



AS/Pro (2015) 04 def

28 janvier 2015

frdoc04_2015

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Statut de Mme Nadiia Savchenko au regard de l'immunité du Conseil de l'Europe

Avis au Bureau de l'Assemblée parlementaire¹

préparé par le Président de la commission, M. Haluk KOÇ (Turquie, Groupe socialiste)

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 26 janvier 2015, le Bureau de l'Assemblée a demandé l'avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur le statut de Mme Savchenko au regard de l'immunité du Conseil de l'Europe.

2. Nadiia Savchenko, députée à la Verkhovna Rada et désignée comme membre de la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée parlementaire pour la session de 2015, est actuellement, et depuis juin 2014 (soit antérieurement à son élection comme députée), incarcérée en Fédération de Russie².

2. Dispositions statutaires, conventionnelles et réglementaires applicables

3. L'article 67.1 du Règlement de l'Assemblée dispose que :

« Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). Ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen ».

Le Statut du Conseil de l'Europe stipule, à l'article 40 a., relatif aux privilèges et immunités, que :

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

¹ Approuvé à l'unanimité par la commission le 27 janvier 2015.

² Voir également la proposition de résolution « Appel aux autorités russes pour la libération immédiate de Nadia Savtchenko et d'autres prisonniers de guerre détenus illégalement », déposée par M. Chope et d'autres membres de l'Assemblée (Doc. 13676).

4. L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu en application de l'article 40 du Statut, consacre le double principe de l'irresponsabilité parlementaire (article 14 – *ne concerne pas le cas présent*) et de l'inviolabilité parlementaire (article 15), ainsi que celui de la libre circulation des membres de l'Assemblée parlementaire (article 13).

5. Ces dispositions établissent un régime spécifique d'immunité européen, qui est indépendant des immunités nationales dont les parlementaires peuvent jouir par ailleurs sur le territoire de leur Etat (ce qui n'est pas le cas de Mme Savchenko qui, en raison de sa détention sur un territoire étranger, ne bénéficie pas d'un régime de protection national de son immunité).

6. Plus spécifiquement, dans le cas qui nous occupe, l'article 15 de l'Accord général stipule que

« Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative (Parlementaire), les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient (...)

b. sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.

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

et l'article 13 de l'Accord stipule que :

« Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative (Parlementaire) et de leurs suppléants se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant (...)»,

L'article 3 du Protocole additionnel étend l'immunité des membres de l'Assemblée en précisant que :

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

7. L'Accord général consacre donc le principe de l'inviolabilité du parlementaire, l'immunité au sens strict, qui le protège de toute arrestation, détention ou poursuites judiciaires sans l'autorisation du parlement auquel il appartient ou de l'Assemblée parlementaire³.

8. La Fédération de Russie est partie à l'Accord général sur les privilèges et immunités et à son Protocole depuis février 1996. Elle n'a formulé aucune réserve ni déclaration interprétative lors de la signature ou la ratification de l'Accord. Elle est par conséquent strictement liée par les règles qu'ils établissent.

3. Interprétation des dispositions dans le cas de Mme Savchenko

9. Mme Savchenko bénéficie d'une immunité parlementaire « européenne », en tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, depuis la ratification des pouvoirs de la délégation ukrainienne, le 26 janvier 2015.

10. Toutefois, la commission du Règlement a considéré que les immunités s'appliquent également quand les nouveaux membres se rendent à la partie de session de l'Assemblée où leurs pouvoirs sont ratifiés (Doc. 9718 rev, par. 50).

³ L'article 5 du Protocole additionnel dispose que « Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

11. A compter de la ratification des pouvoirs, Mme Savtchenko ne pourra plus faire l'objet d'une quelconque mesure de détention ou de poursuite judiciaire, étant précisé que :

- l'immunité ne peut pas être invoquée dans le cas de « flagrant délit »⁴ ;
- le terme « poursuite judiciaire » est interprété de manière large et inclut toute mesure prévue dans le droit pénal national empêchant le parlementaire d'exercer des fonctions inhérentes à son mandat à l'Assemblée parlementaire ;
- les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de l'immunité prévue à l'article 15 pendant la durée des sessions de l'Assemblée, le terme « pendant la durée des sessions » recouvrant toute l'année parlementaire, compte tenu de l'activité continue de l'Assemblée et de ses organes ;
- l'Assemblée déduit d'une interprétation systématique de l'article 15 que si une autorité nationale souhaite empêcher un membre de l'Assemblée de se rendre au lieu des sessions plénières de l'Assemblée ou des réunions de ses commissions et d'en revenir, ou d'être autrement actif en tant que membre de l'Assemblée, l'autorité compétente nationale doit au préalable demander à l'Assemblée la levée de l'immunité « européenne » de ce membre ;
- l'immunité de l'article 15 ne peut être levée que par l'Assemblée parlementaire, à la demande d'une « autorité compétente » de l'État membre concerné (article 67.2 du Règlement). L'autorité compétente est d'ordinaire le juge en charge de l'affaire, mais cela peut aussi être le procureur, voire le ministre de la Justice. La demande de levée de l'immunité peut être introduite par l'autorité d'un Etat membre autre que celui dont le membre concerné est ressortissant.

12. La commission du Règlement a considéré que l'immunité des membres de l'Assemblée s'étend également à des actes perpétrés par le membre avant le début de son mandat à l'Assemblée, y compris si une procédure a déjà été engagée à son encontre avant sa prise de fonctions (principe de la protection de l'institution parlementaire, de l'indépendance et de la disponibilité du membre pour exercer son mandat), avec comme effet que les poursuites ou procédures en cours sont suspendues pendant le mandat.

13. En conséquence, les autorités judiciaires russes compétentes sont tenues de demander à l'Assemblée parlementaire la levée de l'immunité parlementaire de Mme Savtchenko, si elles souhaitent poursuivre les procédures judiciaires initiées à son encontre.

14. La Présidente de l'Assemblée peut, de son côté, prendre « *une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre* » de l'Assemblée « *arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités* », le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée » (article 67.6). Dans un courrier qu'elle a adressé le 19 janvier dernier à M. Narychkine, président de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, la Présidente demande formellement que Mme Savchenko soit libérée afin de lui permettre d'assister à l'ouverture de la partie de session de janvier 2015.⁵

4. Précédents similaires concernant l'incarcération de membres de l'Assemblée parlementaire

⁴ La notion de « flagrant délit » figurant à l'article 15 de l'Accord général n'a pas fait l'objet d'une interprétation officielle de l'Assemblée. Toutefois, dans le rapport de l'Assemblée sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, il est fait référence dans l'exposé des motifs à « la version anglaise de l'article 15 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe [qui] définit comme flagrant délit ce que les représentants ou suppléants de l'Assemblée sont en train de commettre, essayent de commettre ou viennent de commettre » (Doc. 9718 rev, par. 44).

⁵ Il convient de constater également que le fait de maintenir un élu en détention pour une durée non raisonnable l'empêche de siéger et met ainsi en péri l'indépendance du pouvoir législatif, et l'effectivité de la procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple. Ce raisonnement est d'autant plus vrai qu'il existe en droit pénal d'autres mesures de sûreté (libération sous caution) pouvant garantir le bon déroulement de l'enquête en l'absence d'indication que le suspect va se soustraire à la justice. Or, depuis le début de sa détention provisoire y compris après son élection, Mme Savchenko a déposé, en vain, plusieurs demandes de libération sous caution. Sa dernière demande de libération, motivée par sa participation à la session de l'APCE, date du 12 janvier 2015.

15. Le cas de Mme Savchenko n'est pas sans rappeler l'affaire Ilie Ilascu. Celui-ci était détenu en Transnistrie depuis plusieurs années (1992) lorsqu'il s'est fait élire d'abord au parlement moldave (1994-2000) puis au sénat roumain (2000-2008) ; il était toujours en détention lorsqu'il fut désigné membre de la délégation roumaine à l'Assemblée parlementaire. Sa libération est intervenue en mai 2001, suite à une longue négociation entre les autorités moldaves et « transnistriennes », à laquelle les pressions internationales, y compris du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire, ne sont sans doute pas étrangères. Il a ultérieurement obtenu la condamnation devant la Cour européenne des droits de l'homme de la Russie et de la Moldova⁶.

16. Le sénateur Raffaele Iannuzzi a été condamné à deux reprises pour diffamation (2002 et 2004) alors qu'il était membre de l'Assemblée parlementaire (2001-2006) mais pour des faits antérieurs à son mandat parlementaire. Condamné à une première peine de prison, et sous le coup d'un mandat d'arrêt, son immunité avait été défendue par le Président de l'Assemblée, en décembre 2002. Condamné à une seconde peine de prison, en juin 2004, le Président de l'Assemblée est à nouveau intervenu auprès des autorités italiennes pour défendre son immunité. Sa peine a été commuée en assignation à résidence. Le sénateur Iannuzzi a été autorisé par le magistrat responsable à participer, sous certaines conditions, à la partie de session d'octobre 2004 de l'Assemblée, ainsi qu'à assister aux réunions des commissions de l'Assemblée dont il était membre. Il a finalement été gracié.

17. M. Paolo Caccia, membre de la délégation italienne (1987-1994), avait été arrêté après la dissolution du Parlement italien, mais alors qu'il était toujours membre de la délégation italienne à l'Assemblée parlementaire. Suite à l'intervention du Président de l'Assemblée auprès des autorités italiennes, en avril 1994, leur rappelant que M. Caccia continuait à bénéficier des immunités prévues à l'article 15 de l'Accord général, celui-ci a été libéré par ordonnance judiciaire, en mai 1994.

5. Conclusions et recommandations au Bureau de l'Assemblée

18. Lors de sa réunion du 27 janvier 2015, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a approuvé le présent avis à l'attention du Bureau de l'Assemblée et elle formule les conclusions suivantes :

- les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent d'une immunité parlementaire européenne (voir Résolution 1325 (2003)); cette immunité a un caractère autonome, elle est distincte et indépendante de l'éventuelle immunité nationale ; elle a un caractère absolu en ce qu'elle est fondée sur le droit international et peut être seulement interprétée par l'Assemblée parlementaire ;
- l'immunité des membres de l'Assemblée s'étend également à toute procédure engagée à leur encontre avant leur prise de fonctions, au titre d'actes perpétrés par le membre avant le début de son mandat à l'Assemblée, avec comme effet que les poursuites ou procédures en cours sont suspendues pendant le mandat ;
- l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée doit être levée avant que sa liberté puisse être restreinte ; seule l'Assemblée est habilitée à lever l'immunité d'un membre.

La commission demande à la Présidente de l'Assemblée de prendre de manière urgente une initiative « visant à confirmer les privilèges et immunités » de Mme Savchenko, conformément à l'article 67.6 du Règlement.

La commission constate qu'à ce jour les autorités russes compétentes n'ont adressé aucune demande de levée de l'immunité parlementaire de Mme Savchenko à la Présidente de l'Assemblée parlementaire, et que la Fédération de Russie a de ce fait violé ses obligations de droit international.

⁶ Voir arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, (requête n° 48787/99) du 8 juillet 2004.