données par le Bureau du Sénat.

La levée de l'immunité est décidée par le Bureau de l'assemblée dont dépend le parlementaire.

Le Bureau doit se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande qui lui est présentée<sup>1</sup>, au regard des faits sur lesquels elle est fondée, à l'exclusion de tout autre objet.

L'autorisation donnée par le Bureau ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande<sup>2</sup>.

Les délibérations du Bureau ne sont pas publiques.

#### *c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

#### *d) Renonciation*

L'inviolabilité a un caractère d'ordre public. Un parlementaire ne peut renoncer à l'immunité, que ce soit devant la justice ou devant l'assemblée dont il est membre<sup>3</sup>.

## **B. OBSERVATIONS SUR LES LÉGISLATIONS ÉTUDIÉES**

À côté de la nette concordance des systèmes destinés à préserver l'irresponsabilité des parlementaires on observe, dans les exemples étudiés, une grande variété des mécanismes mis en œuvre pour assurer une forme d'inviolabilité.

---

<sup>1</sup> CC 62-18 DC, 10 juillet 1962.

<sup>2</sup> Article 9 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

<sup>3</sup> Eugène Pierre, Paris, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Éditions Loysel, 1989, tome 2, n°1063.

## 1. Une concordance des législations en matière d'irresponsabilité

Toutes les législations considérées protègent de façon absolue les membres du Parlement d'une forme d'irresponsabilité au titre des « votes et déclaration » émis en séance ou en commission (Canada, Pays-Bas et Allemagne, mais sous réserve, pour ce pays, des injures diffamatoires), des votes et déclaration émis « dans l'exercice de leurs fonctions » (Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni et Suède –où le *Riksdag* peut cependant lever cette irresponsabilité afin de permettre des poursuites à la majorité des 5/6<sup>e</sup>), tandis que la protection dont bénéficient les membres du Parlement européen concerne les opinions liées de façon « directe et évidente » au mandat parlementaire.

## 2. Une variété des systèmes en matière d'inviolabilité

Exception faite de l'inapplicabilité de l'inviolabilité aux cas de flagrant délit, qui constitue le trait véritablement commun aux onze exemples étudiés, le concept d'inviolabilité parlementaire se caractérise par des traits nettement distincts en fonction des traditions nationales.

Le « nuancier » des solutions retenues par les États observés permet de distinguer, en première analyse :

- l'absence de protection spécifique en matière d'inviolabilité qui prévaut aux Pays-Bas ;

- les systèmes de *common law* où l'immunité est invoquée par le Parlementaire lui-même qui se prévaut du « privilège parlementaire » et ne vaut pas en matière pénale (Canada et Royaume-Uni) ;

- et les autres systèmes dans lesquels l'accomplissement de certains actes qui mettent en cause la liberté des parlementaires est soumis à l'autorisation de la chambre à laquelle le parlementaire appartient.

### • Nature des actes concernant le parlementaire nécessitant la levée de l'immunité

Les actes dont l'accomplissement se heurte à l'immunité parlementaire qui ne peut être levée que par la chambre concernée consistent en des mesures qui, en fonction de l'intensité de la contrainte, peuvent être classées en trois catégories.

Constituent, tout d'abord, des **mesures assez faiblement contraignantes** autorisées par l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire :

- l'audition (Portugal) ;

- la déposition (Portugal) ;

- la déclaration sous serment dans une procédure d'insolvabilité (Allemagne) ;
- la poursuite pénale (Allemagne, Espagne et Suède) ;
- et la poursuite judiciaire (Parlement européen) ;

Relèvent de **mesures plus contraignantes** qui doivent aussi être autorisées par la même assemblée :

- la perquisition (Allemagne, Autriche, Italie) ;
- la saisie (Allemagne, Autriche) ;
- l'inculpation (Espagne) ;
- le renvoi devant un tribunal (Belgique) ;
- et la citation directe (Belgique).

Constituent enfin des **mesures véritablement restrictives ou privatives de liberté** nécessitant également la levée de l'immunité par l'assemblée :

- les écoutes (Italie) ;
- la saisie de correspondance (Italie) ;
- l'arrestation (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Portugal, Suède et Canada -mais seulement en matière civile dans ce pays-) ;
- et la détention (Espagne, Italie, Parlement européen, Suède et Portugal -à l'exception, pour ce pays, des crimes intentionnels passibles de plus de 3 ans d'emprisonnement-).

À côté des actes dont l'accomplissement nécessite la levée de l'immunité par la chambre elle-même à laquelle appartient le parlementaire, le système belge réserve certains actes le concernant « de préférence » au premier président de la cour d'appel. Il s'agit :

- du mandat d'amener ;
- des repérages d'appels sans consentement de l'intéressé ;
- des écoutes téléphoniques ;
- et des explorations corporelles.

Les actes d'une particulière gravité tels qu'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans en Suède ou un crime intentionnel passible de plus de trois ans d'emprisonnement au Portugal, ne sont pas couverts par l'inviolabilité et ne nécessitent donc pas de levée de l'immunité.

### • Formulation de la demande

Si la demande est formulée par le ministère public dans tous les États considérés (à l'exception des pays de *common law*), on retiendra d'une part qu'en Espagne elle ne peut être émise que par le président de la plus haute autorité juridictionnelle, le *Tribunal Supremo*. En Allemagne un grand nombre d'instances peuvent adresser une demande directe au *Bundestag*, dont on trouvera la liste dans la notice consacrée à ce pays.

### • Contenu de la demande

Le contenu de la demande va, dans les douze cas étudiés, de l'absence de critères particuliers dans la plupart des pays, en passant par la nécessité de fournir des éléments non lacunaires en Suède, jusqu'à un dossier contenant les faits reprochés, les plaintes éventuelles, les témoignages, les aveux et les pièces justificatives en Belgique.

### • Transmission de la demande

Avant de parvenir à la chambre à laquelle le parlementaire concerné appartient, la demande peut transiter par la voie hiérarchique comme en Allemagne où elle est acheminée par le biais des ministères compétents. Elle est, en revanche, transmise directement dans les autres cas étudiés.

À l'intérieur même de l'assemblée, on distinguera le cas des pays de *Common law* de ceux des autres États.

Au Canada, la demande est adressée par le parlementaire qui invoque le « privilège parlementaire » au président de l'assemblée, lequel effectue un contrôle des conditions de sa recevabilité (suspicion d'atteinte au privilège parlementaire et question soulevée à la première occasion). Le président peut, par une décision motivée, ne pas donner suite à cette demande ce qui a pour effet de mettre un terme à la procédure.

Dans les autres États, les autorités qui reçoivent la demande ont compétence liée pour la transmettre à la commission chargée de son examen, hormis dans le cas du *Congreso de los diputados* espagnol dont le Bureau peut ne pas transmettre la demande de la justice à la commission, ce qui a pour effet d'empêcher le déroulement de la procédure.

### • Instruction de la demande et décision de l'Assemblée

Dans les exemples étudiés, la levée de l'immunité parlementaire est régie par une procédure qui fait intervenir une **phase d'instruction** par une entité (commission en règle générale), d'une part, et une **phase de délibération** en séance plénière, d'autre part.

La formalisation de la **procédure d'instruction** des demandes est renforcée par l'intervention d'une commission chargée d'instruire le dossier dans l'ensemble des pays concernés. Cette commission peut être purement *ad hoc* comme en Allemagne, Autriche, Belgique (Chambre des représentants), Italie, Portugal et Espagne, ou chargée d'autres missions, à l'instar de la commission de la Constitution du *Riksdag* suédois.

En Belgique, cette phase d'instruction de la demande se caractérise par le souci de respecter le principe du contradictoire puisque le parlementaire et son avocat ont accès au dossier le concernant.

Quant à la **décision** elle-même sur la proposition de la commission, elle prend la forme d'une délibération de l'assemblée plénière de la chambre dans l'ensemble des pays considérés.

La recherche a permis de constater, de surcroît, qu'au moins dans deux cas -l'Allemagne et l'Italie-, cette décision d'une chambre parlementaire est soumise à une forme de contrôle juridictionnel et peut faire l'objet d'une annulation.



## **TABLEAUX COMPARATIFS**

**Tableau comparatif n° 1 :**

**Caractères généraux de l'irresponsabilité parlementaire**

**Tableau comparatif n° 2 :**

**Caractères généraux de l'inviolabilité parlementaire**

**Tableau comparatif n° 3 :**

**Détail de la procédure de levée de l'immunité parlementaire**



**Tableau comparatif n° 1 :  
caractères généraux de l'irresponsabilité parlementaire**

	France	Allemagne	Autriche	Belgique
<b>existe-t-il une irresponsabilité perpétuelle ?</b>	oui	oui	oui	oui
<b>quels actes du parlementaire protège-t-elle ?</b>	les opinions ou votes émis par le membre du Parlement dans l'exercice de ses fonctions	votes et déclarations faites par un député au <i>Bundestag</i> , ou dans l'une de ses commissions, à l'exception des injures diffamatoires	uniquement les votes et déclarations émis par les membres du Conseil national dans l'exercice de leurs fonctions	opinions et votes émis par les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions

	Canada	Espagne	Italie	Pays-Bas
<b>existe-t-il une irresponsabilité perpétuelle ?</b>	oui au sens de l' « immunité de poursuite » au titre de la « liberté de parole »	oui	oui	oui
<b>quels actes du parlementaire protège-t-elle ?</b>	opinions formulées lors des délibérations parlementaires, en séance plénière ou en commission	opinions dans l'exercice de leurs fonctions	opinions exprimées et votes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions	propos et éléments soumis par écrits au Parlement pendant les séances publiques et les séances de commission

	Portugal	Royaume-Uni	Suède	Parlement européen
<b>existe-t-il une irresponsabilité perpétuelle ?</b>	oui	notion de « privilège parlementaire » ( <i>parliamentary privilege</i> ) comprenant un privilège de « liberté de parole »	oui	oui
<b>quels actes du parlementaire protège-t-elle ?</b>	votes et opinions dans l'exercice de leurs fonctions	propos tenus lors des séances au Parlement, et dans l'exercice de leurs fonctions	propos exprimés et actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'appréciation du <i>Riksdag</i> à la majorité des 5/6 <sup>e</sup>	opinions liées de façon « directe et évidente » au mandat parlementaire, quel que soit le lieu où elles sont émises

**Tableau comparatif n° 2 :  
caractères généraux de l'inviolabilité parlementaire**

	France	Allemagne	Autriche	Belgique
<b>existe-t-il une inviolabilité ?</b>	oui	oui	oui	oui
<b>quels actes commis par le parlementaire peuvent-ils entraîner sa levée ?</b>			actes manifestement non liés à la fonction politique du parlementaire	
<b>de quelles formes de limitation de liberté protège-t-elle ?</b>	mesure restrictive de liberté : - contrôle judiciaire mesure privative de liberté : - garde à vue, - détention provisoire	- arrestation, - poursuite pénale, - perquisition, saisie, - déclaration sous serment lors d'une procédure d'insolvabilité d'un membre	- arrestation, - perquisition domiciliaire	en matière répressive : - arrestation, - renvoi devant une cour ou un tribunal, - citation directe nécessitent « de préférence » l'intervention du 1 <sup>er</sup> président de la cour d'appel : - mandat d'amener, - repérage d'appels sans consentement de l'intéressé, - écoutes téléphoniques, - exploration corporelle
<b>couvre-t-elle le flagrant délit ?</b>	non	non	en cas de flagrant délit, les autorités doivent sans délai en informer le président du Conseil national	non
<b>quelle autorité peut demander la main levée ?</b>	procurateur général près la cour d'appel	- ministère public, - un tribunal, - juridictions d'honneur, - juridictions professionnelles de droit public, - organisations professionnelles exerçant une surveillance en vertu de la loi ; - tribunal, dans les cas d'actions pénales engagées par la partie lésée sans concours du parquet avant l'ouverture de la procédure ; - créancier, lors d'une procédure d'insolvabilité	le ministère public ou la direction de la police fédérale présente une demande écrite	« de préférence » le procureur général près la cour d'appel compétente

	France	Allemagne	Autriche	Belgique
<b>comment la demande est-elle adressée à l'assemblée ?</b>	transmission par le garde des Sceaux au président de l'assemblée	transmission par la voie hiérarchique : - procureur général, - ministère de la Justice du <i>Land</i> , - ministère fédéral de la Justice au Président du <i>Bundestag</i> , - demande directe d'un créancier	demande remise par le ministère public ou par la direction de la police fédérale	demande adressée au président de l'assemblée
<b>que doit contenir la demande ?</b>	précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués			dossier reprenant : - faits reprochés, - plaintes éventuelles, - témoignages, - aveux, - et pièces justificatives
<b>quelle autorité accorde la main levée ? Cf. tableau n°3 sur le déroulement de la procédure</b>	le Bureau de l'assemblée intéressée	le <i>Bundestag</i>	le Conseil national	l'assemblée concernée
<b>la décision de main levée est-elle susceptible d'appel ?</b>	non	non	non	non
<b>la procédure fait-elle l'objet d'un contrôle juridictionnel ?</b>	non	en cas de « recours entre organes », la Cour constitutionnelle contrôle l'absence de motifs subjectifs et arbitraires et le fait que la décision de levée n'est ni incohérente ni disproportionnée		
<b>l'assemblée peut-elle demander la suspension des poursuites ou des mesures privatives de liberté ?</b>	oui	oui	oui	oui

Suite tableau comparatif n° 2 : caractères généraux de l'inviolabilité parlementaire

	Canada	Espagne	Italie	Pays-Bas
existe-t-il une inviolabilité ?	oui au sens de l'immunité de poursuite liée au « privilège parlementaire »	oui	oui	non
quels actes commis par le parlementaire peuvent-ils entraîner sa levée ?				-
de quelles formes de limitation de liberté protège-t-elle ?	- arrestation en matière civile (pas d'immunité pénale), - obligation de comparaître devant un tribunal, - exemption du « devoir de juré »	- poursuites, - inculpation, - détention	- perquisition personnelle et domiciliaire, - arrestation ou privation de liberté personnelle, - détention, - écoutes, - saisie de correspondance	-
couvre-t-elle le flagrant délit ?	non	non	non	-
quelle autorité peut en demander la main levée ?	un parlementaire peut soulever une « question de privilège »	le président du <i>Tribunal Supremo</i>	l'autorité qui souhaite obtenir l'autorisation de procéder à l'une des mesures privatives de liberté précitées	-
comment la demande est-elle adressée à l'assemblée ?	le parlementaire invoque la protection au titre du « privilège parlementaire »	directement au président de l'assemblée concernée	elle adresse directement sa demande à l'assemblée intéressée	-
que doit contenir la demande ?	la demande doit être validée par le président de la chambre qui vérifie que : - il existe une suspicion d'atteinte au privilège parlementaire, - la question a été soulevée à la première occasion	- diligences que le tribunal a jugées nécessaires - avis du parquet	elle précise : - le fait incriminé, - les dispositions présumées violées - les éléments sur lesquels elle se fonde	-
quelle autorité accorde la main levée ? <i>Cf. tableau n°2 sur le déroulement de la procédure</i>	assemblée concernée	assemblée concernée	assemblée concernée	-
la décision de main levée est-elle susceptible d'appel ?	non	non	non	-
la procédure fait-elle l'objet d'un contrôle juridictionnel ?			oui indirect par la Cour constitutionnelle	-
l'assemblée peut-elle demander la suspension des poursuites ou des mesures privatives de liberté ?				-

Suite tableau comparatif n° 2 : caractères généraux de l'inviolabilité parlementaire

	Portugal	Royaume-Uni	Suède	Parlement européen
existe-t-il une inviolabilité ?	oui	cette immunité relève du « privilège parlementaire »	oui	oui
quels actes commis par le parlementaire peuvent-ils entraîner sa levée ?				
de quelles formes de limitation de liberté protège-t-elle ?	- audition - déposition (comme accusé ou comme prévenu) - arrestation - détention, sauf crime intentionnel passible de plus de 3 ans d'emprisonnement	Arrestation en matière civile (pas d'immunité pénale)	- engagement des poursuites - mesures privatives de liberté	- sur leur territoire national = immunités reconnues aux parlementaires de leur pays ; - sur le territoire d'un État membre = protection contre toute mesure de détention et toute poursuite judiciaire
couvre-t-elle le flagrant délit ?	non	non	non	non
quelle autorité peut en demander la main levée ?	le juge compétent	un parlementaire peut décider lui-même de renoncer à la protection dont il bénéficie	- le parquet, - toute personne qui poursuit un député	l' « autorité compétente » aux termes des lois en vigueur dans le pays où la demande est formulée
comment la demande est-elle adressée à l'assemblée ?	directement à l'Assemblée de la République		directement	l' « autorité compétente » adresse sa demande au Président du Parlement européen
que doit contenir la demande ?	pas de critères particuliers		des éléments non lacunaires	la commission compétente peut demander à l'autorité requérante de fournir toutes informations et précisions nécessaires
quelle autorité accorde la main levée ? <i>Cf. tableau n°2 sur le déroulement de la procédure</i>	l'assemblée de la République		le <i>Riksdag</i>	le Parlement européen
la décision de main levée est-elle susceptible d'appel ?	non		non	non
la procédure fait-elle l'objet d'un contrôle juridictionnel ?				
l'assemblée peut-elle demander la suspension des poursuites ou des mesures privatives de liberté ?				

**Tableau comparatif n° 3 :  
détail de la procédure de levée de l'immunité**

	France	Allemagne	Autriche	Belgique
<b>- PRÉPARATION - quel organe prépare la décision relative à la levée de l'immunité ?</b>	- une délégation du Bureau à l'Assemblée nationale - le Bureau du Sénat	la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement	la commission permanente chargée des questions d'immunités	- commission de la Justice du Sénat, - commission des poursuites de la Chambre des représentants
<b>la préparation est-elle enfermée dans un délai ?</b>	non	non		
<b>les délibérations sont- elles publiques ?</b>	non	non	non	non
<b>le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?</b>	non	oui sur demande d'un groupe politique		oui, soit à la demande de la commission, soit à la demande du parlementaire concerné
<b>quelle est la nature de l'acte de l'organe instructeur ?</b>	décision	proposition de décision	recommandation	recommandation
<b>comment cet acte est-il adopté ?</b>	le Bureau adopte directement la décision (pas d'acte intermédiaire)	- examen en séance plénière sans débat, - adoption tacite pour les affaires de faible importance	la commission débat de la demande lors d'une réunion puis rédige un rapport précisant le résultat du vote et formulant une recommandation au Conseil national	l'acte est adopté à la majorité simple, mais la tradition veut que l'on recherche un consensus
<b>cet acte est-il motivé ?</b>		non	non	
<b>- DÉCISION - qui décide de la levée de l'immunité ?</b>	le Bureau de l'assemblée dont dépend le parlementaire	Le <i>Bundestag</i> en séance plénière	le Conseil national	l'assemblée concernée, en séance plénière
<b>la décision est-elle enfermée dans un délai ?</b>		non, mais la discussion doit commencer dans les 3 jours suivant la distribution de la proposition de la commission	oui 8 semaines	
<b>les délibérations sont-elles publiques ?</b>	non	oui, mais le huis-clos peut être demandé	oui, mais le Conseil national pourrait siéger à huis-clos à la demande d'1/5 <sup>e</sup> de ses membres	oui, sauf si le président ou 10 membres de l'assemblée concernée demandent le huis clos
<b>le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?</b>		non (pas de débat)		le parlementaire est autorisé à prendre la parole

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Autriche</b>	<b>Belgique</b>
<b>quelle est la nature de l'acte de l'organe décisionnaire ?</b>	décision	décision	décision	décision
<b>quelles sont les modalités d'adoption de cet acte ?</b>	délibérations du Bureau de l'assemblée dont dépend le parlementaire	la proposition de décision de la commission est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière. Les députés votent à main levée	l'assemblée débat et vote à main levée	au Sénat : à la majorité simple, mais la tradition veut que l'on cherche un assentiment unanime
<b>les autres parlementaires prennent-ils la parole avant son adoption ?</b>		non, sauf si un parlementaire demande à faire une explication de vote	oui	non
<b>cet acte est-il motivé ?</b>	le Bureau doit se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande	non pas de débat	non	

Suite tableau comparatif n° 3 : détail de la procédure de levée de l'immunité

	Canada	Italie	Pays-Bas
- PRÉPARATION - quel organe prépare la décision relative à la levée de l'immunité ?	cette procédure n'est pas prévue	- Sénat : commission des élections et des immunités parlementaires - Chambre : commission des autorisations	les parlementaires ne bénéficient pas d'un régime spécifique d'inviolabilité
la préparation est-elle enfermée dans un délai ?	non mais la motion est examinée par priorité	oui 30 jours	-
les délibérations sont-elles publiques ?	oui	oui	-
le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?	oui	oui	-
quelle est la nature de l'acte de l'organe instructeur ?	une proposition de la commission	proposition	-
comment cet acte est-il adopté ?		en séance plénière	-
cet acte est-il motivé ?		oui	-
- DÉCISION - qui décide de la levée de l'immunité ?	l'assemblée concernée, en séance plénière	l'assemblée concernée, en séance plénière	-
la décision est-elle enfermée dans un délai ?			-
les délibérations sont-elles publiques ?	oui		-
le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?	oui		-
quelle est la nature de l'acte de l'organe décisionnaire ?	motion, éventuellement amendée	délibération	-
quelles sont les modalités d'adoption de cet acte ?	- discours de 20 minutes, - 10 minutes de questions et observations du Premier ministre et du chef de l'opposition (temps de parole non limité) la chambre peut amender la motion à l'issue du débat, la motion est mise aux voix		-
les autres parlementaires prennent-ils la parole avant son adoption ?	oui		-
cet acte est-il motivé ?		oui	-

Suite tableau comparatif n° 3 : détail de la procédure de levée de l'immunité

	Portugal	Espagne	Royaume-Uni	Suède	Parlement européen
- PRÉPARATION - quel organe prépare la décision relative à la levée de l'immunité ?	commission compétente	<i>Senado</i> : commission des demandes <i>Congreso de los Diputados</i> : - Bureau - commission sur le statut des députés	<i>Voir la notice sur le Royaume-Uni</i>	commission de la Constitution	commission des Affaires juridiques
la préparation est-elle enfermée dans un délai ?		oui 30 jours après l'audition de l'intéressé ou ses explications écrites	"		examen des demandes « sans délai »
les délibérations sont-elles publiques ?	non		"		non
le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?	oui	oui	"		oui
quelle est la nature de l'acte de l'organe instructeur ?	avis écrit	avis motivé	"	avis	proposition de décision
comment cet acte est-il adopté ?	la commission compétente désigne un rapporteur qui prépare un avis écrit, puis délibère sur cet avis		"	vote de la commission	
cet acte est-il motivé ?		oui	"	oui	oui
- DÉCISION - qui décide de la levée de l'immunité ?	l'Assemblée de la République	l'assemblée concernée, en séance plénière	"	l'assemblée plénière du <i>Riksdag</i>	le Parlement européen
la décision est-elle enfermée dans un délai ?		oui demande considérée comme rejetée si la chambre n'a pas statué dans les 60 jours à compter du lendemain de sa réception	"	non	
les délibérations sont-elles publiques ?	oui	non	"	oui	
le parlementaire en cause formule-t-il des observations ?			"		non
quelle est la nature de l'acte de l'organe décisionnaire ?	décision	décision	"		décision
quelles sont les modalités d'adoption de cet acte ?	l'assemblée examine et vote sur l'avis de la commission, en séance plénière	l'avis motivé de la commission est inscrit à l'ordre du jour dès la première séance plénière	"		le rapport de la commission est inscrit en tête de l'ordre du

	Portugal	Espagne	Royaume-Uni	Suède	Parlement européen
		le Sénat s'exprime, en principe, au moyen du scrutin électronique secret	"		jour de la première séance suivant son dépôt aucun amendement n'est recevable
<b>les autres parlementaires prennent-ils la parole avant son adoption ?</b>	pas de débat préalable au vote mais les députés peuvent expliquer leur vote		"	oui	le débat ne porte que sur les motifs pour et contre chacune des propositions
<b>cet acte est-il motivé ?</b>		oui	"		oui

## MONOGRAPHIES PAR PAYS



## ALLEMAGNE

Le régime des immunités parlementaires en Allemagne résulte :

- de l'article 46 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) ;
- du Règlement du *Bundestag* (*Geschäftsordnung*), notamment son article 107 ;
- d'une décision du *Bundestag* concernant la levée de l'immunité de ses membres (*Beschluß des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages*) figurant à l'annexe 6 du Règlement du *Bundestag* ;
- et de lignes directrices de la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*) sur les grands principes dans les affaires d'immunité (*Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten*) rédigées sur le fondement de l'article 107 de ce règlement, également publiées dans l'annexe 6 de ce document.

Ce régime ne vaut que pour le *Bundestag*, chambre fédérale des députés. Aucune loi fédérale n'accorde l'irresponsabilité ou l'inviolabilité aux membres du *Bundesrat*, qui est composé de membres des gouvernements des *Länder* qui les nomment et les révoquent.

Le Président de la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du règlement intérieur rappelle dans une note sur le « droit d'immunité<sup>1</sup> » (*immunitätsrecht*) que celui-ci a pour objet d'assurer la capacité de travail et de fonctionnement du *Bundestag* et de le préserver, en tant qu'organe constitutionnel, contre les empiètements de l'exécutif et du judiciaire à tous les niveaux de l'administration étatique. Si cette immunité n'est pas un droit individuel propre conféré aux parlementaires, ceux-ci ont néanmoins droit à ce que le *Bundestag*, lors d'une décision de levée d'immunité, ne se fonde pas sur des motifs subjectifs ou arbitraires.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

En vertu de l'article 46-1 de la Loi fondamentale, un député ne peut jamais faire l'objet de poursuites judiciaires ou disciplinaires, ni voir sa responsabilité mise en cause d'une quelconque façon en raison d'un vote

---

<sup>1</sup> Note explicative du 20 janvier 2014 aux membres du *Bundestag* sur le droit d'immunité.

émis ou d'une déclaration qu'il a faite au *Bundestag* ou dans l'une de ses commissions dans l'exercice de son mandat. Cette disposition ne s'applique pas aux injures à caractère diffamatoire (*verleumderische Beleidigung*).

Un député ne peut donc être poursuivi en raison d'une injure simple (*einfache Beleidigung*) proférée dans ou en dehors du Parlement, celle-ci étant considérée comme ayant un caractère politique non diffamatoire.

L'irresponsabilité (*Indemnität*) s'étend aux opinions ou votes en séance plénière ou en commission, à l'exclusion des déclarations faites hors du domaine parlementaire (*außerhalb des parlamentarischen Bereichs*).

## 2. Durée

L'irresponsabilité s'applique aux opinions exprimées tout au long du mandat parlementaire et dure après la fin dudit mandat. Elle ne peut pas être levée.

## B. L'INVOLABILITÉ

### 1. Étendue

L'article 46 de la Loi fondamentale prévoit que, pour tout acte passible d'une sanction, un député ne peut voir sa responsabilité mise en cause ou être arrêté qu'avec l'accord du *Bundestag*, sauf en cas de flagrant délit.

En matière de **poursuite pénale**, le *Bundestag* autorise de manière générale, pour chaque législature, l'ouverture des procédures d'enquête (*Ermittlungsverfahren*) - quelles que soient leurs modalités - à l'encontre de ses membres en cas d'actes délictueux, sauf s'il s'agit d'injures à caractère politique. Au préalable, le ministère public doit informer le président du *Bundestag* et le membre concerné par l'enquête, sauf si celle-ci serait compromise ou entravée de ce fait. L'enquête ne peut commencer qu'à l'expiration d'un délai de 48 heures après la notification<sup>1</sup>. Ce délai peut être prolongé. Le président transmet directement cette notification à la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement. Celle-ci sera informée de l'enquête par son président lors de sa prochaine réunion et, s'il est besoin de concertations ou d'autres questions, suivra l'affaire. Le député concerné est informé par le président de son groupe politique.

---

<sup>1</sup> Les fins de semaine et les jours fériés ne sont pas pris en compte dans son calcul.

Une autorisation individuelle du *Bundestag* est requise pour toute mise en accusation, arrestation, perquisition ou saisie.

Lors d'une **perquisition** (*Durchsuchung*) ou d'une **saisie** (*Beschlagnahme*), la présence d'un autre député est obligatoire. Dans les locaux du *Bundestag*, un représentant du président doit également être présent. Le député chargé d'accompagner est désigné par le président, après avis du président du groupe parlementaire auquel appartient le parlementaire mis en cause.

L'autorisation est enfin requise pour la déclaration sous serment dans une procédure d'insolvabilité d'un membre.

## 2. Procédure de levée

En vertu de l'article 107 du Règlement du *Bundestag*, les demandes de levée d'immunité sont transmises sans délai par le Président à la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement. Celle-ci s'appuie sur les grands principes en matière d'immunités qu'elle a énoncés dans les lignes directrices précitées pour rendre sa recommandation. Elle débat à huis-clos et le procès-verbal n'est pas rendu public.

La commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement émet, par un vote à main levée, une proposition de décision (*Beschlussempfehlung*) se fondant non pas sur le fond de l'affaire mais sur sa cohérence (*Nachvollziehbarkeit*). Elle peut entendre le député mis en cause sur demande d'un groupe politique.

La proposition de décision est ensuite inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière, sauf dans des cas spécifiques (v. *infra*). La discussion en séance plénière sur la proposition de décision n'est pas enfermée dans un délai. Elle doit cependant commencer au plus tôt 3 jours après la distribution de ce document. Si celui-ci n'est pas distribué, il fait l'objet d'une lecture à voix haute.

### a) La demande de levée : auteur et contenu

En vertu des principes définis en matière d'immunité, la levée de celle-ci peut être demandée par :

- le ministère public, un tribunal, les juridictions d'honneur, les juridictions professionnelles de droit public et les « organisations professionnelles exerçant une surveillance en vertu de la loi » ;

- le tribunal dans les cas d'actions pénales engagées par la partie lésée sans le concours du parquet (*Privatklage*) et avant l'ouverture de la procédure principale ;

- un créancier lors d'une procédure d'insolvabilité, le tribunal ne pouvant agir en l'absence de cette demande ;

- et la commission permanente chargée de la Vérification des scrutins, de l'immunité et du Règlement.

Les demandes sont transmises par voie hiérarchique par le procureur général, le ministère de la Justice d'un *Land* et le ministère fédéral de la Justice au Président du *Bundestag*, qui les renvoie à la commission compétente. Un créancier peut cependant adresser sa demande directement à l'assemblée.

Les textes ne spécifient pas de critères de recevabilité particuliers.

#### *b) Examen de la demande et décision*

La proposition de décision de la commission est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière. Elle est examinée sans débat. Il est toutefois possible à un membre de faire une explication de vote (*eine Erklärung zur Abstimmung*) en vertu de l'article 31 du Règlement. Le vote se fait à main levée.

La séance plénière est publique. Toutefois le huis-clos peut être prononcé en vertu de l'article 42 de la Loi Fondamentale par la majorité des deux tiers, à la demande d'un dixième des membres du *Bundestag* ou à la demande du Gouvernement fédéral.

Hormis lors de son audition par la commission permanente, possible sur demande d'un groupe politique, le membre concerné n'est pas autorisé à s'exprimer sur le fond. La décision du *Bundestag* est ensuite transmise au ministre de la Justice qui doit à son tour la communiquer à l'autorité demanderesse.

Pour les infractions routières et les affaires de faible importance (*Bagatellfall*)<sup>1</sup>, la recommandation de la commission, transmise au *Bundestag* par le président, est réputée adoptée, sans inscription à l'ordre du jour de la séance plénière, dans les 7 jours, à défaut d'objection ou d'opposition.

En cas de flagrant délit ou d'arrestation le jour suivant le fait incriminé, l'autorisation préalable du *Bundestag* n'est pas nécessaire.

---

<sup>1</sup> Cette expression, issue de la pratique juridique et non d'une loi, renvoie aux infractions pénales délictuelles pour lesquelles la faute du prévenu est considérée comme faible, dans le cas où il n'existe pas d'intérêt public particulier à poursuivre.

*c) Appel de la décision*

Un député ne peut pas faire appel mais peut néanmoins engager une « procédure pour régler un litige entre organes » (*Organstreitverfahren*) devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande (*Bundesverfassungsgericht*) s'il estime que les droits inhérents à sa fonction de député (*die Statusrechten eines Abgeordneten*) ont été violés. Tel fut le cas en 2001, lorsqu'un député soupçonné de fraude fiscale contesta l'autorisation de perquisition donnée par le *Bundestag* et le fait que ce dernier n'ait pas demandé la suspension de la procédure pénale. Son recours a été rejeté<sup>1</sup> par la Cour constitutionnelle fédérale au motif que l'immunité n'est pas un droit individuel propre conféré aux parlementaires, bien que ces derniers aient droit à ce que le *Bundestag* ne se fonde pas sur des motifs subjectifs ou arbitraires lorsqu'il lève une immunité. En l'espèce, le tribunal a jugé que la décision de l'assemblée n'était ni incohérente ni disproportionnée.

*d) Possibilité de suspendre des poursuites déjà engagées*

En vertu de l'article 46-4 de la Loi fondamentale, toute procédure pénale intentée ou engagée selon l'article 18 contre un député, toute détention ou limitation de sa liberté personnelle doivent être suspendues lorsque le *Bundestag* le demande.

*e) Renonciation*

Le parlementaire ne peut pas renoncer à son immunité.

---

<sup>1</sup> Cour constitutionnelle fédérale, Ronald Pofalla contre le *Bundestag* et son président, 2 BVe 2/00 du 17 décembre 2001, paragraphes 1 à 98.



## AUTRICHE

Le régime des immunités parlementaires résulte, pour les membres du *Nationalrat*, l'homologue de l'Assemblée nationale française :

- du chapitre II de la Constitution autrichienne (*Bundes-Verfassungsgesetz*) ;

- et de l'article 10 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil national (*Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates*) de 1975.

Les membres du Conseil fédéral (*Bundesrat*), jouissent, quant à eux, pendant toute la durée de leur mandat, de l'immunité résultant de leur appartenance au Parlement régional (*Landtag*) qui les a délégués.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

- **À quelles opinions s'applique l'irresponsabilité ?**

En vertu de l'article 57(1) de la Loi constitutionnelle autrichienne, les membres du Conseil national ne peuvent jamais être mis en cause en raison d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions. Néanmoins, leur responsabilité peut être engagée devant le Conseil national à la suite d'une déclaration verbale ou écrite.

- **S'applique-t-elle aux opinions exprimées au sein du Parlement et/ou en dehors du Parlement ?**

L'irresponsabilité ne vaut que pour des votes ou déclarations liés directement à l'exercice du mandat parlementaire, soit en séance plénière, dans les commissions permanentes ou groupes politiques, soit au titre de rapports, de propositions de loi ou de questions. Elle ne s'applique pas aux activités extérieures, comme par exemple la signature d'un article dans un journal.

#### 2. Durée

L'irresponsabilité s'applique aux opinions exprimées dans le cadre du mandat parlementaire et dure après la fin dudit mandat.

## **B. L'INVIOLABILITÉ**

### **1. Étendue**

L'article 57(2) de la Constitution autrichienne dispose qu'un membre du Conseil national ne peut être arrêté pour un acte réprimé par la loi qu'après l'autorisation de cette Assemblée (l'accord préalable n'est pas nécessaire en cas de flagrant délit lors de la perpétration d'un crime). Celle-ci est également requise pour les perquisitions au domicile (*Hausdurchsuchungen*) d'un de ses membres.

Les membres du Conseil national ne peuvent être poursuivis sans l'autorisation de cette assemblée pour un acte répréhensible que si celui-ci n'est « manifestement pas lié à la fonction politique » du parlementaire (article 57(3) de la Constitution).

En vertu de l'article 57(5) du même texte, dans le cas d'une arrestation en flagrant délit dans la perpétration d'un crime<sup>1</sup>, les autorités doivent sans délai en informer le président du Conseil national.

Si le Conseil national ou, hors session, la commission permanente chargée de l'immunité le demande, l'arrestation doit être levée et les poursuites suspendues.

### **2. Procédure de levée**

À la demande du parlementaire concerné ou d'un tiers des membres de la commission permanente chargée des questions d'immunité (*Immunitätsausschuss*), l'autorité chargée des poursuites doit demander au Conseil national de se prononcer sur l'existence du lien entre l'acte répréhensible et la fonction politique.

La commission saisie vote et émet une recommandation au Conseil national sur l'existence ou l'absence d'un tel lien.

Le président du Conseil national doit ensuite soumettre au vote de son assemblée la demande de levée de l'immunité. Si cette dernière ne se prononce pas formellement dans les 8 semaines, le consentement est réputé donné.

#### *a) La demande de levée : auteur et contenu*

Le ministère public (*Staatsanwaltschaft*) ou la direction de la police fédérale (*Bundespolizeidirektion*) présente une demande écrite à partir de laquelle la commission permanente puis le Conseil national devront statuer.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 17 du Code pénal autrichien, les crimes (*Verbrechen*) sont des actes intentionnels passibles d'une peine d'emprisonnement à perpétuité ou supérieure à 3 ans.

En pratique, la demande n'est formulée par le parquet que lorsque le lien, ou son absence, n'est pas clairement établi. Dans ce cas, l'autorité fournit à l'appui de sa demande des pièces de son dossier concernant le parlementaire en question.

Les textes étudiés ne font pas référence à d'autres critères.

*b) Examen de la demande et décision*

La commission compétente débat de la demande lors d'une réunion à huis-clos puis rédige un rapport précisant le nom de l'autorité à l'origine de la demande, le titre ou numéro de dossier de l'affaire en question, le résultat du vote en commission et la recommandation faite au Conseil national sur la (non) levée de l'immunité.

La levée de l'immunité est décidée par le Conseil national, qui n'est pas tenu de motiver sa décision. L'assemblée débat et vote à main levée.

L'article 57(4) de la Constitution dispose que le Conseil national a 8 semaines – périodes hors session non comprises – pour se prononcer. À l'expiration de ce délai, le consentement est réputé donné.

Le Conseil national peut exclure le public sur la demande d'un cinquième de ses membres. Tel n'a jamais été le cas jusqu'à présent.

*c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

*d) Renonciation*

Le parlementaire ne peut pas renoncer à son immunité.



## BELGIQUE

Le Parlement fédéral belge est composé de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des Représentants.

Le régime des immunités résulte de la Constitution de 1831, qui tend à protéger la liberté d'expression des législateurs (article 58) et instaurer une immunité dans le cadre de leur mandat parlementaire (article 59).

Le Règlement du Sénat ne prévoit pas de dispositions spécifiques relatives à la levée de l'immunité, cette procédure étant réglée par les usages. Le Règlement de la Chambre des représentants (article 160) traite de l'autorisation de poursuivre ses membres. Deux publications de la Chambre des représentants précisent les dispositions applicables en matière d'irresponsabilité<sup>1</sup> et d'inviolabilité<sup>2</sup>. Les informations contenues dans cette notice en sont issues.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

##### • À quelles opinions s'applique l'irresponsabilité ?

En vertu de l'article 58 de la Constitution, les membres de chaque chambre ne peuvent être poursuivis ni pour les opinions ni pour les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. L'irresponsabilité couvre toutes les opinions et tous les votes repris dans le Compte rendu intégral, le Compte rendu analytique, le Bulletin des questions et réponses et les documents parlementaires. Un parlementaire est également protégé lorsqu'il dépose une proposition de loi, une résolution, une motion ou une question écrite.

Les cours, tribunaux et organes disciplinaires ne sont donc pas compétents pour se prononcer sur des litiges résultant d'une opinion ou d'un vote exprimé par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions. L'irresponsabilité est absolue, l'assemblée ne peut pas la lever.

##### • S'applique-t-elle aux opinions exprimées au sein du Parlement et/ou en dehors du Parlement ?

L'irresponsabilité parlementaire résulte du lien avec la fonction et non du lieu où l'opinion a été émise.

---

<sup>1</sup> *Précis de droit parlementaire, l'irresponsabilité parlementaire*, service Juridique de la Chambre des représentants, 2007.

<sup>2</sup> *Précis de droit parlementaire, l'inviolabilité parlementaire*, service Juridique de la Chambre des représentants, 2007.

La protection est acquise dans l'exercice des fonctions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'enceinte parlementaire.

Selon le précis publié par la Chambre des représentants, on entend par opinions celles exprimées aussi bien oralement que par écrit (propositions de loi, rapports, amendements,...). Les actes de violence ne sont pas couverts par l'irresponsabilité. Les gestes peuvent être considérés comme l'expression d'une opinion, sauf s'ils sont assortis de violences.

Enfin, il est généralement admis que le parlementaire n'est pas couvert par l'irresponsabilité s'il répète, par exemple lors d'une interview ou d'une conférence de presse, des propos tenus au cours d'une réunion parlementaire. S'il édite, sous forme de brochure, un discours tenu au sein de l'assemblée parlementaire, il n'est pas davantage protégé. En revanche, la protection joue pour le simple envoi d'un discours prononcé au Parlement.

## **2. Durée**

L'irresponsabilité parlementaire, qui s'applique dès le début du mandat, dure après la fin de la fonction parlementaire pour les opinions et votes émis lors de celle-ci.

## ***B. L'INVIOLABILITÉ***

### **1. Étendue**

En vertu de l'article 59 de la Constitution, aucun membre du Sénat ou de la Chambre des Représentants ne peut, en matière répressive, être renvoyé, cité directement devant une cour ou un tribunal ou être arrêté sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie. Cette disposition ne s'applique pas au flagrant délit.

L'inviolabilité vaut pendant la durée de la session – qui équivaut, en pratique, à celle de la législature – en matière répressive.

L'arrestation ou les poursuites entreprises en dehors de la session peuvent être poursuivies après l'ouverture de la session sans que l'accord de l'assemblée ne soit requis.

On distingue les actes nécessitant l'autorisation de la chambre de ceux qui supposent l'intervention du premier président de la cour d'appel.

*Actes nécessitant l'autorisation de la Chambre*

L'autorisation de l'assemblée est requise pour l'arrestation, le renvoi devant une cour ou un tribunal, ou encore la citation directe d'un de ses membres. En cas de perquisition, le président de la Chambre ou un membre désigné par lui doit être présent.

L'inviolabilité protège le parlementaire en matière pénale (répressive) pour toutes les catégories d'infractions : crimes, délits et contraventions, y compris celles au Code de la route. En revanche, elle ne s'applique pas en matière civile, ne valant ni pour les actions disciplinaires ni devant les juridictions administratives.

*Actes nécessitant « de préférence » l'intervention du premier président de la cour d'appel*

Certaines mesures contraignantes ne peuvent être ordonnées à l'égard d'un parlementaire que par le premier président de la cour d'appel à la requête du juge d'instruction compétent. Tel est le cas du « mandat d'amener en vue d'un interrogatoire ou d'une confrontation, du mandat de perquisition lorsque le parlementaire ne donne pas son accord, de la saisie effectuée dans le cadre d'une telle perquisition, du repérage d'appels sans l'autorisation de l'intéressé et des écoutes téléphoniques et de l'exploration corporelle ». L'autorisation de l'assemblée concernée n'est pas requise mais le président doit toutefois être informé. Le parlementaire ne bénéficie donc d'aucune protection particulière en ce qui concerne l'interrogatoire, la confrontation avec des témoins, la perquisition, la saisie ou le repérage d'appels téléphoniques avec son consentement, la mise en accusation et l'inculpation.

*Régime de la suspension des poursuites*

Un parlementaire peut, à tous les stades de l'instruction, demander à l'assemblée dont il fait partie de suspendre les poursuites. Il doit, dans ce cas, étayer sa demande. La chambre concernée ne peut ordonner la suspension qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 59 al. 5 de la Constitution). Elle peut ordonner la suspension de tous les actes d'instruction ou la limiter à un ou plusieurs actes d'instruction particuliers.

Dès qu'une juridiction de jugement a été saisie, la suspension ne peut être demandée que par l'assemblée.

L'assemblée dont fait partie un parlementaire peut en outre requérir, de sa propre initiative, la suspension de la détention de ce membre (art. 59 al. 6), par un vote à la majorité simple. Elle ne peut toutefois plus demander la suspension après la clôture des débats dans une procédure pénale. La suspension des poursuites ou de la détention ne peut jamais s'étendre au-delà de la durée de la session.

## 2. Procédure de levée

L'assemblée fixe souverainement la procédure relative à la levée de l'immunité. Le Règlement du Sénat ne prévoit pas de dispositions spécifiques mais s'appuie sur les usages. À la Chambre des représentants, la procédure est visée à l'article 160 du Règlement.

### *a) La demande de levée : auteur et contenu*

En vertu de l'article 59 de la Constitution, pendant la durée de la session, seuls les officiers du ministère public et les agents compétents peuvent intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un parlementaire. Selon le *Précis* de la Chambre des représentants, la demande de levée de l'inviolabilité doit « de préférence » émaner du procureur général près la cour d'appel compétente. Cette demande doit être adressée au président de l'assemblée, accompagnée d'un dossier reprenant les faits reprochés, les plaintes éventuelles, les témoignages, les aveux et les pièces justificatives.

### *b) Examen de la demande et décision*

Le président informe l'assemblée de la demande de levée de l'inviolabilité sans mentionner ni le nom de l'intéressé ni les faits reprochés. La demande est ensuite renvoyée à la commission de la Justice du Sénat ou à la commission des Poursuites de la Chambre des Représentants, une commission spécifique.

#### • Examen

La commission se réunit à huis clos. Elle peut entendre le membre concerné, lequel a également le droit d'être entendu s'il en fait la demande. Il peut se faire assister par un de ses collègues ou par un conseil. Il peut déposer des notes ou des documents.

La commission peut inviter le ministère public à communiquer des informations complémentaires ou des pièces du dossier qui n'ont pas été transmises.

Au Sénat, le dossier peut être consulté au secrétariat de la commission de la Justice, à des heures fixées par celle-ci, par les membres de cette commission, l'intéressé et/ou ses avocats. Le rapporteur présente le dossier à la commission.

Si la commission décide d'entendre des témoins, les auditions se tiennent en l'absence du parlementaire concerné. Ce dernier peut néanmoins prendre connaissance des éléments de la déposition figurant dans le rapport.

La délibération a également lieu en l'absence du membre intéressé. La commission statue à la majorité simple. Toutefois « la tradition veut que l'on recherche un consensus »<sup>1</sup>.

Pour rendre sa « recommandation », la commission de la Justice du Sénat vérifie que la demande de levée n'est pas motivée par des raisons politiques. La commission des Poursuites de la Chambre, quant à elle, fonde sa « recommandation » sur un éventail de critères plus larges. Outre les motifs politiques, elle peut également se prononcer contre la levée si les éléments lui paraissent « fantaisistes, irréguliers, prescrits, arbitraires ou ténus »<sup>2</sup>.

#### • **Décision**

La commission saisie sur l'affaire adresse une « recommandation » à l'assemblée plénière qui statue à la majorité simple sur la levée de l'inviolabilité.

Le Sénat peut se réunir à huis clos à la demande du président ou à la demande écrite de dix membres. Le parlementaire concerné décide lui-même de sa présence et de sa participation. Le rapporteur présente ses conclusions – il est de coutume de garantir l'anonymat et de limiter, dans la mesure du possible, la description des faits –, chaque sénateur peut ensuite demander la parole. Toutefois, le Sénat se prononce traditionnellement sur les conclusions de la commission sans aucun débat. Le Sénat statue à la majorité simple, mais la tradition veut que l'on recherche un assentiment unanime.

Le vote a lieu en principe par « assis et levé » et porte sur les conclusions de la commission. Un vote par appel nominal est possible à la demande de 5 membres. L'intéressé décide lui-même s'il participe au vote.

Lors du débat en séance plénière à la Chambre des Représentants, seuls le rapporteur de la commission, le membre intéressé ou un membre le représentant, un orateur pour et un orateur contre sont autorisés à prendre la parole en vertu de l'article 160 du Règlement. Le débat est public, sauf si le président ou 10 membres demandent que la Chambre se forme en comité secret.

L'assemblée peut en outre limiter la portée de l'autorisation de poursuivre en l'accordant, par exemple, pour certains faits et en la refusant pour d'autres. L'assemblée peut également autoriser le renvoi devant une juridiction ou la citation directe, mais refuser l'arrestation.

---

<sup>1</sup> *Précis de droit parlementaire, l'inviolabilité parlementaire*, précité, p. 18.

<sup>2</sup> *Précis de droit parlementaire, l'inviolabilité parlementaire*, précité, p. 40.

*c) Appel de la décision*

La décision de levée n'est pas susceptible d'appel.

*d) Renonciation*

Les parlementaires ne peuvent pas renoncer volontairement à l'immunité.

## CANADA

Le régime des « privilèges, immunités et pouvoirs » applicable au Parlement canadien procède, d'une part, de ceux que possédaient la Chambre des communes du Royaume-Uni et ses membres au moment de l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867 et, d'autre part, de ceux fixés depuis lors par les lois du Canada. L'analyse du régime en vigueur au Canada est donc indissociable de celui applicable au Royaume-Uni, autre pays de *Common Law*. Comme ceux d'outre-Manche, les textes canadiens se réfèrent à la notion de « privilège parlementaire » dont certains traits correspondent aux concepts d'irresponsabilité, d'inviolabilité ou d'immunité. Ces privilèges sont déterminés par :

- la Loi constitutionnelle de 1867, en particulier son article 18 ;
- et la loi sur le Parlement de 1985 modifiée, notamment ses articles 4 et 5.

La *Note de procédure du Sénat* n°12 sur le privilège parlementaire et le *Compendium* de la Chambre des communes précisent également les règles applicables en la matière. Les informations figurant ci-après en sont issues.

### A. CONTENU DU « PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE »

Selon une définition classique, le privilège parlementaire est « *la somme des droits particuliers à chaque chambre collectivement [...] et aux membres de chaque chambre, individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions* »<sup>1</sup>. Deux auteurs observent que : « *Le privilège appartient essentiellement à la chambre dans son ensemble ; à titre individuel, les députés ne peuvent l'invoquer que dans la mesure où une atteinte à leurs droits ou des menaces risqueraient d'entraver le fonctionnement de la Chambre. En outre, les députés ne peuvent invoquer le privilège ou l'immunité pour des questions qui ne sont pas liées à leurs fonctions à la Chambre* »<sup>2</sup>.

Les droits et immunités des parlementaires à titre individuel sont la « liberté de parole », « l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles », « l'exemption du devoir de juré » et la « dispense de l'obligation de comparaître devant un tribunal ».

Les deux principaux pouvoirs ou privilèges collectifs du Parlement consistent en son pouvoir disciplinaire et son droit exclusif de régler ses affaires internes.

---

<sup>1</sup> *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament.*

<sup>2</sup> Roland Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la chambre des communes*, citant Griffith et Ryle.

## **1. La « liberté de parole »**

En vertu du privilège de « liberté de parole », les membres du Parlement sont libres de formuler, lors des délibérations parlementaires, toute observation, en séance plénière ou en commission, en jouissant d'une complète « immunité de poursuite ».

Cette « liberté de parole » s'applique aux propos tenus en séance publique et au sein des commissions. Un parlementaire qui diffuserait ses propos hors du cadre du compte rendu officiel pourrait ne pas bénéficier de l'immunité. Les opinions émises ne sont donc pas nécessairement couvertes par le privilège si elles sont reprises dans un communiqué de presse, sur un site internet, à la radio ou à la télévision.

## **2. L' « immunité d'arrestation » en matière civile**

Les parlementaires canadiens bénéficient d'une « immunité d'arrestation » dans les affaires civiles mais pas en matière pénale.

En matière civile, le privilège fait obstacle à l'arrestation<sup>1</sup> et à l'emprisonnement. Il repose sur l'idée d'une priorité du Parlement à bénéficier de la présence de ses membres, qui doivent s'acquitter de leurs fonctions. Les parlementaires en bénéficient :

- durant les 40 jours précédant et suivant une session parlementaire ;
- 40 jours après la dissolution d'une législature ;
- et à compter de la proclamation du résultat d'une élection.

Les membres du Parlement ne sont toutefois pas protégés contre les autres procédures en matière civile<sup>2</sup>.

Le privilège ne peut être invoqué pour les affaires à caractère criminel ou pénal telles que les atteintes à l'ordre public, les affaires comportant des infractions criminelles aux lois fédérales ou provinciales. Le parlementaire n'est pas davantage protégé s'il est soupçonné, accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel, à moins que l'infraction ne soit liée aux délibérations du Parlement.

L'arrestation d'un parlementaire peut même être effectuée dans la propre enceinte du Parlement, dès lors que la Chambre ne siège pas.

La présidence de la Chambre doit être informée par les autorités compétentes de l'arrestation ou de la détention d'un parlementaire pour une

---

<sup>1</sup> Le terme d' « arrestation » est ici retenu en se référant à la terminologie utilisée en droit canadien.

<sup>2</sup> Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, McGill-Queen's Press, 1997, p. 159.

période « relativement longue », par exemple en cas de détention préventive. De même, toute condamnation à une peine d'emprisonnement doit faire l'objet d'une information au Parlement.

*a) La dispense d'obligation de comparaître devant un tribunal*

Pendant les sessions parlementaires, les membres du Parlement sont exemptés de l'obligation de répondre à une citation à comparaître comme témoin devant un tribunal civil, criminel ou militaire. Un parlementaire peut cependant renoncer à se prévaloir de cette protection afin d'éviter de perturber le cours de la justice<sup>1</sup>.

*b) L' « exemption du devoir de juré »*

Comme les chambres ont un droit prioritaire à bénéficier de la présence de leurs membres, ceux-ci ne sont pas tenus d'accepter de faire partie d'un jury.

### **3. Procédure applicable aux « questions de privilège »**

La procédure relative aux questions de privilège résulte du Règlement de l'assemblée et des usages.

*a) La demande de levée : auteur et contenu*

Les « questions de privilège » peuvent être soulevées par un parlementaire.

D'après le guide *La procédure et les usages de la Chambre des communes du Canada*<sup>2</sup>, le parlementaire qui désire soulever une question de privilège doit, en premier lieu, convaincre le président de la chambre à laquelle il appartient que la demande qu'il lui remet peut, en première analyse, faire l'objet de la procédure applicables à ces questions.

Le président vérifie :

- s'il existe une suspicion d'atteinte au privilège parlementaire ;
- et si la question a été soulevée à la première occasion.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*

<sup>2</sup> Comme les précédents, les éléments *infra* sont tirés du travail précité de MM. Robert Marleau et Camille Montpetit.

Dans l'affirmative, le président informe la Chambre de ce que la question peut, selon lui, être examinée par priorité en séance publique.

Dans la négative, le président informe la Chambre des motifs pour lesquels il estime que la demande n'est pas fondée « de prime abord » et la procédure prend fin.

*b) Examen de la demande*

Le parlementaire autorisé à soulever une question de privilège dépose une motion à cet effet. L'usage est que la motion mentionne le renvoi du sujet à une commission chargée d'en étudier le contenu.

En séance publique, il expose les faits à l'origine de sa demande et la raison pour laquelle la chambre doit délibérer sur celle-ci par priorité. D'autres parlementaires peuvent intervenir à cette occasion.

Le droit commun de l'examen des motions est applicable : limitation des discours à 20 minutes, suivies de 10 minutes de questions et d'observations, le Premier ministre et le chef de l'opposition bénéficiant d'un temps de parole non limité.

Si la motion a trait à la conduite d'un député, celui-ci s'explique puis se retire.

La chambre peut amender le contenu de la motion.

À l'issue du débat, la motion est mise aux voix.

## ESPAGNE

Le principe de l'irresponsabilité (*inviolabilidad*) parlementaire est fixé par le premier alinéa de l'article 71 de la Constitution espagnole de 1978 et par les articles 21 du Règlement du Sénat (*Senado*) et 10 du Règlement du Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*), l'homologue de l'Assemblée nationale française.

Le principe de l'inviolabilité (*inmunidad*) parlementaire résulte du deuxième alinéa de l'article 71 de cette Constitution. Sa mise en oeuvre s'effectue dans les conditions prévues par les articles 22 du Règlement du *Senado* et 11 à 14 du règlement du *Congreso de los diputados*.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

L'article 71 (1) de la Constitution dispose que les députés et les sénateurs jouissent de l'irresponsabilité « pour les opinions qu'ils ont exprimées dans l'exercice de leurs fonctions ».

L'irresponsabilité qui, précise l'article 21 du règlement du *Senado*, concerne tant les opinions que les votes émis dans le cadre des fonctions parlementaires, s'étend à toute activité considérée comme l'exercice de ces fonctions parlementaires.

L'article 10 du règlement du Congrès des députés ne fait, quant à lui, référence qu'aux « opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions » par les membres de cette assemblée.

L'irresponsabilité s'applique au sein et en dehors du Parlement.

#### 2. Durée

Les effets de l'irresponsabilité se poursuivent après l'expiration de du mandat. (article 21 du Règlement du *Senado* et article 10 du Règlement du *Congreso de los Diputados*).

## B. L'INVIOLABILITÉ

### 1. Étendue

Les députés et les sénateurs bénéficient d'une inviolabilité.

Selon le deuxième alinéa de l'article 71 de la Constitution, ces parlementaires ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, être détenus qu'en cas de flagrant délit et ne peuvent être ni inculpés ni poursuivis sans l'autorisation préalable de la chambre à laquelle ils appartiennent. Le premier alinéa de l'article 22 du Règlement du *Senado* prévoit qu'en cas d'arrestation à la suite d'un flagrant délit celle-ci est communiquée immédiatement à la présidence du Sénat. L'article 12 du règlement du *Congreso de los Diputados* précise que le président de cette assemblée, lorsqu'il a connaissance de la détention d'un député ou de toute autre acte qui pourrait faire obstacle à l'exercice de son mandat, prend les mesures nécessaires pour préserver « les droits et prérogatives de la chambre et de ses membres ».

### 2. Procédure de levée

La procédure de levée de l'immunité parlementaire est fixée par les articles 22 du Règlement du *Senado* et 13 et 14 du Règlement du *Congreso de los Diputados*.

#### a) La demande de levée : auteur et contenu

Aux termes des articles 4 et 5 de la loi du 9 février 1912 désignant les tribunaux ayant à connaître des actions contre les sénateurs et les députés, la chambre criminelle (*Sala de lo Criminal*) du Tribunal suprême (*Tribunal Supremo*) est compétente pour juger les actions contre ces parlementaires.

La demande (*supplicatorio*) de levée de l'immunité d'un parlementaire est adressée par le président du *Tribunal Supremo* au président de la chambre à laquelle appartient le parlementaire concerné. Cette demande est accompagnée de l'indication des diligences que le Tribunal a jugées nécessaires et de l'avis du parquet.

#### b) Examen de la demande

##### • Examen

Le président du *Senado* transmet directement (sans consultation du Bureau) la demande à la Commission des demandes (*Comisión de Suplicatorios*), qui dispose de 30 jours après l'audition de l'intéressé ou ses

explications écrites, pour rendre un avis fondé sur les éléments transmis et l'audition de l'intéressé.

Le président du *Congreso de los Diputados* soumet la demande au Bureau (*mesa*) de cette assemblée qui émet un avis conforme sur sa transmission à la Commission sur le statut des députés (*Comisión del Estatuto de los Diputados*). Si le Bureau donne son accord, le Président transmet la demande dans les cinq jours de sa réception à la Commission sur le statut des députés. Après l'audition de l'intéressé –qui peut être réalisée par écrit–, la commission dispose de 30 jours pour statuer.

L'avis motivé de la commission de l'une ou l'autre assemblée est inscrit à l'ordre du jour dès sa première séance plénière.

- **Décision**

Le Règlement du *Senado* prévoit que celui-ci siège en comité secret pour être informé de l'avis rendu sur la demande. Une norme supplétive de la présidence du *Senado* du 9 octobre 2007, sur le mode de vote en séance publique des avis de la commission des Demandes a précisé que le Sénat s'exprime, en principe, au moyen du scrutin électronique secret (sans mention du vote personnel). Le président peut, toutefois, décider que le scrutin aura lieu au moyen de bulletins.

Le Règlement du *Congreso de los Diputados* ne précise pas les modalités du vote selon lesquelles est adoptée la décision de cette assemblée.

Le président de la chambre concernée transmet au *Tribunal Supremo*, dans les huit jours suivant le vote en séance, le résultat de celui-ci. La demande est considérée comme rejetée si la chambre n'a pas statué dans les soixante jours à compter du lendemain de sa réception.

*c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

*d) Renonciation*

Le parlementaire intéressé ne peut pas renoncer à son immunité, qui n'est pas considérée comme un privilège mais comme une garantie dont disposent les chambres contre une éventuelle ingérence extérieure.



## ITALIE

Le principe l' « absence de droit de contrôle » (*insindacabilità*) équivalent -toutes choses égales par ailleurs- à l' « irresponsabilité parlementaire » à laquelle on fera cependant référence dans cette notice est fixé par le premier alinéa de l'article 68 de la Constitution italienne précisée par la loi n° 140 du 20 juin 2003 portant dispositions pour l'application de l'article 68 de la Constitution et en matière de procès pénaux concernant les hautes charges de l'Etat.

L'équivalent du principe d' « inviolabilité parlementaire » résulte du deuxième alinéa de l'article 68 cette Constitution. Sa mise en œuvre s'effectue dans les conditions prévues par les articles 19, 135 et 135 bis du Règlement du *Senato della Repubblica*, ainsi que par les articles 18 à 18 quater du Règlement de la *Camera dei deputati*, et par la loi n° 140 du 20 juin 2003 précitée.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

##### • À quelles opinions s'applique l'irresponsabilité ?

Le premier alinéa de l'article 68 de la Constitution dispose que les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 3 de la loi n° 140 du 20 juin 2003 portant dispositions pour l'application de l'article 68 de la Constitution et en matière de procès pénaux concernant les hautes charges de l'Etat dresse une liste non limitative des actes couverts par cette immunité, tels que :

- le dépôt de projets ou de propositions de loi ;
- le dépôt d'amendements et de motions relatives à l'ordre du jour ;
- les motions et résolutions ;
- et les autres interventions « connexes » à l'activité parlementaire, y compris celles effectuées hors du Parlement.

##### • L'irresponsabilité s'applique-t-elle aux opinions exprimées au sein du Parlement et/ou en dehors du Parlement ?

En vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'irresponsabilité s'applique au sein et en dehors du Parlement, sous

réserve de l'existence d'un « lien fonctionnel » (*nesso funzionale*) entre l'acte incriminé et la fonction parlementaire.

## 2. Durée

Les effets de l'irresponsabilité se poursuivent après l'expiration de du mandat.

## B. L'INVIOLABILITÉ

### 1. Étendue

Sénateurs et députés et bénéficient d'une forme d' « inviolabilité », encore que la Constitution italienne ne fasse pas explicitement référence à ce concept (voir *supra*). Selon le deuxième alinéa de l'article 68 de cette Constitution, les parlementaires ne peuvent, sans l'autorisation préalable de la chambre à laquelle ils appartiennent, être :

- soumis à une perquisition personnelle ou domiciliaire ;
- arrêtés ou privés de leur liberté personnelle ;
- maintenus en détention sauf dans le cas de l'exécution d'une condamnation devenue définitive ou encore en cas de flagrant délit si l'arrestation est prévue par la loi ;
- ou soumis à des écoutes de leurs conversations ou de leurs communications, quelques formes qu'elles revêtent ou à la saisie (*sequestro*) de leur correspondance.

### 2. Procédure de levée

La procédure de levée de l'immunité parlementaire est fixée par la loi n° 140 du 20 juin 2003 précitée et les articles 19, 135 et 135bis du Règlement du *Senato della Repubblica*, pour les sénateurs ainsi que par les articles 18 à 18 quater du Règlement de la *Camera dei deputati*, pour les députés.

#### a) La demande de levée : auteur et contenu

Aux termes de l'article 4 la loi n° 140 du 20 juin 2003, précitée, sauf en cas de flagrant délit, l'autorité qui souhaite obtenir l'autorisation d'effectuer une perquisition ou de prendre l'une des mesures évoquées *supra*

adresse directement sa demande à l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire concerné. La demande est adressée au Président du *Senato della Repubblica* en ce qui concerne les sénateurs et au président de la *Camera dei deputati* en ce qui concerne les députés. Elle précise le fait incriminé, les dispositions légales présumées violées et les éléments sur lesquels elle se fonde. Elle doit être renouvelée en cas de dissolution de la Chambre des députés.

*b) Examen de la demande*

*Au Sénat*

Le Président transmet la demande à la Commission des élections et des immunités parlementaires qui se compose de 23 sénateurs. Pour délibérer valablement, elle doit réunir au moins un tiers de ses membres qui peuvent, seuls, et à l'endroit où elle se réunit, consulter les éléments transmis. Le sénateur mis en cause qui n'a pas fourni d'explications peut adresser celles-ci au juge qui a demandé l'autorisation ou à la commission elle-même, y compris pas écrit. La commission doit rendre sa proposition dans les trente jours suivant la remise de la demande, délai qui peut être prolongé de trente jours, aux termes desquels la demande est automatiquement inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Des observations peuvent être présentées par les membres qui ne souscrivent pas à l'avis de la commission.

Le Sénat délibère sur la proposition de la commission ou, à défaut, sur la demande d'autorisation après avoir entendu le président de la commission.

La proposition motivée de la commission de l'une ou l'autre assemblée est inscrite à l'ordre du jour dès la première séance plénière de celle-ci.

*À la Camera dei Deputati*

Le Président transmet la demande à la commission des Autorisations, qui se compose de 21 députés. La commission doit rendre sa proposition dans les trente jours suivant la remise de la demande. À défaut de remise de cette proposition dans ce délai, le Président de la Chambre des députés nomme, parmi les membres de la commission, un rapporteur qui peut faire un rapport oral. Il inscrit la demande à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée. Jusqu'à la fin de la discussion en séance publique vingt députés peuvent présenter des conclusions contraires à celles de la commission. À défaut de telles conclusions, l'avis de la commission est adopté sans vote.

L'assemblée délibère sur l'avis de la commission.

*c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

*d) Renonciation*

Les textes n'évoquent pas ce point.

En pratique, la Cour constitutionnelle a reconnu au juge de droit commun qui est appelé à juger un parlementaire le droit d'élever le conflit relatif à l'exercice des compétences par les pouvoirs publics. La Cour constitutionnelle a estimé devoir vérifier si l'acte parlementaire en question relevait bien de l'exercice des fonctions parlementaires et sanctionne par ce biais les actes ne relevant pas de l'exercice légitime de ces fonctions.

À ce titre, cette Cour a annulé, à plusieurs reprises, des délibérations des assemblées parlementaires aux termes desquelles l'acte d'un parlementaire avait été accompli dans le cadre de l'exercice de son mandat et, partant, avait été protégé par une immunité.

## PAYS-BAS

« L'impossibilité d'être poursuivi » (*niet kunnen in rechte worden vervolgd of aangesproken*) équivalant – toutes choses égales par ailleurs – à l' « irresponsabilité parlementaire » est un principe posé à l'article 71 de la Constitution des Pays-Bas.

### 1. L'irresponsabilité

#### • À quelles opinions s'applique l'irresponsabilité ?

En vertu de l'article 71 de la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815 modifiée, les membres des deux chambres des États-généraux, le Parlement du Royaume, jouissent d'une irresponsabilité qui couvre les propos et les éléments qu'ils leur soumettent par écrit.

#### • S'applique-t-elle aux opinions exprimées au sein du Parlement et/ou en dehors du Parlement ?

Cette irresponsabilité ne s'applique qu'aux propos ou aux éléments soumis par écrit au Parlement, aussi bien pendant les séances publiques que durant les séances de commission.

### 2. L'inviolabilité

Les parlementaires ne bénéficient pas d'un régime spécifique d'inviolabilité.



## PORTUGAL

Le premier alinéa de l'article 157 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976 modifiée pose le principe de l'irresponsabilité parlementaire que précise l'article 10 du statut des députés de l'Assemblée de la République (*Assembleia da República*).

Le principe de l'inviolabilité parlementaire résulte des deuxième, troisième et quatrième alinéas du même article 157. Sa mise en œuvre s'effectue dans les conditions prévues par l'article 11 du Statut des députés de l'Assemblée de la République.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

Le premier alinéa de l'article 157 de la Constitution dispose que les députés « ne répondent ni civilement, ni pénalement, ni disciplinairement des votes et opinions qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions ».

L'irresponsabilité s'étend aussi, précise l'article 10 du statut des députés, aux votes et opinions émis « à cause de leurs fonctions ». Elle couvre les contacts directs avec les citoyens et les opinions politiques exprimées dans les médias, à l'exception des actes qui n'ont pas trait à la représentation parlementaire, sont effectués de façon manifestement abusive ou sont liés à la vie privée. Elle ne couvre pas les jugements exprimés dans des articles de presse, des rencontres avec les électeurs, des débats publics ou encore des débats tenus pendant la période électorale ou préélectorale.

#### 2. Durée

L'irresponsabilité s'applique au sein et en dehors du Parlement.

Les effets de l'irresponsabilité se poursuivent après l'expiration de du mandat.

L'irresponsabilité ne s'applique pas aux députés qui sont suspendus.

## **B. L'INVIOLABILITÉ**

### **1. Étendue**

Les députés bénéficient d'une inviolabilité.

Aux termes des alinéas 2 à 4 de l'article 157 de la Constitution, ils ne peuvent être :

- entendus pour faire une déposition ni comme accusé ni comme prévenu sans autorisation de l'Assemblée de la République, cette compétence étant liée quand existent d'importants indices de crime intentionnel (*doloso*) passible d'une peine d'emprisonnement de plus trois ans ;

- arrêtés ou détenus sans autorisation de l'Assemblée de la République, sauf en cas de crime intentionnel passible de plus trois ans d'emprisonnement et en cas de flagrant délit.

Cependant, les députés peuvent être suspendus par l'Assemblée si, à l'issue d'un procès criminel, ils sont condamnés. La suspension est de plein droit en cas de crime intentionnel passible de plus trois ans d'emprisonnement et en cas de flagrant délit.

### **2. Procédure de levée**

La procédure de levée est fixée par l'article 11 du statut des députés.

#### *a) La demande de levée : auteur et contenu*

La demande de levée est formulée par le juge compétent, qui l'adresse au président de l'Assemblée de la République. Elle reste valide, y compris après la fin de la législature au titre de laquelle le député a été élu si celui-ci est élu pour un nouveau mandat.

La demande ne répond pas à des critères particuliers.

#### *b) Examen de la demande et décision*

##### **• Examen**

Le président de l'Assemblée de la République transmet la demande à la commission compétente qui désigne un rapporteur qui prépare un avis écrit après avoir entendu le député intéressé qui doit formuler une réponse écrite. Le rapporteur peut demander des informations complémentaires au juge, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée. La commission délibère sur cet avis.

La commission compétente délibère à huis-clos. L'avis du rapporteur n'est pas public. En revanche, la décision adoptée par la commission fait l'objet d'une diffusion.

- **Décision**

L'avis de la commission compétente est examiné en séance publique, sans débat préalable. Les députés peuvent cependant exprimer leur opinion publiquement dans le cadre de l'utilisation de la procédure de droit commun, par exemple en expliquant leur vote, lequel est public mais sans appel nominal.

La décision de l'Assemblée n'est enfermée dans aucun délai.

*c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

*d) Renonciation*

Le député intéressé ne peut pas renoncer à son immunité.



## ROYAUME-UNI

Les textes britanniques se réfèrent à la notion de « privilège parlementaire » (*parliamentary privilege*) dont certains traits correspondent aux concepts d'irresponsabilité, d'inviolabilité ou d'immunité. Ce privilège est déterminé par la Déclaration des Droits de 1689 (*Bill of Rights*), en particulier son article 9.

Le Règlement de la Chambre des Lords (*The Standing Orders of the House of Lords*) et son guide des procédures (*Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*) précisent également les règles applicables en la matière. Enfin, la commission mixte sur le privilège parlementaire (*Joint Committee on Parliamentary Privilege*) a publié deux rapports sur ce thème en 1999 et 2013.

Le « privilège parlementaire » est l'ensemble des droits et immunités dont bénéficient la Chambre des Lords, la Chambre des communes ainsi que leurs membres afin d'exercer efficacement leurs fonctions parlementaires.

Ces droits et immunités appartiennent au Parlement et ne sont donc pas attachés individuellement aux parlementaires. Ils incluent « la liberté de parole » (*freedom of speech*), l'« immunité d'arrestation dans les affaires civiles » (*freedom from arrest in civil cases*), l'« exemption d'être cité à comparaître devant les tribunaux en tant que témoin » (*exemption of subpoenas to attend court as a witness*), le pouvoir disciplinaire des chambres, le « droit de régler leurs affaires internes » (*exclusive cognisance*) et la « protection absolue » (*absolute protection*) pour tous les écrits publiés sur ordre des chambres.

### 1. Contenu du privilège parlementaire

#### a) La « liberté de parole »

En vertu de l'article 9 de la Déclaration des Droits, la liberté d'expression et les débats et séances au sein du Parlement ne doivent être ni mis en cause, ni contestés devant un tribunal ou hors du Parlement.

Le rapport de la commission mixte sur le privilège parlementaire de 1999 précise que ce principe protège les membres des deux chambres contre toute sanction, civile ou pénale, devant une cour ou un tribunal pour des propos tenus lors des séances au Parlement.

Dans ce même rapport, la commission mixte indique que cette liberté est large et absolue dans la limite des travaux parlementaires (*proceedings in Parliament*). Elle protège toutes les personnes y participant, y compris celles auditionnées devant une commission. Dans son rapport de 2013, la commission mixte souligne qu'il n'existe pas de définition exhaustive des travaux parlementaires entrant dans le champ d'application

de l'article 9<sup>1</sup>. Certains sont néanmoins considérés comme en faisant partie à l'instar des procédures suivies par les deux chambres, travaux parlementaires tels que les propos tenus au cours d'un débat, les votes ou décisions prises par l'une ou l'autre chambre et enfin des actions des parlementaires et des parlementaires titulaires de certaines fonctions (*office-holders*).

Aucune déclaration ou opinion émise au Parlement ne peut servir de fondement à une action en justice hors de celui-ci.

Pour que la protection joue, ce n'est pas le lieu où est émise l'opinion qui prime mais le lien avec les fonctions parlementaires. Toutes les activités des membres ne sont pas protégées. Tel est le cas, par exemple, d'une simple conversation (*a casual conversation*) entre deux parlementaires, même tenue lors d'un débat. De même, la répétition par un membre de propos tenus lors d'une réunion n'est-elle pas protégée.

#### *b) La protection contre les arrestations*

Le privilège de la protection contre les arrestations (*freedom from arrest*) s'applique dans des cas limités en matière civile (*civil matters*) mais ne concerne pas les affaires pénales (*criminal matters*). Le précis de droit parlementaire d'Erskine May<sup>2</sup> explique cette protection par l'idée d'une priorité absolue du Parlement à bénéficier de la présence de ses membres, qui doivent s'acquitter de leurs fonctions et participer aux séances de la chambre à laquelle ils appartiennent.

Ce privilège est aujourd'hui remis en question : le rapport de la commission mixte de 1999 tout comme celui du Gouvernement britannique de 2012 (*Green Paper – Parliamentary Privilege*) estiment qu'il devrait être aboli.

Dans son rapport de 2013, la commission mixte considère que les membres des deux chambres sont assujettis à la loi civile et pénale au même titre que les citoyens qu'ils représentent. Elle ajoute que ce privilège apparaît de faible pertinence (*of little relevance*) depuis 1870, année d'abolition de l'emprisonnement pour dette<sup>3</sup>. Elle préconise donc sa suppression.

#### *c) La poursuite des membres du Parlement britannique*

Les crimes de droit commun (*ordinary crimes*) commis par les membres du Parlement sont passibles de poursuites devant des tribunaux<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> The Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege*, 2013, p. 10.

<sup>2</sup> Erskine May, *Parliamentary Practice*, 24<sup>th</sup> edition, p. 203

<sup>3</sup> The Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege*, 2013, p. 63.

<sup>4</sup> The Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege*, 2013, p. 39.

Dans l'arrêt « R contre Chaytor et autres », trois parlementaires inculpés de faux en écritures comptables (*false accounting*) en lien avec leurs dépenses parlementaires ont argué du fait qu'ils étaient protégés par le « privilège parlementaire » et que la Cour n'était pas compétente pour en connaître. Celle-ci, dans son arrêt, note que si certaines affaires sont clairement liées au « privilège parlementaire » et relèvent donc de la compétence exclusive du Parlement, d'autres relèvent de la compétence des tribunaux<sup>1</sup>. Ce même arrêt définit les crimes de droit commun comme ceux qui ne sont liés d'aucune façon au processus législatif ou délibératif de la Chambre des Communes ou de ses membres, même interprété au sens large.

## 2. Procédure applicable aux « questions de privilège »<sup>2</sup>

Une question de privilège (*matter of privilege*) peut être soulevée par un membre estimant qu'un outrage (*contempt*) a été commis ou que son privilège a été bafoué (*complaint of breach of privilege*).

La procédure en vigueur à la Chambre des communes vise à empêcher les « allégations frivoles de violation du privilège [parlementaire] » (*frivolous allegations of breaches of privilege*)<sup>3</sup>.

Pour soulever une question de privilège, un membre doit demander par écrit au Président que la priorité soit donnée à une question particulière (*a specific matter to be given precedence*). Le Président annonce qu'il l'autorise à soulever cette question particulière et précise quel jour la priorité sera accordée. Puis le membre dépose une motion au Feuilleton du jour indiqué, en tant que premier point des affaires importantes après les questions et déclarations (*table a motion on the Order Paper for that future day, as the first item of substantive business after Questions and Statements*).

De telles motions sont généralement renvoyées à la commission sur les normes et les privilèges (*Committee on Standards and privileges*), qui fait part à la Chambre de ses conclusions publiées dans un rapport et accompagnées de recommandations pour une action ultérieure. Mais elles peuvent également être déposées moyennant une autre rédaction et peuvent, sous réserve des amendements retenus par le Président pour les débats et décisions, être amendées par la Chambre.

## 3. Renonciation

Le droit anglais prévoit un cas dans lequel le parlementaire peut renoncer à sa propre protection. En effet, la section 13 de la loi sur la

---

<sup>1</sup> R contre Chaytor, 2010, United Kingdom Supreme Court 52, § 45.

<sup>2</sup> Ces éléments sont issus du site du Parlement britannique, rubrique actualités, du 2 mai 2012.

<sup>3</sup> The Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege*, 2013, p. 28.

diffamation (*Defamation Act 1996*) permet à un parlementaire dont la conduite au Parlement ou en lien avec les travaux parlementaires est en cause dans une procédure pour diffamation, de renoncer, pour les besoins de cette procédure, à la protection dont il bénéficie en vertu de tout acte ou règle législative empêchant les travaux parlementaires d'être mis en cause ou contestés devant un tribunal ou hors du Parlement. Les deux commissions mixtes précitées ont appelé à la suppression de cette disposition. Le rapport de 2013 estime que les anomalies qu'elle crée sont plus dommageables que les maux qu'elle est censée guérir. La commission souligne également qu'un pouvoir élargi de levée de la protection serait cause d'incertitude (*uncertainty*) et pourrait porter atteinte au principe constitutionnel fondamental de la « liberté de parole » au Parlement.

## SUÈDE

Le principe de l'irresponsabilité parlementaire applicable aux membres du *Riksdag*, l'assemblée monocamérale, est fixé par le premier alinéa de l'article 12 du chapitre 4 de la loi constitutionnelle suédoise de 1974. Le principe de l'inviolabilité parlementaire résulte des articles 11 dernier alinéa de cette loi et 16 de la loi relative au *Riksdag* de 1974 modifiée.

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

L'article 12 de la loi constitutionnelle dispose que des poursuites ne peuvent être engagées contre les personnes qui sont ou ont été membres du *Riksdag* au titre des propos exprimés ou des actes accomplis « dans l'exercice de leurs fonctions ». Cependant, le *Riksdag* peut, par une décision prise à la majorité des cinq sixièmes des votants membres, autoriser les poursuites, d'une part, et des mesures restrictives de liberté ou limitant le droit d'aller et venir, d'autre part. L'irresponsabilité s'applique au sein et en dehors du Parlement.

#### 2. Durée

Les effets de l'irresponsabilité se poursuivent après l'expiration de du mandat, sous réserve de la possibilité pour le *Riksdag* d'autoriser les poursuites (voir *supra*).

### B. L'INVOLABILITÉ

#### 1. Étendue

Les membres du *Riksdag* bénéficient d'une inviolabilité. En vertu du dernier alinéa de l'article 12 de la Constitution, les procédures de droit commun en matière criminelle, en matière d'arrestation et de détention (*gripande* et *anhållande*) ne s'appliquent de plein droit au membre du *Riksdag* que s'il admet sa culpabilité ou s'il est arrêté en flagrant délit ou encore si la peine minimum encourue au titre du délit consiste en un emprisonnement d'au moins deux ans. En outre, aux termes du dernier alinéa de l'article 11 du même texte, les membres de cette assemblée peuvent perdre leur mandat

s'ils ont commis un acte criminel « manifestement incompatible » (*uppenbart olämplig*) avec leur mandat, en vertu d'une décision prise par un tribunal.

## 2. Procédure de levée

La procédure de levée de l'immunité parlementaire est fixée par l'article 16 de la loi relative au *Riksdag*.

### *a) La demande de levée : auteur et contenu*

La demande tendant à permettre l'engagement de poursuites ou l'édition de mesures privatives de liberté est adressée soit par le parquet, soit par toute personne qui entend poursuivre un membre, au président du *Riksdag*. Formulée par une personne qui y a intérêt, la demande ne peut être lacunaire. Elle doit fournir des éléments permettant au *Riksdag* de se prononcer. Faute de cela, le Président la rejette. Dans le cas contraire, le président est tenu de transmettre la demande à l'examen de la Chambre.

### *b) Examen de la demande et décision*

#### • Examen

La demande est examinée par la Commission de la Constitution du *Riksdag* qui étudie le point de savoir si le délit a été commis « dans l'exercice » des fonctions de membre du Parlement. Cette notion est interprétée au sens strict. L'avis motivé de la commission est adopté par un vote de celle-ci. Il est publié.

#### • Décision

Le vote du *Riksdag* sur l'avis de la commission, qui se déroule à la majorité simple, n'a pas lieu au scrutin secret.

### *c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

### *d) Renonciation*

Le parlementaire intéressé ne peut pas renoncer à son immunité.

## PARLEMENT EUROPÉEN

Le régime des immunités au Parlement européen résulte du Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne du 26 octobre 2012 et du Règlement du Parlement européen (7<sup>e</sup> législature, mars 2014).

### A. L'IRRESPONSABILITÉ

#### 1. Étendue

En vertu de l'article 8 du Protocole sur les privilèges et immunités, « *les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.* »

L'irresponsabilité ne s'applique qu'aux opinions liées de façon « directe et évidente » au mandat parlementaire, quel que soit le lieu où elles ont été émises<sup>1</sup>. Les tribunaux nationaux statuant sur l'affaire en question sont seuls habilités à déterminer si l'irresponsabilité s'applique, le Parlement européen, dans ce cas, n'émettant que des avis.

#### 2. Durée

L'irresponsabilité s'applique aux opinions exprimées dans le cadre du mandat parlementaire et dure après la fin de celui-ci.

### B. L'INVIOLABILITÉ

#### 1. Étendue

Pendant la durée des sessions, les membres du Parlement européen bénéficient, en vertu de l'article 9 du protocole précité :

- sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays ;

---

<sup>1</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-163/10.

- sur le territoire de tout autre État membre, d'une protection contre toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire, sauf en cas de flagrant délit.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent sur le lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'étendue de l'inviolabilité dépend du lieu où se trouvent les intéressés. Dans leur pays d'origine, ils bénéficient du régime d'immunité applicable aux parlementaires nationaux. Dans un autre État membre, ils sont protégés contre toute mesure de détention et toute poursuite judiciaire, sauf en cas de flagrant délit.

## **2. Procédure de levée**

L'immunité peut être levée par le Parlement européen

### *a) La demande de levée : auteur et contenu*

En vertu de l'article 7 du Règlement, toute demande de levée de l'immunité doit être adressée au Président du Parlement européen par l'autorité qui, conformément aux lois en vigueur dans le pays dans lequel la demande est formulée, est compétente (ci-après « l'autorité compétente »). Cette demande est communiquée en séance plénière et renvoyée à la commission des Affaires juridiques, compétente en la matière. Cette commission peut demander à l'autorité compétente de lui fournir toutes informations et précisions nécessaires à l'instruction de la demande.

### *b) L'examen de la demande*

#### **• Examen**

Toute demande doit être adressée au Président par une « autorité compétente ». Elle est communiquée en séance plénière puis renvoyée à la commission des Affaires juridiques. Celle-ci examine ces demandes sans délai puis présente une proposition de décision motivée qui recommande l'adoption ou le rejet de la requête. Lorsque la demande porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte.

Le député concerné peut être entendu et présenter tout document ou élément de preuve écrit qu'il juge pertinent. Il peut également être représenté par un autre député. Il peut renoncer à être entendu par la commission. Il n'assiste pas aux débats sur la demande de levée de son immunité.

Les décisions au sein de la commission compétente sont prises à huis-clos. Celle-ci traite ces questions et examine tous les documents qu'elle reçoit « en observant la plus grande confidentialité ».

- **Décision**

Le rapport de la commission est inscrit d'office en tête de l'ordre du jour de la première séance suivant son dépôt. Aucun amendement à la ou aux propositions de décision n'est recevable.

Le débat ne porte que sur les motifs pour et contre chacune des propositions de levée ou de maintien de l'immunité. Le député concerné ne peut intervenir dans le débat. Il est ensuite procédé à un vote séparé sur chacune des propositions contenues dans le rapport. En cas de rejet d'une proposition, la décision contraire est réputée adoptée.

Le Président communique immédiatement la décision du Parlement au député concerné et à l'autorité compétente de l'État membre intéressé, en demandant à être informé du déroulement de la procédure et des décisions judiciaires en découlant. Dès que le président a reçu ces informations, il les communique au Parlement sous la forme qu'il juge la plus appropriée, le cas échéant après consultation de la commission compétente.

En vertu de l'article 166 du Règlement, lorsqu'il statue en séance plénière sur la base d'un rapport, le Parlement procède à tout vote unique et/ou final en recourant au vote par appel nominal. Un vote à bulletin secret peut toutefois être demandé par au moins un cinquième des membres du Parlement.

*c) Appel de la décision*

Il n'existe pas de procédure d'appel.

*d) Renonciation*

Le parlementaire ne peut pas renoncer à son immunité.



---

## ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS

### ALLEMAGNE

- **Texte législatif**

*Grundgesetz*  
loi fondamentale

- **Autres documents**

*Geschäftsordnung des Bundestages*  
règlement intérieur du Bundestag

*Beschluß des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages*  
décision du *Bundestag* concernant la levée de l'immunité de ses membres

*Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten (Bundestag)*  
lignes directrices sur les grands principes dans les affaires d'immunité

*Erläuterungen zum Immunitätsrecht (Bundestag)*  
note explicative du 20 janvier 2014 aux membres du Bundestag sur le droit d'immunité

*Bundesverfassungsgericht, 2 BVe 2/00 vom 17.12.2001, Absatz-NR (1 - 98)*  
cour constitutionnelle fédérale, Ronald Pofalla contre le *Bundestag* et son président, 2 BVe 2/00 du 17 décembre 2001, paragraphes 1 à 98.

### AUTRICHE

- **Textes législatifs**

*Bundesverfassungsgesetz*  
constitution autrichienne

*Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, 1975*  
loi sur le Règlement du Conseil national, 1975

### BELGIQUE

- **Textes législatifs**

Constitution

- **Autre document**

Règlement de la Chambre des représentants, article 160

*Précis de droit parlementaire, l'irresponsabilité parlementaire, service Juridique de la Chambre des représentants, 2007*

*Précis de droit parlementaire, l'inviolabilité parlementaire, service Juridique de la Chambre des représentants, 2007*

## CANADA

- **Textes législatifs**

Loi constitutionnelle de 1867, en particulier son article 18

Loi sur le Parlement de 1985 modifiée, notamment ses articles 4 et 5

- **Autres documents**

*Note de procédure du Sénat n°12 sur le privilège parlementaire*

*Compendium de la Chambre des communes*

*Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*

traité d'Erskine May sur la loi, les privilèges, les procédures et usages du Parlement

Roland Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la chambre des communes*, 2000

Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, McGill-Queen's Press, 1997

## ESPAGNE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

*Constitución española*  
constitution espagnole

*Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*

décret royal du 14 septembre 1882, approuvant la loi de procédure criminelle [texte modifié]

*Ley de 9 de febrero de 1912 declarando los Tribunales que han de entender en el conocimiento de las causas contra Senadores y Diputados*

loi du 9 Février, 1912 désignant les tribunaux ayant à connaître des actions contre les sénateurs et les députés

- **Autres documents**

*Reglamento del Senado*  
règlement du Sénat

*Reglamento del Congreso de los diputados*  
règlement du Congrès de députés

*Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre el sistema de votación en el Pleno de los dictámenes de la Comisión de Suplicatorios, de 9 de octubre de 2007*  
règle supplétive de la Présidence du Sénat sur le système de vote en séance publique des avis de la commission des demandes du 9 octobre 2007.

## FRANCE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

Constitution du 4 octobre 1958, article 26

Ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

Code de procédure pénale, articles 53, 62 63, 77, 78, 80-1, 137, 143 et 154

- **Autres documents**

Règlement du Sénat

Règlement de l'Assemblée nationale

Instruction générale du Bureau du Sénat

Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale

Conseil constitutionnel, décision DC 62-18 DC, 10 juillet 1962

Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, II, Paris, Loysel, 1989

Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010

## ITALIE

- **Textes législatifs et règlementaires**

*Costituzione della Repubblica italiana*  
constitution de la République italienne

*Legge 20 giugno 2003, n. 140 Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonche' in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*

loi n° 140 du 20 juin 2003, dispositions pour l'application de l'article 68 de la constitution et en matière de procès pénaux concernant les hautes charges de l'Etat

- **Autres documents**

*Regolamento del Senato della Repubblica*  
règlement du Sénat

*Regolamento della Camera dei deputati*  
règlement de la Chambre des députés

*Corte costituzionale, "La Giustizia costituzionale nel 2004. Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Valerio Onida,*  
cour constitutionnelle « La justice constitutionnelle en 2004. Intervention à l'occasion de la conférence de presse du Président Valerio Onida »

## PAYS-BAS

- **Texte constitutionnel**

*Grondwet voor het Koninkrijk der Nerderlanden van 24 augustus 1815*  
constitution du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815, modifiée

## PORTUGAL

- **Textes constitutionnels et législatifs**

*Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976*  
constitution de la République portugaise du 2 avril 1976

*Estatuto dos Deputados*  
statut des députés [version modifiée par la loi n° 16 du 1<sup>er</sup> avril 2009]

## ROYAUME-UNI (Angleterre)

- **Textes législatifs**

*Bill of Rights, 1689*  
déclaration des Droits, 1689

- **Autres documents**

*The Standing Orders of the House of Lords*  
règlement de la Chambre des Lords

*Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*  
guide des procédures de la Chambre des Lords

*The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Parliamentary Privilege, 1999*  
rapport de la commission mixte sur le privilège parlementaire, 1999

*The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Parliamentary Privilege, 2013*  
rapport de la commission mixte sur le privilège parlementaire, 2013

Erskine May, *Parliamentary Practice*, 24<sup>th</sup> edition  
Erskine May, pratique parlementaire, 24<sup>ème</sup> édition

*R versus Chaytor, 2010, United Kingdom Supreme Court 52*  
cour Suprême du Royaume-Uni, R contre Chaytor, 2010

## SUÈDE

- **Textes législatifs**

*Küngörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*  
loi constitutionnelle de 1974 modifiée

*Künggörelse (1974:153) om beslutad ny riksdagsordning*  
loi sur le Parlement de 1974 modifiée

- **Autres documents**

*Konstitutionsutskottet betänkande 2000/01:KU11 Författningsfrågor*  
commission de la Constitution, rapport 2000/01 :KU11, questions constitutionnelles

## PARLEMENT EUROPÉEN

Protocole (n°7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne du 26 octobre 2012 ;

Règlement du Parlement européen (7<sup>e</sup> législature, mars 2014).

Cour de Justice de l'Union européenne, affaire C-163/10.