



Strasbourg, le 18 décembre 2025

**CDL-PI(2025)014**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**DU CONSEIL DE L'EUROPE**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**COMPILATION**  
**DES AVIS ET RAPPORTS DE LA COMMISSION DE VENISE**  
**SUR L'AUTONOMIE PARLEMENTAIRE**

---

*Traduction provisoire*

Ce document sera mis à jour régulièrement. Cette version contient tous les avis/rapports adoptés jusqu'à la 145e session plénière de la Commission (12-13 décembre 2025) incluse.

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## Table de matières

<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>II. AUTONOMIE PARLEMENTAIRE : REMARQUES GÉNÉRALES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. En général.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Dimensions de l'autonomie .....</b>	<b>8</b>
<i>a. Organisation interne et règlement intérieur.....</i>	<i>8</i>
<i>i. Principe .....</i>	<i>8</i>
<i>ii. Niveau de réglementation, stabilité de la loi.....</i>	<i>9</i>
<i>iii. Exigences en matière d'adoption et de modification.....</i>	<i>10</i>
<i>iv. Contrôle juridictionnel des litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du règlement interieur du Parlement.....</i>	<i>11</i>
<i>b. Définition de l'ordre du jour et l'initiative législative.....</i>	<i>13</i>
<i>c. Contrôle de la composition.....</i>	<i>13</i>
<i>i. Litiges électoraux, inéligibilité et incompatibilité.....</i>	<i>13</i>
<i>ii. Pouvoirs disciplinaires en général .....</i>	<i>20</i>
<i>iii. Perte de mandat .....</i>	<i>21</i>
<b>III. COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Objectif et fonction .....</b>	<b>25</b>
<b>2. Base juridique, modèles, création et composition.....</b>	<b>26</b>
<i>a. Base juridique .....</i>	<i>26</i>
<i>b. Modèles.....</i>	<i>26</i>
<i>c. Création .....</i>	<i>26</i>
<i>d. Composition .....</i>	<i>27</i>
<b>3. Nature et portée de l'enquête.....</b>	<b>28</b>
<b>4. Pouvoirs d'enquête.....</b>	<b>29</b>
<b>5. Relations avec les autorités judiciaires et le ministère public.....</b>	<b>30</b>
<i>a. Enquête politique parallèle à l'enquête pénale .....</i>	<i>30</i>
<i>b. Regulation .....</i>	<i>31</i>
<b>6. Obligation de coopération.....</b>	<b>31</b>
<i>a. Obligation de coopération de l'exécutif et de l'administration publique .....</i>	<i>31</i>
<i>b. Devoir de coopération des autorités judiciaires .....</i>	<i>32</i>
<i>c. Obligation des personnes privées.....</i>	<i>32</i>
<b>7. Pouvoirs d'exécution et sanctions.....</b>	<b>33</b>
<b>8. Publicité des séances et des décisions.....</b>	<b>33</b>
<i>a. Publicité des séances.....</i>	<i>33</i>
<i>b. Décisions de la commission d'enquête .....</i>	<i>34</i>
<b>9. Limitations des pouvoirs des commissions d'enquête et contrôle juridictionnel .....</b>	<b>35</b>
<i>a. Remarques générales.....</i>	<i>35</i>
<i>b. Limitation des pouvoirs.....</i>	<i>36</i>
<i>c. Contrôle interne et judiciaire.....</i>	<i>37</i>
<b>IV. IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Tradition constitutionnelle européenne .....</b>	<b>39</b>

<b>2. Position normative fondamentale .....</b>	<b>39</b>
<b>3. Justification et fonction démocratique des immunités .....</b>	<b>40</b>
<i>a. Justification .....</i>	<i>40</i>
<i>b. Fonction démocratique .....</i>	<i>43</i>
<b>4. Irresponsabilité (liberté d'expression / de vote) .....</b>	<b>44</b>
<i>a. Portée personnelle .....</i>	<i>45</i>
<i>b. Portée temporelle .....</i>	<i>46</i>
<i>c. Actes couverts par l'irresponsabilité .....</i>	<i>46</i>
<i>d. Portée matérielle.....</i>	<i>47</i>
<b>5. Inviolabilité (arrestation, détention, poursuites) .....</b>	<b>48</b>
<b>6. Limites de l'immunité et procédures de levée de l'immunité .....</b>	<b>49</b>
<i>a. Limites de l'irresponsabilité .....</i>	<i>51</i>
<i>b. Lignes directrices et critères relatifs à l'irresponsabilité.....</i>	<i>52</i>
<i>c. Limites de l'inviolabilité .....</i>	<i>53</i>
<i>d. Lignes directrices et critères relatifs à l'inviolabilité.....</i>	<i>54</i>
<b>7. Contrôle juridictionnel des actes parlementaires liés à l'immunité .....</b>	<b>57</b>
<b>V. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE .....</b>	<b>60</b>

## I. INTRODUCTION

Le présent document est une compilation d'extraits tirés d'avis et de rapports pertinents sélectionnés par la Commission de Venise. L'objectif de cette compilation est de donner un aperçu de la doctrine de la Commission de Venise sur l'autonomie parlementaire, en soulignant les tensions avec le principe de séparation des pouvoirs et le contrôle juridictionnel éventuel des mesures découlant de l'autonomie parlementaire, sur les commissions d'enquête parlementaires et sur l'immunité parlementaire. Elle ne vise pas à couvrir de manière exhaustive tous les aspects de l'autonomie parlementaire, en particulier elle ne traite pas de l'autonomie budgétaire et administrative.

Cette compilation est destinée à servir de source de référence pour les rédacteurs de constitutions et de textes législatifs sur des thèmes récurrents concernant l'autonomie parlementaire, en particulier les commissions d'enquête parlementaires et l'immunité parlementaire, les chercheurs, ainsi que les membres de la Commission de Venise, qui sont invités à préparer des commentaires et des avis sur la législation traitant de ces questions. Lorsque vous faites référence à des éléments contenus dans ce projet de compilation, veuillez citer le document original et non la compilation en tant que telle.

Les rapports et études de la Commission de Venise cités dans cette compilation visent à présenter des normes générales pour tous les États membres et observateurs de la Commission de Venise. Les recommandations formulées dans les rapports et études auront donc une application plus générale, bien que la spécificité des situations nationales/locales soit un facteur important et doive être prise en compte de manière adéquate. Chaque citation dans la compilation comporte une référence qui indique sa position exacte dans l'avis ou le rapport/l'étude (numéro de paragraphe, numéro de page pour les avis plus anciens), ce qui permet au lecteur de la retrouver dans l'avis ou le rapport/l'étude dont elle est tirée. Afin de raccourcir le texte, la plupart des références supplémentaires et des notes de bas de page sont omises dans le texte des citations ; seule la partie essentielle du paragraphe concerné est reproduite. La compilation n'est pas un document statique et sera régulièrement mise à jour avec des extraits des avis récemment adoptés par la Commission de Venise. Le Secrétariat vous serait reconnaissant de lui faire part de vos suggestions pour améliorer ce projet de compilation ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## II. AUTONOMIE PARLEMENTAIRE : REMARQUES GÉNÉRALES

### 1. En général

11. C'est le principe de la séparation des pouvoirs qui détermine avant tout la réglementation de l'initiative législative. Il implique la division des organes de l'Etat en trois branches : législative, exécutive et judiciaire. Le législatif fait les lois ; l'exécutif applique les lois ; et le judiciaire interprète les lois. Ainsi divisé, le pouvoir doit empêcher l'absolutisme et la dictature qui concentrent toutes les branches dans une seule et unique autorité.

12. Une approche puriste du principe de la séparation des pouvoirs ne devrait laisser personne d'autre que l'organe législatif être à l'origine de l'adoption de lois nouvelles. Alors que cette restriction est respectée strictement dans la Constitution des Etats-Unis, la plupart des Etats européens accordent aussi par leur Constitution le droit d'initiative législative au pouvoir exécutif.

13. Au contraire, le pouvoir judiciaire est généralement exclu du processus législatif dès le début. Par exemple, la Commission de Venise a déclaré, dans son avis [CDL-AD\(2005\)022](#) (paragraphe 37) concernant la République kirghize, que « la Cour suprême a pour tâche d'interpréter la législation après son adoption et ne devrait pas être impliquée dans le processus politique d'adoption de la législation.

[CDL-AD\(2008\)035](#), Rapport sur l'initiative législative, §§ 11-13

14. Les principes de la « séparation des pouvoirs » et de « l'équilibre des pouvoirs » exigent que les trois fonctions d'un Etat démocratique ne soient pas concentrées entre les mains d'un seul pouvoir, mais soient réparties entre différentes institutions.

15. Le concept de séparation des pouvoirs est relativement clair en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire qui doit être indépendant des deux autres pouvoirs.

19. L'un des aspects essentiels d'une démocratie est l'existence d'un corps législatif fonctionnant correctement et élu directement. La démocratie et l'état de droit exigent qu'en principe, tous les textes de loi importants soient adoptés par ce corps législatif. Aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH, pour qu'un organe puisse être considéré comme un « corps législatif », il doit posséder un pouvoir normatif primaire.

20. Pour représenter le peuple de manière adéquate, les parlements doivent être libres d'organiser leur travail. Autrement dit, ils doivent pouvoir adopter leur propre règlement et le modifier, de façon indépendante. Ils doivent également être libres de programmer leurs sessions, de définir leur propre rythme de travail et de déterminer le temps nécessaire à la rédaction, à l'examen ou à la modification des projets de lois.

[CDL-AD\(2013\)018](#), Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, §§ 14-15, 19-20

28. Un élément fondamental de l'État de droit est que les pouvoirs des autorités publiques sont définis par la loi. Dans la mesure où la légalité concerne les actions des fonctionnaires, elle exige également que ceux-ci soient autorisés à agir et qu'ils agissent dans les limites des pouvoirs qui leur ont été conférés, dans le respect du droit procédural et du droit matériel.

78. La séparation des pouvoirs, telle qu'elle se reflète notamment dans l'indépendance judiciaire, est un principe fondamental de la démocratie constitutionnelle. À son tour, le système de freins et contrepoids est une garantie nécessaire au bon fonctionnement des institutions démocratiques, à la protection des minorités et à l'État de droit. Ce système de

freins et contrepoids devrait inclure non seulement des mécanismes et des relations institutionnels, mais aussi des mécanismes non institutionnels, sous la forme d'un espace civique solide et suffisamment protégé (comprenant, entre autres, des médias libres, des institutions universitaires indépendantes et des organisations non gouvernementales) capable de surveiller les institutions et de contribuer à la prise de décision délibérative. [...].

79. Un système d'équilibre des pouvoirs qui fonctionne bien ne compromet pas l'efficacité des institutions étatiques. L'efficacité et les « freins et contrepoids » doivent plutôt être considérés comme se renforçant mutuellement. D'ailleurs, les « freins et contrepoids » ne contredisent pas l'obligation politique de coopération loyale, puisqu'ils garantissent simplement une répartition adéquate des responsabilités entre les différents pouvoirs de l'État. Le principe de coopération loyale peut constituer un mécanisme utile pour résoudre les conflits entre les différents organes constitutionnels. Toutefois, comme il existe un risque que ce principe ne soit pas respecté, un organe constitutionnel pouvant bloquer le travail d'un autre, la législation devrait prévoir des mécanismes anti-blocage appropriés.

80. Le choix entre un système politique parlementaire, semi-présidentiel et présidentiel est une décision politique qui relève du pouvoir discrétionnaire du législateur constitutionnel. Toutefois, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'existence d'un contrôle de constitutionnalité<sup>96</sup> efficace sont des éléments essentiels de tout système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, quel que soit le régime politique choisi.

81. Outre le pouvoir judiciaire et le contrôle constitutionnel, les freins et contrepoids peuvent inclure d'autres organes indépendants et non majoritaires, qui peuvent veiller aux risques d'abus du pouvoir politique et contribuer à faire valoir les intérêts des minorités, en particulier dans le domaine de la surveillance des droits humains, du droit électoral, de la réglementation des médias. Une banque centrale indépendante peut également constituer un élément du système de freins et contrepoids. [...].

132. En tant que norme juridique suprême, la constitution nécessite un gardien capable de faire respecter ses principes, de préserver la séparation des pouvoirs et de protéger les droits qu'elle garantit. Une forme de contrôle judiciaire de la constitutionnalité, qu'il soit concentré ou diffus, est largement considérée comme un moyen efficace de garantir le respect de la constitution et de protéger les droits humains. À cet égard, la justice constitutionnelle reste un élément central de la démocratie constitutionnelle et un critère déterminant de l'État de droit, veillant à ce que toutes les autorités publiques agissent conformément à la Constitution et que les décisions prises par la Cour constitutionnelle ou un organe équivalent soient contraignantes pour tous les pouvoirs.

135. Outre le contrôle de constitutionnalité a posteriori, un mécanisme de contrôle de constitutionnalité a priori devrait également être mis en place. Le contrôle de constitutionnalité a priori peut être effectué soit par l'exécutif au stade de l'élaboration des lois, soit par une commission parlementaire, assistée d'experts constitutionnels.

144. La compétence des cours constitutionnelles s'étend généralement à un large éventail d'actes normatifs et de questions institutionnelles. Il s'agit généralement de l'examen des lois ordinaires et organiques, des lois constitutionnelles, des règlements, des règles internes des assemblées législatives et d'autres organes, ainsi que de la compatibilité des accords internationaux avec la constitution. Les cours constitutionnelles peuvent également statuer sur les litiges concernant la répartition des compétences normatives entre les branches du gouvernement, y compris les conflits entre le gouvernement central et les autorités locales, ou entre les pouvoirs exécutif et législatif. Les litiges électoraux relèvent également de la compétence de nombreux tribunaux constitutionnels. D'autres domaines peuvent inclure les questions liées au statut des représentants élus, à la protection des droits fondamentaux et à la légalité des partis politiques. Dans certains systèmes, les tribunaux constitutionnels

exercent également des fonctions consultatives, telles que la consultation obligatoire avant de déclarer l'état d'urgence ou de dissoudre les chambres législatives. En outre, le fait de soustraire (par le biais de clauses d'exclusivité ou clauses privatives) des lois potentiellement inconstitutionnelles à l'examen peut être considéré comme une atteinte directe à la suprématie de la constitution.

150. Les conséquences juridiques des décisions de la cour constitutionnelle annulant des actes normatifs peuvent varier d'une juridiction à l'autre et dépendent souvent des dispositions législatives régissant leur champ d'application. Une application stricte de l'effet *ex tunc* (c'est-à-dire l'invalidité rétroactive) peut, dans certains cas, avoir des conséquences sociales importantes.

[CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, §§ 28, 78-81, 132, 135, 144, 150

124. Tout État a le droit de choisir son système politique : présidentiel, parlementaire ou mixte. Mais ce droit n'est pas inconditionnel. Il doit respecter les principes de séparation des pouvoirs et de l'État de droit, ce qui impose que le système retenu contienne suffisamment de freins et de contrepoids. Une constitution forme ainsi un ensemble complexe de freins et de contrepoids ; toutes ses dispositions, y compris celles qui existent déjà dans les constitutions d'autres pays, doivent donc être appréciées à la lumière de leur contribution à l'équilibre général des pouvoirs.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie - Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, § 124

21. Chaque organe de l'État est autonome en vertu des dispositions constitutionnelles pertinentes. Le degré de cette autonomie dépend de la manière dont elle est établie. On peut affirmer qu'un organe élu dispose d'une autonomie « potentielle » plus importante qu'un organe nommé par une assemblée élue. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'une assemblée qui « représente » le peuple et qui est investie du pouvoir d'adopter des lois.

[CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications apportées au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, § 21 (document disponible qu'en anglais)

19. Quant à la deuxième partie de la question posée par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova - concernant l'étendue de l'autonomie parlementaire - il est difficile d'y répondre brièvement. L'autonomie parlementaire signifie essentiellement le pouvoir du Parlement de fixer ses propres règles (la doctrine de l'*interna corporis*), de les mettre en œuvre et de résoudre les litiges résultant de leur application en interne, sans intervention d'un quelconque organisme extérieur. L'étendue de cette autonomie est définie différemment dans les différents pays.

20. Certains pays de vieille tradition démocratique continuent à suivre, avec quelques variantes, la tradition d'une autonomie parlementaire quasi absolue (Royaume-Uni, Belgique et Danemark, par exemple). Cette approche quasi absolue de l'autonomie parlementaire se manifeste notamment par l'impossibilité pour les tribunaux de contrôler les règles internes du Parlement. En Belgique, ces derniers n'ont pas le statut de loi, puisqu'une loi requiert le consentement du Roi (et de ses ministres) et qu'il est considéré que le contrôle juridictionnel de ces règles internes entraînerait une interférence avec l'autonomie du Parlement.

21. L'autonomie parlementaire est moins absolue dans d'autres ordres juridiques. En France, la Constitution de la Ve République, contrairement aux constitutions précédentes, a prévu que les règlements intérieurs des assemblées parlementaires devaient être soumis au contrôle de

leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>8</sup>. L'objectif de cette démarche était clair : les fondateurs du régime voulaient empêcher les assemblées d'échapper aux nouvelles restrictions constitutionnelles qui leur étaient applicables en manipulant leur règlement intérieur. D'autres ordres juridiques où les règlements internes du parlement sont soumis à un certain contrôle constitutionnel sont, par exemple, l'Italie, la Lettonie et la Moldova.

24. La Commission de Venise rappelle que la répartition des pouvoirs n'est pas un simple concept théorique, mais plutôt un dispositif pratique pour mettre en œuvre le principe du "pouvoir d'arrêter le pouvoir", c'est-à-dire pour réaliser des contrôles et des équilibres entre les pouvoirs de l'État. Par conséquent, aucune "autonomie" ne peut être absolue. Comme pour tout principe général, ses limites sont fixées par la logique et le bon sens dans chaque situation particulière, ainsi que par les documents constitutionnels spécifiques par lesquels le principe est spécifié dans chaque contexte national particulier. Les parlements fixent leurs règles de procédure de manière autonome ; cependant, si ces règles s'écartent des principes constitutionnels, elles peuvent certainement faire l'objet d'un contrôle constitutionnel, au moins indirectement, comme il sera montré ci-dessous.

[CDL-AD\(2021\)016](#), République de Moldova - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur trois questions juridiques concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement, §§ 19-21, 24

## **2. Dimensions de l'autonomie**

### **a. Organisation interne et règlement intérieur**

#### **i. Principe**

22. Dans la plupart des régimes constitutionnels et démocratiques modernes, on considère que la « propriété essentielle » du Parlement est son autonomie normative et organisationnelle (ainsi que l'autonomie budgétaire qui en découle). Le Parlement fixe et approuve lui-même son règlement intérieur sans ingérence d'aucun autre organe de l'État (à l'exception du contrôle judiciaire de la conformité de ses actes avec la Constitution, lorsque cela est nécessaire).

50. La première affirmation de l'autonomie parlementaire est la capacité d'une assemblée à définir ses propres règles de fonctionnement sans ingérence extérieure. Cependant, il est clair qu'il ne suffit pas d'avoir un texte détaillé de règlement intérieur. Les traditions et les coutumes développées par les députés ensemble sont également extrêmement importantes. De cette manière, l'autonomie parlementaire est en constante évolution, ce qui ne peut que réaffirmer l'importance du principe de séparation des pouvoirs. Ce processus n'est pas « contraire » aux autres pouvoirs – qui sont également investis par la Constitution –, mais trouve son origine dans le fait que les députés ont un rôle particulier à jouer dans la représentation du peuple. Ils ont le devoir de trouver les meilleures solutions pour le bien-être commun des citoyens par le biais d'actes législatifs et d'être également les « yeux » du peuple dans le contrôle du gouvernement et de l'administration publique.

60. Il est clair que le règlement intérieur du parlement n'est pas seulement un ensemble de règles ou une description technique de ses attributions. Il a une importante valeur symbolique en tant qu'expression de l'autonomie et de l'indépendance de l'assemblée en tant que pouvoir représentatif et législatif.

[CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications apportées au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, §§ 22, 50, 60 (document disponible qu'en anglais)



## ii. Niveau de réglementation, stabilité de la loi

23. La Constitution ukrainienne prévoit que le règlement intérieur est adopté sous forme de loi. Il est incontestable que la loi occupe un rang supérieur dans la hiérarchie des normes par rapport, par exemple, à un règlement. Cependant, dans le cas du règlement interne du Parlement, la réglementation par une loi limite en fait l'autonomie du Parlement lui-même. Cela s'explique par le fait qu'une loi est élaborée avec un certain degré de participation d'autres « acteurs législatifs », notamment le président et le Conseil des ministres. Dans le cadre général de la Constitution, le Parlement devrait avoir le droit exclusif de réglementer son organisation interne, le rôle des députés, sa propre procédure interne et sa structure. Dans ce contexte, il convient de prendre en considération un aspect supplémentaire : les normes et les réglementations en Ukraine sont très complexes. La loi ne peut et ne doit pas réglementer tous les aspects de l'activité parlementaire. Si le Parlement souhaite être plus efficace, plus flexible et moins rigide dans l'adoption de son règlement intérieur, les autorités ukrainiennes devraient envisager un système de réglementation différencié. Certaines questions concernant les droits des sujets externes devraient être réglementées par une loi, mais l'ensemble de la procédure interne de la Rada devrait être réglementé par un acte interne du Parlement (règlement). Il serait souhaitable d'aborder cette question dans le cadre de toute prochaine révision de la Constitution.

[CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications apportées au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, § 23 (document disponible qu'en anglais)

31. En principe, et surtout dans les démocraties plus récentes, l'ancrage constitutionnel des droits de l'opposition est une bonne chose ([CDL-AD\(2014\)037](#), paragraphe 19), mais il n'en devrait pas moins être possible d'adapter les règles de procédure lorsque la situation change. Seuls les principes les plus fondamentaux devraient figurer dans la constitution ou une loi organique ([CDL-AD\(2011\)016](#), paragraphe 24) : principe de proportionnalité de la représentation au sein des commissions, possibilités raisonnables de soumettre des propositions de loi, exigence de majorité qualifiée pour certaines décisions, etc.

32. Les règles de détail devraient être formulées dans des lois ordinaires, le règlement intérieur du parlement, des normes internes (standing orders) ou des conventions constitutionnelles. Il est parfois préférable de ne pas réglementer certains domaines : des règles trop strictes sur la formation des coalitions parlementaires peuvent se révéler contreproductives ([CDL-AD\(2017\)026](#), paragraphe 43), et n'ont certainement pas leur place au niveau constitutionnel.

36. Dans certains pays, le règlement intérieur du parlement ne figure pas dans une loi, mais forme un code sui generis, adopté par le parlement. Cela s'explique par le fait que l'adoption d'un texte de loi implique des acteurs institutionnels extérieurs, comme le président, et que la loi pourrait être contestée devant la cour constitutionnelle — ce qui pourrait être jugé incompatible avec l'autonomie parlementaire ([CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport de 2010, paragraphe 94 ; [CDL-AD\(2017\)026](#), paragraphe 23).

37. Bien que ce ne soit pas fait dans tous les pays, la Commission de Venise recommande que ces questions soient traitées dans le règlement intérieur du parlement plutôt que dans une loi, par respect pour l'autonomie parlementaire.

39. Les usages constitutionnels sont une autre façon de réglementer les droits de l'opposition, surtout dans les démocraties bien établies. Les conventions constitutionnelles et les bonnes pratiques non écrites complètent les règles juridiques et contribuent à l'émergence générale d'une culture politique constructive. Avec le temps, elles peuvent devenir des règles de droit coutumier. Il est possible d'éviter une soudaine réduction considérable des droits procéduraux de l'opposition dans les procédures parlementaires si le président de la chambre et autres

organismes de gouvernance du pouvoir législatif se conforment à des usages remontant à des temps plus paisibles. Pour devenir un usage, une pratique doit être systématiquement suivie, longtemps respectée, et considérée comme ayant caractère impératif. Les pratiques des organes de gouvernance du pouvoir législatif doivent rester cohérentes, quelles que soient la majorité et l'opposition, et observées dans le règlement des litiges internes.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 31-32, 36-37, 39

iii. Exigences en matière d'adoption et de modification

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (Riksdagsordningen) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, §§ 95-96

33. En bref, les règles fondamentales relatives aux droits de l'opposition et des minorités parlementaires devraient de préférence être fixées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement ([CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport de 2010, paragraphe 88).

35. Il importe de garantir la stabilité de ces règles (lois ordinaires ou règlement intérieur). Dans certains pays, leur modification exige ainsi une majorité renforcée, ou la cour constitutionnelle en assure le contrôle extérieur<sup>24</sup>. Il est possible aussi de prévoir un délai de mise en œuvre empêchant la majorité en place de bénéficier immédiatement des changements qu'elle propose. Cela dit, il est difficile d'exclure complètement les changements à effet immédiat.

37. Bien que ce ne soit pas fait dans tous les pays, la Commission de Venise recommande que ces questions soient traitées dans le règlement intérieur du parlement plutôt que dans une loi, par respect pour l'autonomie parlementaire. Quoi qu'il en soit, toute règle en la matière devrait être modifiable à la majorité qualifiée (la Commonwealth Parliamentary Association demande au paragraphe 2.1.4 de ses Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures que les modifications du règlement intérieur du parlement soient adoptées à la quasi-unanimité).

38. Il convient de faire en sorte que le règlement intérieur du parlement ne puisse pas être modifié implicitement ou ad hoc, même si la majorité qualifiée (exigée pour leur modification) y est favorable dans telle ou telle situation. Tout changement devrait être convenablement débattu et adopté — de préférence à la majorité qualifiée — comme une modification formelle avant que ne soit entreprise une action spécifique dans un cas particulier. Le règlement intérieur du parlement devrait être relativement stable et ne pas pouvoir être régulièrement modifié au détriment de la minorité au début de chaque législature, par des codes particuliers (standing orders) ou autrement.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 33, 35, 37-38

37. Il va sans dire que la simple tentative de définir la portée de l'autonomie parlementaire en formulant à l'avance quelles règles particulières de la procédure législative peuvent être violées et lesquelles ne doivent pas l'être conduit à une distinction paradoxale entre les règles à respecter et celles à négliger. La Commission de Venise a déjà appelé à la consolidation et à la stabilité des règles de procédure : idéalement, le règlement devrait être adopté à la majorité qualifiée et ne devrait pas être « modifié implicitement de manière ad hoc, même si la majorité qualifiée (nécessaire pour les modifications du règlement) est favorable à une ligne de conduite particulière dans un cas particulier. Toute modification du règlement doit être dûment discutée et adoptée – de préférence à la majorité qualifiée – sous la forme d'un amendement formel au règlement avant qu'une mesure spécifique ne soit prise dans un cas particulier. [...] ». Toutefois, si les règles « essentielles » peuvent être appliquées de manière externe, par la Cour constitutionnelle, en référence aux principes constitutionnels qu'elles reflètent, les dispositions « non essentielles » du règlement ne peuvent être invoquées par la Cour constitutionnelle. L'application de ces dispositions et l'examen de tout litige y afférent doivent rester de la compétence des organes internes du Parlement.

[CDL-AD\(2021\)016](#), République de Moldova - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur trois questions juridiques concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement, § 37

#### iv. Contrôle juridictionnel des litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du règlement intérieur du Parlement

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégés par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « Organstreitverfahren ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, §§ 98-100

22. L'idée de l'autonomie parlementaire se reflète dans certaines des dispositions de la Constitution de la République de Moldova. L'article 64 (1) de la Constitution stipule que "la structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement sont établis par un règlement intérieur". En même temps, ce règlement prend la forme d'une loi, voire d'une loi organique (article 72 (3) c)), dont le vote est plus difficile que celui de la loi ordinaire (article 74 (1) et (2)). Il appartient à la Cour constitutionnelle de déterminer jusqu'où va cette autonomie dans l'ordre constitutionnel moldave. Dans une perspective purement legaliste, si le règlement intérieur du Parlement est considéré comme une "loi", et si la Cour constitutionnelle a le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle doit avoir le pouvoir d'examiner la validité constitutionnelle du règlement intérieur ainsi que de toute autre loi qui lui est soumise.

23. Cependant, dans certains ordres juridiques, le règlement intérieur du Parlement est souvent considéré comme "ayant le pouvoir d'une loi" sans être une "loi" (c'est-à-dire un statut) stricto sensu. C'est la raison pour laquelle ils sont généralement votés d'une manière différente (des lois). Ce statut particulier des règles de procédure dans certains pays a conduit à leur retrait explicite de la compétence de contrôle des cours constitutionnelles.

24. La Commission de Venise rappelle que la répartition des pouvoirs n'est pas un simple concept théorique, mais plutôt un dispositif pratique pour mettre en oeuvre le principe du "pouvoir d'arrêter le pouvoir", c'est-à-dire pour réaliser des contrôles et des équilibres entre les pouvoirs de l'État. Par conséquent, aucune "autonomie" ne peut être absolue. Comme pour tout principe général, ses limites sont fixées par la logique et le bon sens dans chaque situation particulière, ainsi que par les documents constitutionnels spécifiques par lesquels le principe est spécifié dans chaque contexte national particulier. Les parlements fixent leurs règles de procédure de manière autonome ; cependant, si ces règles s'écartent des principes constitutionnels, elles peuvent certainement faire l'objet d'un contrôle constitutionnel, au moins indirectement, comme il sera montré ci-dessous.

25. La construction d'une autonomie parlementaire aussi absolue peut conduire le Parlement à devenir un "juge dans son propre cas". Cela peut être préjudiciable aux droits des minorités parlementaires. La Commission de Venise a relevé ce paradoxe dans un avis sur la Roumanie (2012) : " Si seule la majorité peut décider du respect des règles parlementaires, la minorité n'a aucune voie de recours à sa disposition lorsque ces règles sont bafouées ". Cela dit, soumettre tous les règlements internes et les litiges avec le Parlement à un contrôle juridictionnel externe (par une cour constitutionnelle ou une autre institution similaire) et ne pas fixer de limites à ce contrôle présente également certains inconvénients, puisqu'il remplace l'autonomie parlementaire par la suprématie judiciaire.

26. La Commission de Venise a précédemment reconnu que les deux approches - avec une autonomie plus ou moins grande du parlement - sont possibles, d'un point de vue comparatif. En particulier, la Commission de Venise a noté que les litiges relatifs aux procédures parlementaires peuvent être résolus en interne, c'est-à-dire par les organes du parlement, mais qu'une autre solution peut également être conçue, qui "consisterait à confier la fonction de règlement des litiges à un organe externe - une cour constitutionnelle ou une autre haute autorité judiciaire similaire. Ce modèle est moins respectueux de l'autonomie du Parlement, mais garantit mieux l'indépendance de l'organe juridictionnel. Il est certainement important de préciser quelles mesures du Parlement peuvent être contrôlées par la Cour ou un autre organe externe, et lesquelles ne sont pas soumises à ce contrôle". En résumé, les mécanismes de règlement interne des litiges au Parlement, n'impliquant aucun contrôle externe, sont acceptables.

[CDL-AD\(2021\)016](#), République de Moldova - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur trois questions juridiques concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement, §§ 22-26

b. Définition de l'ordre du jour et l'initiative législative

61. Bien que l'implication directe du pouvoir judiciaire, comme dans les exemples mentionnés ci-dessus, soit rare, on ne saurait sous-estimer le rôle indirect du pouvoir judiciaire et, plus précisément, il y a lieu de tenir compte du rôle des Cours constitutionnelles dans la procédure législative.

62. L'influence des décisions des Cours constitutionnelles, notamment lorsqu'elles déclarent des lois inconstitutionnelles, est souvent qualifiée de forme indirecte d'initiative législative. Les décisions des Cours constitutionnelles influencent non seulement toute institution normative mais elles pourraient comprendre comme, par exemple, les décisions de la Cour constitutionnelle allemande, un ordre donné au législateur d'adopter une nouvelle réglementation et de remplacer dans un certain délai des dispositions inconstitutionnelles.

63. Le pouvoir indirect de la Cour constitutionnelle en matière d'initiative législative est encore plus frappant lorsque l'on envisage la question de l'omission législative. La Cour constitutionnelle de Hongrie peut, par exemple, reconnaître une inaction en matière législative comme étant contraire à la Constitution – elle déclare alors que l'institution législative ne s'est pas acquittée des obligations qui lui incombent en tant que législateur. L'inaction de cette institution, c'est-à-dire le fait de ne pas adopter une certaine loi, est contraire à la Constitution. La Cour constitutionnelle oblige donc l'institution à s'acquitter de son obligation et elle fixe un délai pour cela.

[CDL-AD\(2008\)035](#), Rapport sur l'initiative législative, §§ 61-63

94. Le principe de l'autonomie parlementaire veut, en matière d'organisation, que le parlement ait en général la maîtrise de son ordre du jour ([CDL-AD\(2008\)035](#), paragraphe 112). Le droit de définition de l'ordre du jour est lié à celui d'initiative législative. Ce dernier peut être conféré à chaque député (ce qui est le cas dans la plupart des parlements européens, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport de 2010, paragraphe 57), ou nécessiter une minorité qualifiée de députés ([CDL-AD\(2008\)035](#), Rapport sur l'initiative législative, paragraphe 42) — en plus, bien sûr, du gouvernement.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, § 94

c. Contrôle de la composition

i. Litiges électoraux, inéligibilité et incompatibilité

Litiges électoraux

3.3. [...] a. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne pratique en matière électorale, II.3.3

92. Afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur nonrespect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote ; cela vaut aussi d'actes pris avant l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis.

93. Deux solutions sont envisageables :

- les recours sont traités par des tribunaux – ordinaires, spéciaux ou constitutionnels ;
- les instances compétentes sont des commissions électorales. Ce système présente de réels avantages du fait que ces commissions sont très spécialisées et, donc, plus au fait des questions électorales que les tribunaux. Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent.

94. Le recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, est parfois prévu, mais risque d'entraîner des décisions politiques. Il est admissible en première instance là où il est connu de longue date, mais un recours judiciaire doit alors être possible.

[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne pratique en matière électorale, Rapport explicatif, §§ 92-94.

43. Cependant, le système de recours en matière électorale n'est pas pleinement conforme aux normes et engagements internationaux ni aux bonnes pratiques internationales. En effet, les citoyens norvégiens ne peuvent pas contester dans un délai approprié et devant des juridictions indépendantes les modalités d'exercice du droit de choisir les élus locaux, les parlementaires nationaux et, indirectement, le gouvernement national. De même, les tribunaux ne jouent aucun rôle dans la validation définitive des élections.

44. Afin de se conformer aux normes et engagements internationaux, la Norvège devrait intégrer le pouvoir judiciaire dans le processus de résolution des litiges électoraux. Elle devrait accorder à une juridiction le pouvoir de statuer en dernier ressort sur tous les recours électoraux. En outre, la validation définitive des élections devrait inclure la possibilité de saisir un organe judiciaire élevé, comme la Cour suprême. Cette solution nécessiterait une révision constitutionnelle.

45. Il y a différentes façons de résoudre la question du pouvoir de statuer en dernier ressort sur les recours électoraux : en utilisant les instances compétentes de la structure judiciaire existante en appel, comme c'est le cas en Suisse ; en utilisant un système ad hoc d'organes judiciaires à tous les stades de la procédure de recours, comme c'est le cas au Royaume-Uni ; en créant une structure judiciaire permanente spécialisée dans les recours, comme c'est le cas au Mexique. En tout état de cause, les normes et engagements internationaux préconisent que les décisions rendues sur toutes les questions électorales par la Commission électorale nationale et le Parlement de Norvège dans le cas d'élections nationales, ou par le Ministère dans le cas d'élections locales, puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux en dernier ressort.

[CDL-AD\(2010\)046](#), Avis conjoint sur la législation électorale de la Norvège, §§ 43-45

11. Ce système de vérification des pouvoirs par l'assemblée élue elle-même a donc été mis en place dans les pays européens au fur et à mesure de leur accès à des régimes parlementaires au long du XIXe siècle. [...].

12. Le maintien de solutions donnant à l'assemblée élue elle-même des compétences de « vérification des pouvoirs » correspond à une certaine conception politique du rôle des



assemblées et de la séparation des pouvoirs. Elle repose sur la théorie de la toute-puissance du pouvoir législatif (ou au minimum de la prééminence du Parlement), organe souverain en régime parlementaire, qui disposerait de prérogatives auxquelles aucun pouvoir juridictionnel ne pourrait porter atteinte. De nombreux juristes continentaux en ont été les défenseurs. En France, elle a été particulièrement développée par le grand juriste Carré de Malberg dans les années 1920, bien que le mécanisme lui ait été bien antérieur et n'ait pas été théorisé de manière aussi magistrale. En France, elle a été mise en œuvre tant pour la vérification initiale des pouvoirs que pour toute décision relative à l'éligibilité du parlementaire concerné, jusqu'à la IV<sup>e</sup> République incluse. C'est encore le même système en Italie, la Cour constitutionnelle elle-même ayant rappelé que la vérification des pouvoirs des élus échappe au système de protection juridictionnelle en matière d'élections. A l'inverse, certains ont pu considérer que, procédant ainsi, une assemblée se comportait en juge, ce qui était une intrusion dans les compétences du pouvoir judiciaire.

16. Les Constitutions européennes du XX<sup>e</sup> siècle ont généralement aboli la compétence du Parlement d'être juge de sa propre élection, du moins en dernière instance. [...]

17. Les évolutions constatées dans les anciennes démocraties et dans les Etats aux Constitutions plus récentes vont toutes, ou presque toutes, vers des systèmes dans lesquels les droits des pétitionnaires, en particulier des candidats, sont reconnus et traités selon des procédures garantissant leur droit à une application stricte de la loi électorale. Les standards d'examen des réclamations y sont plus « modernes », faisant intervenir des organismes extérieurs au Parlement, soit des juridictions, soit des organismes non juridictionnels mais ayant adopté les méthodes des premières.

18. Le choix de laisser la compétence aux Assemblées est ainsi fortement ancré dans l'histoire constitutionnelle de divers pays. Dans le cas français, ce principe d'autonomie était appliqué dans toute sa vigueur, puisqu'il n'y avait pas de mécanisme de réclamation organisé, l'assemblée pouvant se saisir d'office de toute élection, sans reconnaissance particulière d'un droit au recours des candidats heureux ou malheureux.

19. Il existe cependant de nombreuses variantes laissant plus ou moins d'espace à l'Assemblée concernée elle-même. A titre d'exemples, le Parlement européen exerce cette compétence qui ne fait toutefois que s'ajouter aux vérifications administratives et contentieuses effectuées dans les pays membres : son champ est restreint et repose sur la volonté explicite de faire prévaloir l'homogénéité du traitement des inéligibilités et incompatibilités. En Allemagne, un dernier recours peut être présenté devant la Cour constitutionnelle contre les décisions du Parlement (avec le risque de décisions tardives).

20. En résumé, alors qu'au XIX<sup>e</sup> siècle la vérification de ses propres pouvoirs par le Parlement a été un moyen pour celui-ci de s'affirmer face à l'exécutif, la plupart des Etats européens, afin de garantir l'impartialité des décisions en la matière, l'ont confiée au cours du XX<sup>e</sup> siècle à un organe judiciaire, du moins en dernière instance. Toutefois, il existe encore une grande variété entre les voies de recours des différents Etats européens.

30. Le Code de bonne conduite en matière électorale ne s'oppose pas à ce qu'un recours ait lieu devant le Parlement en ce qui concerne sa propre élection, mais un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance (II.3.3.a). Plus largement, cela signifie que l'Assemblée peut statuer sur l'élection de ses membres (même en l'absence de contentieux), sous réserve d'un recours juridictionnel. Celui-ci peut s'exercer devant une juridiction ordinaire, administrative, spéciale – tribunal électoral – ou constitutionnelle (comme en Allemagne). L'essentiel est que la décision soit prise par un « organe... qui est établi par la loi, qui est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou, dans une affaire donnée, qui statue en toute indépendance sur des questions juridiques dans le cadre de procédures à caractère judiciaire », et fournit donc des garanties institutionnelles et procédurales suffisantes

contre les décisions arbitraires et politiques. Dès lors que les recours électoraux ne portent pas sur des questions politiques qui échapperaient au contrôle du juge, la sauvegarde du droit à des élections libres, tel que garanti notamment par l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique l'existence d'un recours juridictionnel..

[CDL-AD\(2019\)021](#), Mémoire d'amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'Homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, §§ 11-12, 16-20, 30

### Inéligibilité

d. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité :

- i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
- ii. elle doit être prévue par la loi ;
- iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;
- iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;
- v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne pratique en matière électorale, I.1.d.

24. Il convient, conformément à la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de ne pas interpréter littéralement l'article I.1.1.d.v du Code de bonne conduite en matière électorale susmentionné et de ne pas considérer qu'il impose la nécessité d'une décision de justice dans chaque cas.

25. La Commission de Venise a également déclaré « qu'il [n'était] pas rare de voir des personnes privées de leur droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave. Toutefois, cette privation [devenait] problématique dès lors que le droit au suffrage passif [était] dénié en raison d'une condamnation quelconque sans tenir compte de la nature de l'infraction sous-jacente. Une mesure aussi générale [risquait] en effet de violer la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. [...] Par ailleurs, il [pouvait] être inopportun de ne prévoir (ou de n'appliquer) aucune restriction à l'éligibilité des criminels [...] ».

26. Une étude plus approfondie du droit de se présenter aux élections locales a été réalisée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, mais des différences par rapport au droit applicable aux élections législatives ne sont pas inacceptables, l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH ne leur étant pas applicable.

27. Le Congrès a recommandé au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à revoir leur législation relative aux élections locales et régionales pour faire en sorte que les pays qui interdisent systématiquement aux personnes condamnées pour certaines infractions pénales de se présenter aux élections modifient leur législation afin que toute déclaration d'inéligibilité soit fondée sur une décision de justice d'une durée limitée et proportionnée à la gravité de l'infraction commise, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

[CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, §§ 24-27 (document disponible qu'en anglais)



139. La légalité constitue le premier élément de la prééminence du droit et suppose que la législation soit respectée par les individus et par les autorités. L'exercice du pouvoir politique par des personnes ayant gravement enfreint la loi compromet la mise en œuvre de ce principe, qui constitue à son tour une condition de la démocratie et peut donc menacer le caractère démocratique de l'Etat : une personne qui n'est pas encline à reconnaître pas les règles de conduite dans une société démocratique risque de ne pas être disposée à respecter les règles constitutionnelles et internationales de la démocratie et de l'Etat de droit. En pareil cas, la restriction du droit d'être élu ou du droit de siéger au Parlement repose notamment sur la violation constatée du droit pénal adopté démocratiquement, c'est-à-dire des règles de conduite généralement admises.

140. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, les restrictions au droit d'être élu doivent se limiter aux mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement et la préservation du régime démocratique. Ce fonctionnement est plus gravement menacé si l'intéressé peut exercer une fonction élective que s'il exerce ses droits électoraux actifs en tant que simple électeur. Les restrictions examinées ne doivent pas être considérées comme portant atteinte à la démocratie, mais plutôt comme un moyen de la préserver.

141. La vaste majorité, si ce n'est la totalité, des Etats examinés dans le présent rapport reconnaissent l'intérêt public à écarter les délinquants du Parlement, et la plupart de ces pays ont adopté des mesures législatives à cet effet.

142. La question de savoir s'il est acceptable de prévoir l'inéligibilité ou la perte du mandat des personnes condamnées au titre d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la législation pertinente est actuellement soumise à l'appréciation de la Cour constitutionnelle italienne et de la Cour européenne des droits de l'homme. La réponse à cette question dépend en particulier du point de savoir si de telles mesures doivent être considérées comme des mesures pénales au sens de l'article 7 de la CEDH.

143. La privation du droit d'être élu et l'exclusion d'une assemblée élue a pour principal objet de protéger l'intégrité de cette assemblée, mais peuvent également constituer des peines accessoires infligées aux auteurs de certaines infractions. Tel est le cas à tout le moins lorsqu'un juge condamne une personne à une sanction pénale accessoire d'inéligibilité.

[...] Par quel type de législation et comment la question doit-elle être traitée?

165. De l'avis de la Commission, dès lors que la question porte sur la restriction de droits fondamentaux et sur l'organisation du pouvoir – questions constitutionnelles par excellence – il est justifié de la traiter dans une disposition constitutionnelle, comme c'est le cas dans plus de 40 % des Etats examinés. Pour autant, il n'est pas illégitime de traiter la question dans la législation de droit commun. La plupart des dispositions législatives portées à la connaissance de la Commission sont des dispositions de lois électorales.

166. Il peut être approprié de prévoir, dans la législation, dans quels cas le droit d'être élu doit, de manière générale, être restreint, à tout le moins en ce qui concerne les infractions et les condamnations les plus graves. La plupart des pays examinés appliquent cette règle, qui n'est pas jugée contraire à la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme dès lors que le principe de proportionnalité est respecté. Dans des cas moins graves – comme c'est le cas dans certains pays examinés –, il serait plus approprié de laisser au juge une marge d'appréciation.

[CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, §§ 139-143, 165-166 (document disponible qu'en anglais)

### Incompatibilité

83. Il convient de distinguer incompatibilité et inéligibilité, bien que la base de ces deux concepts juridiques soit en principe la séparation des pouvoirs. L'incompatibilité est une notion bien plus large que l'inéligibilité : alors que la première est considérée comme faisant partie du droit parlementaire, la seconde relève du droit électoral.

[CDL-AD\(2012\)027](#), Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques, § 83

24. Dans cette section, la Commission de Venise prévoit des normes internationales générales en matière d'incompatibilité. Comme le montrent les questions posées par la Présidente de l'Assemblée albanaise, l'intérêt porte avant tout sur les normes déterminant l'incompatibilité du mandat du député, le rôle de l'organe législatif et les normes de contrôle (parlementaire ou judiciaire).

25. En général, le principe de séparation des pouvoirs impose que certaines charges (fonctions, mandats) ne puissent être exercées par une seule personne en même temps, ce qui garantit l'intégrité et le bon fonctionnement de chaque pouvoir (législatif, exécutif ou judiciaire). Alors que l'inéligibilité empêche de se présenter aux élections et doit être appréciée avant l'élection, l'incompatibilité interdit de cumuler deux fonctions. Ainsi, si la fonction de député est incompatible avec une autre fonction, qu'elle soit privée ou publique, le député doit choisir entre occuper (conserver) son siège ou cette autre fonction.

29. Il n'existe pas de normes claires sur la procédure de décision en matière d'incompatibilité. Comme le montre la pratique (voir ci-dessous section IV.B.2), les questions relatives à l'incompatibilité peuvent être soulevées par le Parlement (ou les députés), puis renvoyées à une juridiction constitutionnelle ou ordinaire. Toutefois, cette pratique ne peut être généralisée.

30. Il est néanmoins évident que la protection de la minorité parlementaire est essentielle dans une démocratie régie par l'État de droit, notamment en ce qui concerne les questions liées au mandat d'un député. En ce qui concerne les décisions relatives au retrait du mandat d'un député, il est donc crucial que l'opposition soit impliquée dans les décisions. Outre la participation au processus et à la prise de décision, les droits de la minorité parlementaire devraient être protégés par une réglementation claire de l'accès au contrôle juridictionnel. Lorsqu'une constitution consacre le droit d'une minorité parlementaire de renvoyer certaines questions à une autorité supérieure, cela repose sur le principe de la sauvegarde des intérêts de la minorité contre les abus potentiels de la majorité. Telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle albanaise, la Constitution albanaise permet à une minorité parlementaire de demander à l'Assemblée de soumettre à la Cour constitutionnelle une question d'incompatibilité au sens de l'article 70(3). La Constitution oblige également l'Assemblée à saisir la Cour constitutionnelle si les conditions de l'article 70(3)-(4) de la Constitution sont remplies. Cette disposition peut être considérée comme un moyen de protéger la minorité parlementaire, conformément aux normes internationales.

41. En ce qui concerne le contrôle judiciaire des incompatibilités alléguées ou déclarées d'un député, les cours constitutionnelles sont partiellement ou totalement compétentes en Autriche, en Tchéquie, en France (Conseil constitutionnel), en Allemagne, en Pologne (Cour suprême) en Espagne et en Türkiye (annulation des décisions de la Grande Assemblée nationale). Dans certains pays, le contrôle juridictionnel peut consister en une simple validation formelle de l'incompatibilité, dans d'autres, il implique une évaluation substantielle (Autriche et Norvège).

Dans certains cas, l'accès à la Cour se fait en faisant appel de la décision du Parlement (Allemagne).

42. Dans certains États, il existe un contrôle judiciaire exercé par d'autres tribunaux que la Cour constitutionnelle ou l'organe équivalent. En Ukraine, la question de la perte du mandat d'un député pour cause d'incompatibilité est tranchée par un tribunal ordinaire. En Espagne, l'annulation de l'élection d'un député se fait par un arrêt de la Cour suprême, qui peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. Au Royaume-Uni, le Comité judiciaire du Conseil privé est compétent pour trancher les questions relatives à la compétence en vertu de la loi de 1975 sur la disqualification de la Chambre des communes.

43. Dans d'autres États, aucun contrôle judiciaire n'est prévu. Par exemple, en Italie, le principe d'autosaisine des Chambres du Parlement empêche un contrôle judiciaire de leurs décisions.

44. En ce qui concerne le locus standi, dans la plupart des États, les sujets ayant le droit de saisir les tribunaux sont des organes politiques : Allemagne (un dixième des députés du Bundestag), Autriche (la Commission d'incompatibilité, Unvereinbarkeitsausschuss), France (le Bureau de l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice), Norvège (le Parlement), Pologne (la Chambre, après motion du Maréchal), Türkiye (un autre député) et Ukraine (le président du Parlement). En Espagne, le Tribunal constitutionnel peut être saisi d'un recours en amparo tant par les groupes parlementaires que par d'autres députés à titre individuel s'ils considèrent (comme ce serait le cas) que la décision parlementaire peut affecter leur droit d'exercer leur fonction dans des conditions d'égalité. Dans certains États, le député lui-même peut faire appel d'une décision d'incompatibilité devant une instance judiciaire. C'est le cas en Allemagne, en France, en Tchéquie et en Türkiye. Au Royaume-Uni, cependant, toute personne qui prétend qu'un député de la Chambre des communes devrait être disqualifié peut déposer une plainte devant le Conseil privé. En d'autres termes, il existe une grande variété dans les procédures par lesquelles l'incompatibilité est identifiée et traitée.

47. En conclusion, il n'existe pas d'approche uniforme de la question des incompatibilités et la pratique des États diffère en fonction de divers facteurs, tels que la structure du gouvernement, le nombre de chambres et d'autres paramètres propres à chaque pays. Les questions de la Présidente de l'Assemblée albanaise concernant la pratique des États peuvent donc, avec une certaine prudence, être abordées comme suit. D'après les documents que la Commission de Venise a examinés pour le présent avis, la détermination d'une incompatibilité avec le mandat d'un parlementaire se fait - au niveau constitutionnel - dans la plupart des cas sur la base des autres fonctions exercées par le parlementaire. Dans certains pays, les activités (telles que les activités lucratives) du parlementaire peuvent être jugées incompatibles avec le mandat de parlementaire (bien que cela ne soit pas toujours réglementé au niveau constitutionnel). Dans la plupart des États, les sujets ayant qualité pour saisir un organe judiciaire sont des organes politiques ou des personnes faisant partie d'un organe politique ; et le plus souvent, le contrôle est effectué par une cour constitutionnelle ou un tribunal ordinaire. Dans quelques pays seulement, la question de l'incompatibilité est tranchée par l'organe législatif en dernière instance.

58. En ce qui concerne les questions relatives aux normes applicables aux dispositions relatives à l'incompatibilité et le rôle des organes législatifs et judiciaires (questions 2 et 4, partie 1), les conclusions suivantes peuvent être tirées. En général, le principe de la séparation des pouvoirs impose que certaines fonctions ne puissent être exercées par une seule personne en même temps, ce qui garantit l'intégrité et le bon fonctionnement de chaque pouvoir (législatif, exécutif ou judiciaire). Dans certains de ces cas, les normes internationales prévoient une incompatibilité absolue (par exemple être député tout en étant juge). Dans d'autres cas, des exceptions sont autorisées (par exemple, un député faisant partie du gouvernement). Normalement, lorsqu'une personne est amenée à exercer deux fonctions

incompatibles, elle peut remédier à cette situation, généralement en choisissant l'une des fonctions et en mettant fin à l'autre. Toutefois, dans les cas où la situation n'est pas réparée, la conséquence habituelle est que la personne concernée perd son mandat. En ce qui concerne la procédure applicable aux décisions d'incompatibilité, il n'existe pas de normes claires.

59. En ce qui concerne la pratique des États en matière de dispositions relative à l'incompatibilité et le rôle des organes législatifs et judiciaires (questions 2 et 4, partie 2), la Commission de Venise a recueilli des informations sur les dispositions constitutionnelles relatives à l'incompatibilité dans 12 de ses États membres et dans l'Union européenne (UE). Les résultats de l'analyse montrent qu'il n'existe pas d'approche uniforme de la question des incompatibilités et que la pratique des États diffère en fonction de divers facteurs, tels que la structure du gouvernement, le nombre de chambres et d'autres paramètres propres à chaque pays. Les questions de la Présidente de l'Assemblée albanaise concernant la pratique des États peuvent donc, avec une certaine prudence, être abordées comme suit. D'après les documents que la Commission de Venise a examinés pour le présent avis, la détermination d'une incompatibilité avec le mandat d'un parlementaire se fait - au niveau constitutionnel - dans la plupart des cas sur la base des autres fonctions exercées par le parlementaire. Dans certains pays, les activités (telles que les activités lucratives) du parlementaire peuvent être jugées incompatibles avec le mandat de parlementaire (bien que cela ne soit pas toujours réglementé au niveau constitutionnel). Dans la plupart des États, les sujets ayant qualité pour saisir un organe judiciaire sont des organes politiques ou des personnes faisant partie d'un organe politique ; et le plus souvent, le contrôle est effectué par une cour constitutionnelle ou un tribunal ordinaire. Dans quelques pays seulement, la question de l'incompatibilité est tranchée par le corps législatif.

[CDL-AD\(2024\)040](#), Albanie - Avis sur la mise en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle par le Parlement, §§ 24-25, 29-30, 41-44, 47, 58-59

## ii. Pouvoirs disciplinaires en général

153. Il est nécessaire de maintenir l'ordre au sein du parlement et de régler les différends portant sur les droits et le comportement des députés et des groupes. Même si les parlementaires sont protégés contre une action extérieure en justice pour les opinions qu'ils expriment ou les propos qu'ils tiennent, ils peuvent toujours faire l'objet de sanctions disciplinaires ([CDL-AD\(2014\)011](#), paragraphe 100), définies et appliquées par le parlement lui-même. Les organes internes compétents en matière disciplinaire et procédurale ne doivent toutefois pas devenir pour la majorité un outil de manipulation politique.

154. Dans les pays à la longue tradition d'autonomie parlementaire (ce qui signifie notamment que les décisions des organes internes du parlement ne sont pas assujetties au contrôle extérieur), les différends portant sur les procédures internes et les violations des règles de conduite sont normalement réglés au sein du parlement lui-même (CPA Benchmarks, paragraphe 1.4.4). La plupart des parlements possèdent un règlement ou un code de conduite en vertu duquel un député peut être interdit de parole ou faire l'objet de sanctions disciplinaires pour certains propos ou comportements, même si la nature de ces sanctions varie considérablement ([CDL-AD\(2014\)011](#), paragraphe 55).

155. Il est nécessaire que l'opposition soit très bien représentée dans la composition de ces organes, que les procédures menées devant eux satisfassent aux exigences fondamentales de la procédure équitable, et que les mesures disciplinaires imposées soient proportionnées et n'affectent pas l'essence même du mandat parlementaire du député.

156. Il est également possible de confier le règlement des différends à un organisme extérieur (cour constitutionnelle ou autre juridiction similaire de rang supérieur). Cette solution respecte

moins bien l'autonomie parlementaire, mais garantit mieux l'indépendance de la décision. Il est toutefois important de préciser les actes du parlement dont peut être saisie la cour ou autre organe extérieur, et lesquels échappent à sa compétence. Dans de nombreux pays, la cour constitutionnelle peut examiner la procédure législative lorsqu'elle vérifie la constitutionnalité des lois. Une atteinte sérieuse aux droits de l'opposition peut, du moins en théorie, conduire la cour à annuler la loi. Le règlement des différends portant sur l'organisation interne du parlement et ses procédures de fonctionnement peut aussi être laissé au parlement lui-même et à ses organes internes, dès lors que l'opposition y est convenablement représentée, ou qu'il y a consensus entre les partis.

157. En ce qui concerne les règles matérielles à suivre dans la procédure parlementaire, les députés ont l'obligation d'obéir aux règles de conduite et de respecter l'institution qu'ils représentent. Les propos clairement obscènes ou les attaques personnelles verbales (et a fortiori physiques) contre d'autres députés et invités du parlement peuvent faire l'objet de diverses sanctions. La Cour européenne des droits de l'homme a procédé à un utile examen comparé des sanctions possibles dans l'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie* ([GC], 17 mai 2016, paragraphes 56 à 61). La Cour analyse très soigneusement les sanctions internes, et la liberté d'expression des députés (qui inclut la liberté de choisir les formes et l'intensité de l'expression) est très protégée. La Cour opère une distinction importante entre la teneur des interventions des parlementaires (pour laquelle les restrictions ne sont pratiquement jamais justifiées) et leur moment, leur endroit et leurs modalités (*ibidem*, paragraphe 140). Elle se concentre plutôt sur les garanties procédurales dont doivent être assorties les sanctions, et qui doivent inclure (pour les sanctions a posteriori, c'est-à-dire celles qui ne sont pas infligées immédiatement pour arrêter un comportement perturbateur) le droit d'être entendu, et l'obligation de débat et de motivation de toute décision (*ibid.*, paragraphe 159).

158. Il appartient en premier lieu au parlement lui-même ou à ses organes désignés de décider des propos et comportements jugés inadmissibles au sein du parlement. Beaucoup dépend à ce niveau de la culture politique prédominante, qui peut être plus démonstrative dans certains pays, plus réservée dans d'autres. Les codes de conduite ne pouvant régler clairement tous les problèmes, il importe de veiller au caractère prévisible des sanctions et de respecter les traditions et les précédents. Dans un pays où l'obstruction par « filibustering » est traditionnellement admise comme une pratique légitime, il ne conviendrait par exemple pas de punir un député de la minorité qui y recourt, simplement parce que la majorité prend ombrage de l'obstacle qu'elle suscite. Les restrictions vestimentaires relèvent également des traditions dans une large mesure..

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 153-158

### iii. Perte de mandat

[...] La perte de mandat

162. Si la condamnation devient exécutoire après les élections et que la personne concernée est déjà entrée en fonctions, les électeurs n'avaient pas nécessairement connaissance lors du scrutin de la procédure pendante et de la nature des infractions qui lui étaient reprochées, en particulier si ces infractions avaient été commises ou si la procédure pénale avait débuté après les élections. La résiliation du mandat ne porte alors pas atteinte au caractère démocratique de l'élection, même si les effets de la restriction sont plus graves pour un membre d'un organe élu que pour un candidat aux élections. Dans cette situation, la résiliation du mandat à la suite d'une condamnation pénale peut être plus facilement acceptable que l'inéligibilité.

163. Lorsqu'un parlementaire est accusé d'avoir commis une infraction particulièrement grave, il peut y avoir un intérêt public à ce qu'il ne participe pas aux travaux parlementaires. Une procédure de destitution peut également être prévue. La Constitution finlandaise<sup>172</sup> prévoit ce type de procédure de révocation pour les parlementaires qui, en qualité de représentants, ont négligé leurs obligations de manière significative et répétée. Les intéressés peuvent se présenter librement aux élections suivantes.

164. La Commission de Venise estime que la perte par un parlementaire de son mandat à cause d'une condamnation devenue définitive après les élections est justifiée si l'infraction commise est une cause d'inéligibilité. Tel devrait être le cas, en particulier, lorsque la condamnation a été prononcée à l'étranger et que les autorités nationales ignoraient son existence.

[...] Par quel type de législation et comment la question doit-elle être traitée?

167. Une plus grande marge d'appréciation est appropriée dans les affaires où des parlementaires en exercice sont condamnés pour infraction pénale (commise avant ou pendant leur mandat). Dans ces cas – où il y a lieu de trancher la question du droit de conserver le mandat de parlementaire, question susceptible de se révéler particulièrement délicate – il semble plus approprié que la question de l'inéligibilité soit réglée dans la décision de justice prise dans l'affaire concernée.

[CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, §§ 162-164, 167 (document disponible qu'en anglais)

6. Le retrait du mandat d'un parlementaire en cours de législature a pu paraître contradictoire avec le principe même de l'élection à une Assemblée souveraine si l'on considère que le mandat conféré par le peuple ne peut être retiré que par le peuple, et qu'aucune autorité ne peut interférer, surtout pas l'autorité judiciaire. Cependant, comme le débat en France l'a mis en évidence, les électeurs d'une circonscription ne représentent qu'une fraction de l'électorat ayant permis de composer le parlement concerné. Il appartient au parlement en tant qu'organe collectif de décider comment chacun peut participer à l'exercice du pouvoir en tant qu'électeur ou que représentant élu. Dans les limites imposées par la Constitution, il entre dès lors dans les attributions du parlement de définir ces conditions.

7. L'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme implique le droit (actif) de voter et le droit (passif) d'être élu, ce que la Cour européenne des droits de l'homme a clairement confirmé. Les principes et valeurs consacrés par la jurisprudence de la Cour sur le droit de vote doivent être respectés. L'inéligibilité doit avant tout être fondée sur des règles de droit précises. Elle doit poursuivre un but légitime. Cependant, « une grande variété de buts peuvent [...] se trouver compatibles » avec l'article 3.

8. Selon la jurisprudence de la Cour concernant l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les restrictions au droit d'être élu devraient se limiter à ce qui est nécessaire pour garantir le bon fonctionnement et le maintien de la démocratie. Ce fonctionnement risque davantage d'être compromis par un élu ayant fait l'objet d'une condamnation pénale que par un électeur ordinaire exerçant son droit de vote.

9. En particulier, le retrait du mandat ne porte pas atteinte au caractère démocratique des élections si la condamnation devient exécutoire après les élections et que la personne concernée est déjà entrée en fonctions, même si les effets de la restriction sont plus graves pour un membre d'un organe élu que pour un candidat aux élections<sup>7</sup>. Par leur vote, les électeurs expriment leur confiance dans le représentant choisi. La confiance se fonde sur les éléments dont les électeurs avaient connaissance avant l'élection. Les actes du représentant

élu révélés par la suite et sanctionnés pénalement entrent en ligne de compte pour la confiance des électeurs. Cependant, si la déchéance est associée à l'inéligibilité au-delà du mandat en cours, les électeurs n'ont pas la possibilité d'exprimer par un autre vote leur confiance dans ce représentant.

10. Le retrait du mandat électif après une condamnation pénale pourrait dès lors être plus facilement acceptable que l'inéligibilité. On retrouve cette idée dans la législation de pays comme la Finlande ou la Suède, qui prévoient la perte de mandat mais pas l'inéligibilité à la suite d'une condamnation pénale. Il pourrait en fait paraître contraire au principe de la démocratie qu'un représentant conserve son mandat alors qu'il a été condamné après les élections pour une infraction grave. Ceci est particulièrement vrai si, en raison d'un détournement de ressources administratives ou de corruption, le candidat a obtenu un avantage illégitime dans les élections.

11. En conclusion, la Commission estime que le retrait d'un mandat électif ne doit pas être considéré comme une restriction à la démocratie mais comme un moyen de maintenir cette dernière.

12. La Commission de Venise a également indiqué qu'« il [n'était] pas rare de voir des personnes privées de leur droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave. Toutefois, cette privation [devenait] problématique dès lors que le droit au suffrage passif [était] dénié en raison d'une condamnation quelconque sans tenir compte de la nature de l'infraction sous-jacente. Une mesure aussi générale [risquait] en effet de violer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. [...] Par ailleurs, il [pouvait] être inopportun de ne prévoir (ou de n'appliquer) aucune restriction à l'éligibilité des criminels [...] ». »

13. Il n'existe pas de norme établie concernant le niveau normatif des dispositions en matière de retrait d'une fonction élective (voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.a). Cependant, le droit de vote universel étant l'un des principaux fondements d'un régime démocratique, la Commission estime que ces dispositions devraient de préférence être énoncées dans la Constitution ou dans une loi – éventuellement organique – adoptée par le parlement. On peut se demander si un décret-loi pris par l'exécutif en vertu d'une habilitation spécifique du parlement est un texte d'un niveau normatif approprié. La protection du parlement et de chaque parlementaire contre l'ingérence de l'exécutif est une exigence majeure de la séparation des pouvoirs. La Commission estime par conséquent que, même lorsque l'habilitation est suffisamment précise, il est préférable de prévoir les dispositions dans une loi adoptée par le parlement lui-même.

32. La Cour européenne des droits de l'homme a précédemment indiqué que les États peuvent décider de confier au juge le soin d'apprécier la proportionnalité d'une mesure restrictive du droit de vote des détenus condamnés ou d'incorporer dans la loi des dispositions définissant les circonstances dans lesquelles une telle mesure trouve à s'appliquer. Dans cette seconde hypothèse, c'est le législateur lui-même qui met en balance les intérêts concurrents afin d'éviter toute interdiction générale, automatique et d'application indifférenciée. Cette possibilité s'applique a fortiori au retrait d'un mandat électif, parce qu'il apparaît clairement que des conditions plus strictes peuvent être fixées pour l'éligibilité au parlement (et, de l'avis de la Commission, d'autant plus dans le cas du retrait du mandat électif) que pour le droit de voter, comme la Cour l'a elle aussi reconnu.

33. Le retrait du mandat de plein droit devrait prendre en compte des facteurs tels que la gravité de l'infraction commise et le comportement de l'auteur. La perte du mandat ne devrait par conséquent intervenir que pour certaines catégories d'infractions ou lorsqu'une peine particulièrement longue a été prononcée. Il semblerait également approprié que la loi module



la durée de la mesure d'interdiction en fonction de la peine infligée et donc, indirectement, de la gravité de l'infraction.

34. Dans les États où la perte du mandat ne prend pas effet automatiquement, mais uniquement après décision d'application du parlement, cette dernière ne constitue pas une ingérence spécifique dans le droit du parlementaire d'être élu. Les obligations procédurales restent de ce fait limitées. Elles concernent en particulier le droit du parlementaire de soumettre ses arguments, d'être entendu en personne devant le parlement et d'être assisté par un avocat, la tenue d'une audition publique et la publicité de la décision. La possibilité de déposer un recours devant la juridiction constitutionnelle est une garantie supplémentaire logique dans les pays où existe la possibilité de saisine directe de cette juridiction, mais cette garantie ne devrait pas être considérée comme une condition nécessaire.

[CDL-AD\(2017\)025](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'Homme en l'affaire *Berlusconi c. Italie* sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif, §§ 6-13, 32-34

23. [...] Dans de nombreux systèmes constitutionnels, seul le Parlement peut décider de mettre fin ou de suspendre le mandat d'un député, et même au Parlement, une majorité qualifiée est souvent nécessaire. Dans le contexte de la protection constitutionnelle du mandat des parlementaires, on peut se demander si une loi ordinaire peut établir un système de sanctions qui écarterait les parlementaires du processus de vote, par décision d'une autorité externe, ou exigerait qu'ils se recusent. Il pourrait même être problématique, sur le plan constitutionnel, de définir les incompatibilités des parlementaires par une loi ordinaire. Dans le contexte spécifique de la Bosnie-Herzégovine, l'établissement de ces règles au niveau constitutionnel pourrait être difficile à réaliser. Cela étant, la Commission de Venise souligne que l'immunité parlementaire n'exonère pas les parlementaires de leur responsabilité pénale pour les crimes ordinaires et les sanctions pénales définies par le Code pénal. 25 En outre, il devrait y avoir des règles sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires, mais ces règles doivent être, premièrement, adaptées au rôle constitutionnel des parlementaires, et, deuxièmement, adoptées et appliquées de manière à préserver le rôle constitutionnel des parlementaires et l'autonomie du Parlement.

[CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie et Herzégovine – Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, § 23



### III. COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

#### 1. Objectif et fonction

7. La commission parlementaire d'enquête est un instrument servant au parlement à exercer sa fonction dite de contrôle, de supervision ou de surveillance, qui consiste essentiellement à observer et à vérifier l'action de l'exécutif. Cette surveillance vise surtout à la responsabilité politique dans une démocratie, et à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité du gouvernement et de l'administration. Elle peut aussi apporter au parlement une information qui éclairera ses propres procédures législatives et budgétaires.

8. Cette fonction fondamentale en régime démocratique se retrouve dans tous les systèmes parlementaires, ainsi que dans la plupart des systèmes présidentiels. Toutefois, on observe des écarts considérables de nature et de portée du contrôle et de la surveillance parlementaires d'un pays à l'autre, notamment au niveau institutionnel et procédural, ainsi qu'entre les cadres constitutionnels et législatifs.

15. L'histoire du pays et son expérience en matière de commissions d'enquête jouent un grand rôle. Par exemple, la place restreinte faite initialement aux commissions d'enquête dans la pratique parlementaire de la Vème République (avant sa consécration constitutionnelle par la révision du 23 juillet 2008) tire une partie de son explication dans les abus commis précédemment par ces commissions dans l'histoire politique française.

16. Malgré cette hétérogénéité, la plupart des pays ont recours à la technique de la commission d'enquête parlementaire. Les justifications apportées à ces commissions - surtout dans les pays où elles sont dotées de pouvoirs d'investigation de type judiciaire - sont largement comparables. En premier lieu, il s'agit de renforcer le contrôle parlementaire sur le gouvernement et, par-delà, sur l'administration. C'est donc la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale qui est mise en exergue. A côté de cette justification principale, on entend aussi faciliter la fonction législative des assemblées élues, en recueillant des données utiles pour la nouvelle législation, ou en vérifiant si la législation en vigueur s'applique comme attendu. Cette référence à la fonction législative des assemblées élargit notablement le cadre des affaires au sujet desquelles une commission d'enquête peut être établie. La commission ne traite alors pas seulement de la relation entre le parlement et l'exécutif, mais de toutes sortes de questions concernant la société en général. Dans certains pays, des problèmes sociaux tels celui des sectes ou l'alimentation du bétail en farine animale et ses conséquences sur la santé humaine, la canicule ou encore la faillite d'une grande banque ont fait l'objet de commissions d'enquête. A chaque fois, la question se pose : l'Etat a-t-il correctement réagi face à l'émergence de ces problématiques ? Le champ potentiel des commissions d'enquête apparaît dès lors très large.

17. En créant une commission d'enquête, le parlement s'affirme politiquement comme le premier des pouvoirs de l'Etat, celui qui se penche en dernière instance sur les préoccupations de la population. Cette position de force symbolique (et parfois très réelle) est encore renforcée par la publicité donnée aux travaux de certaines commissions d'enquête, surtout s'ils font l'objet d'une couverture médiatique ; ils peuvent alors provoquer des remous dans toute la société. C'est un instrument d'une grande efficacité potentielle, mais qui peut se révéler dangereux.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 7-8, 15-17

## 2. Base juridique, modèles, création et composition

### a. Base juridique

12. Dans certains pays, des dispositions circonscrivent très précisément dans la constitution ou la loi les compétences et la mission de la commission ; dans d'autres, ces règles ne figurent que dans le règlement intérieur du parlement, parfois de façon très succincte.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), § 12

### b. Modèles

9. La commission parlementaire d'enquête existe dans la plupart des pays d'Europe, mais pas tous, sous de nombreuses formes, et on ne voit pas se dégager de grand modèle unique de référence.

10. Certains parlements ont des commissions permanentes de contrôle (ou de surveillance), à ne pas confondre avec les autres commissions permanentes (sectorielles) du fait qu'elles sont habilitées à contrôler l'ensemble de l'administration. D'autres parlements s'en remettent pour la surveillance courante de l'exécutif à leurs commissions permanentes ordinaires, mais peuvent nommer des commissions spéciales d'enquête qui se pencheront sur des affaires spécifiques (ou des « scandales »). Dans certains pays, ces commissions spéciales sont formées de députés, dans d'autres d'experts extérieurs au parlement, agissant pour le compte de ce dernier, et lui rendant compte de leur mission.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 9-10

### c. Création

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de

Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, §§ 121-122, 124

22. Dans les systèmes monocaméraux, le pouvoir de créer des commissions d'enquête appartient généralement au parlement. Dans les systèmes bicaméraux, ce pouvoir peut être dévolu aux deux chambres (par exemple au Brésil) ou à une seule, avec parfois le droit pour une chambre de demander à l'autre chambre de créer une commission d'enquête (par exemple en Slovaquie). Des commissions mixtes peuvent être constituées lorsque les deux chambres sont habilitées à créer des commissions d'enquête (par exemple au Brésil). La Commission souligne que seul le parlement devrait être compétent pour ouvrir des enquêtes parlementaires ; la participation de l'exécutif à la création d'une commission d'enquête risque d'entraver la fonction de contrôle parlementaire.

23. Les seuils et les quorums pour la création de commission d'enquête reflètent l'équilibre national entre la règle de la majorité et les droits des minorités, en tenant compte du système politique national spécifique. La Commission de Venise a déjà noté que dans la plupart des pays, l'opposition a le droit de demander la création d'une commission d'enquête ou d'un organe similaire. Certaines constitutions habilitent les minorités qualifiées soit par le biais d'un certain nombre de parrains (Algérie – 20 des 407 membres de l'Assemblée nationale ou 20 des 174 membres du Conseil national), soit par le biais d'une certaine proportion des membres de la chambre respective (par exemple, Autriche – un quart, Brésil – un tiers, Chili – deux cinquièmes, Allemagne – un quart). La Commission de Venise a observé que le seuil d'un quart dans la plupart des systèmes politiques serait considéré comme plutôt bas et que si le pouvoir de créer une commission d'enquête n'est pas limité, cela peut paralyser le travail du Parlement. Certains pays combinent un seuil plus bas pour le parrainage de l'initiation de la procédure et un seuil plus élevé pour la création de commission d'enquête (par exemple, la Grèce). La Commission a déjà noté que la portée et le contenu exacts de ces règles sont généralement adaptés avec soin à la tradition et au contexte constitutionnels et politiques nationaux.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 22-23

#### d. Composition

30. Dans la plupart des systèmes, la composition reflète la répartition proportionnelle des groupes parlementaires, garantissant ainsi la représentation des minorités (par exemple en France et au Japon). Certains vont plus loin : en Géorgie, les factions d'opposition doivent représenter au moins la moitié des membres. Dans les systèmes bicaméraux, les sièges attribués à une chambre au sein d'une commission mixte des deux chambres sont également répartis entre les groupes parlementaires (par exemple en Suisse).

31. La surreprésentation des minorités peut entrer en conflit avec la règle de la majorité, mais de nombreux systèmes préservent l'influence des minorités en leur accordant certains rôles au sein d'une commission d'enquête ou des droits spéciaux pendant l'enquête (par exemple aux États-Unis et au Japon). La Commission considère comme une bonne pratique le fait que la majorité et la minorité puissent présenter leurs points de vue, y compris dans les rapports finaux.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 30-31

### 3. Nature et portée de l'enquête

19. La procédure que mène la commission parlementaire d'enquête a un caractère essentiellement politique, elle ne saurait constituer une enquête ou une procédure pénale. Elle ne doit pas porter d'appréciation ni se prononcer elle-même sur les questions de responsabilité pénale des personnes soumises à investigation – une compétence réservée au ministère public et aux tribunaux.

20. Simultanément, il est dans la nature des « scandales » politiques fondés ou non qu'ils puissent donner lieu à des procédures parallèles : une affaire faisant l'objet d'une enquête parlementaire peut en même temps faire celui d'enquêtes et de procédures administratives et/ou judiciaires. Cela n'a rien d'inhabituel ni d'illégitime. Toutefois, une pareille situation impose à toutes les parties de veiller plus que jamais à maintenir la distance requise entre l'enquête parlementaire (politique) et les enquêtes pénales et procédures judiciaires devant les tribunaux. Ce point sera repris ci-dessous à propos de la première question

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 19-20

25. L'autonomie parlementaire exige que les parlements déterminent l'objet et la portée des enquêtes. Dans la plupart des systèmes, la portée est intentionnellement large, reflétant le principe selon lequel le parlement doit avoir les moyens non seulement de contrôler l'exécutif, mais aussi, de manière générale, les questions d'intérêt public. La pratique comparative en matière de droit constitutionnel illustre une variété d'approches, allant des enquêtes sur une « question particulière » ou « un fait donné » (par exemple au Brésil) à des « questions d'intérêt public » plus larges (par exemple en Algérie, au Costa Rica et au Pérou). Certaines constitutions lient explicitement les enquêtes au contrôle de l'action gouvernementale (par exemple au Chili).

29. Dans de nombreux systèmes, le parlement peut élargir le mandat pendant l'enquête, bien que certains pays aient mis en place des garanties pour protéger la minorité contre toute modification décidée par la majorité. En Allemagne, la minorité à l'origine de l'enquête définit son objet, qui ne peut être modifié sans son consentement. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, il n'est pas courant en Europe de prévoir de tels droits pour la minorité parlementaire et de telles règles sont rares.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 25, 29

#### 4. Pouvoirs d'enquête

11. Les commissions parlementaires d'enquête possèdent aussi des attributions et des pouvoirs d'investigation très variables ; ce sont les mêmes que les autres commissions parlementaires dans quelques pays. Cependant, dans la majorité des pays étudiés, elles peuvent se voir doter de certains ou de l'intégralité des pouvoirs d'habitude conférés au magistrat instructeur. Elles peuvent parfois formellement faire comparaître des témoins et exiger des documents ou d'autres formes de preuve, comme dans une procédure judiciaire ; parfois aussi, elles doivent se contenter de demander l'information, sans autorité pour l'exiger.

13. La commission parlementaire d'enquête a d'habitude la possibilité de procéder à des auditions, tenues le plus souvent en public et parfois diffusées en direct par les médias. Cependant, il n'est pas rare non plus qu'elle en mène une partie ou la totalité à huis clos, en fonction de la nature de l'affaire et du caractère plus ou moins sensible ou confidentiel de l'information à obtenir.

14. Il y a aussi des différences en ce qui concerne les personnes qui peuvent être investiguées. La commission d'enquête peut toujours investiguer (et entendre) les détenteurs des pouvoirs publics, comme les ministres et (le plus souvent) les fonctionnaires : c'est le cœur de sa mission. L'obligation des personnes privées, de simples particuliers, de comparaître devant une commission d'enquête reçoit, elle aussi, des solutions diverses selon le pays, bien que la commission d'enquête puisse aussi viser de telles personnes dans tous les pays examinés, sauf un. Les rapports entre les commissions d'enquête et les autorités judiciaires sont également réglés de manière très diverse.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 11, 13-14

32. Pour être efficaces, les commissions d'enquête doivent être dotées de pouvoirs d'enquête adéquats pour exercer leurs fonctions. Si certains systèmes les limitent aux compétences inhérentes au parlement (par exemple, Chypre), la majorité des pays accordent des pouvoirs plus étendus aux commissions d'enquête : Certaines constitutions leur accordent des pouvoirs équivalents à ceux des autorités judiciaires (par exemple, le Brésil), d'autres appliquent les règles de procédure pénale mutatis mutandis (par exemple, l'Allemagne). Les pouvoirs typiques comprennent la demande de documents, la convocation de fonctionnaires et la demande de coopération de l'exécutif et du pouvoir judiciaire.

33. Au Brésil, si la Constitution accorde aux CE des pouvoirs équivalents à ceux des autorités judiciaires, la loi prévoit que la procédure et les enquêtes doivent se conformer aux règles de procédure pénale. Les commissions d'enquête peuvent convoquer des personnes et des témoins conformément aux exigences établies dans la législation pénale. Ces personnes peuvent être accompagnées d'un avocat. En Allemagne, la procédure applicable aux commissions d'enquête, y compris la collecte de preuves, est définie dans une loi spécifique qui prévoit la manière dont les compétences de la commission doivent être exercées. Les mesures coercitives doivent être autorisées par la Cour suprême fédérale. La commission a pour mission de recueillir des informations et de délibérer ; elle n'est pas habilitée à mener des procédures pénales et à statuer sur des questions pénales (ou autres) comme le ferait un tribunal.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 32-33

## 5. Relations avec les autorités judiciaires et le ministère public

### a. Enquête politique parallèle à l'enquête pénale

27. Il importe de bien distinguer les volets éthique, politique et juridique du problème. D'un point de vue politique ou éthique, on pourrait parfaitement dire qu'un soupçon d'infraction pénale devrait inciter la commission parlementaire à redoubler de circonspection dans son approche, et qu'elle pourrait faire preuve de sagesse et de prudence en abandonnant au parquet et aux tribunaux les parties suspectes de l'affaire. Mais cela ne saurait vouloir dire qu'elle aurait quelque obligation légale, en droit international ou européen, de se dessaisir. Certains pays (la France et la Roumanie) interdisent toutefois la concomitance d'une enquête de commission et de poursuites pénales sur les mêmes chefs ; d'autres (comme la Pologne) autorisent expressément la commission d'enquête à suspendre ses travaux jusqu'au terme de l'instruction.

28. Aux yeux de la Commission de Venise, il faut partir du principe que nul ne peut empêcher le parlement – institution autonome distincte de la justice – de mener sa propre enquête. La composition d'une commission parlementaire est toujours un choix politique. Son mandat est en principe temporaire. Même si son enquête examine la conduite d'individus pouvant avoir commis des infractions pénales, elle possède une nature essentiellement politique, et ne saurait être assimilée à une enquête ou procédure pénale. Ses résultats sont sans effet sur l'ordre juridique. Le rapport qui la conclut n'est en soi qu'une incitation au débat parlementaire. Le but ultime de l'enquête de la commission est la transparence, elle vise à ce que le public soit informé de questions touchant à la chose publique (le bien commun).

30. Même si des éléments identiques peuvent être l'objet à la fois d'une procédure pénale et d'une investigation parlementaire, le but doit toujours être différent. L'enquête pénale doit déboucher sur une mesure juridique individuelle, la condamnation ou l'acquittement du prévenu. La commission d'enquête n'a aucun pouvoir sur les personnes, sauf celui de les appeler à témoigner.

31. Aux yeux de la Commission de Venise, une commission parlementaire qui découvre à l'occasion d'une enquête des éléments suggérant qu'une infraction pourrait avoir été commise devrait observer les règles ci-dessous, à considérer comme de bonnes pratiques.

- Premièrement, la commission devrait informer le ministère public et lui remettre l'information et la documentation correspondantes, dans la mesure où la législation nationale l'y autorise.
- Deuxièmement, la découverte d'une possibilité d'infraction pénale ne devrait pas en elle-même mettre un terme à une enquête parlementaire autrement légitime. La commission devrait poursuivre son enquête, et procéder à sa propre évaluation (politique) sur la base de son propre examen. Elle devrait en particulier avoir toute latitude pour continuer à examiner les faits, même s'ils peuvent être retenus dans des poursuites.
- Troisièmement, des procédures adéquates devraient être en place en ce qui concerne la coopération et les échanges d'informations et d'éléments de preuves entre la commission et le parquet, dans le respect des différences entre les deux procédures ainsi que des garanties procédurales dont peuvent se prévaloir la personne soupçonnée d'avoir enfreint le droit pénal et d'autres personnes comparissant devant la commission.
- Quatrièmement, lors de ses investigations, de ses auditions et de ses délibérations, la commission parlementaire devrait tenir dûment compte de l'enquête ou de la procédure pénale en cours ; ses membres se garderont soigneusement d'exprimer tout avis ou de faire toute déclaration sur les questions de culpabilité, et d'enfreindre



de quelque autre façon que ce soit le principe de la présomption d'innocence. La commission devrait tout particulièrement veiller à ne pas faire obstacle par sa propre enquête à l'enquête ou à la procédure pénales, et à ne pas les compromettre de quelque autre façon que ce soit.

- Cinquièmement, dans la formulation de son rapport, la commission parlementaire devrait éviter soigneusement d'exprimer tout avis sur l'aspect pénal de la question, et ne pas se prononcer sur la responsabilité pénale des personnes concernées. Elle devrait toutefois rester libre de décrire et d'analyser tous les faits de l'espèce, et de porter sur eux une appréciation politique.
- Enfin, l'implication d'une personne n'exerçant pas de fonctions officielles ne devrait pas empêcher une commission parlementaire d'enquête d'examiner la conduite de ladite personne pour autant que cela soit pertinent. S'il s'agit d'un scandale public, un particulier n'exerçant pas de fonctions publiques ne devrait aucunement être dispensé de comparaître devant la commission.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 27-28, 30-31

#### b. Regulation

42. Une autre question concerne la réglementation juridique des relations entre les commissions d'enquête et les autorités chargées d'autoriser ou de mettre en œuvre des mesures coercitives à l'encontre de personnes privées. Lorsque ces mesures sont exécutées par des autorités judiciaires ou exécutives, celles-ci restent liées par leurs propres obligations constitutionnelles et légales de respecter l'État de droit et de protéger les droits fondamentaux. La pratique comparative montre des divergences : dans certains systèmes, la relation est clairement réglementée (comme en Autriche en cas de non-respect d'une convocation); dans d'autres juridictions, il n'existe pas de dispositions légales détaillées régissant la coopération avec ces autorités. En l'absence de règles claires, une incertitude peut surgir quant à la base juridique, la portée et les limites de l'exécution, ce qui comporte des risques tant pour l'autorité de la commission que pour les droits des personnes concernées. À la lumière de ces considérations, la Commission de Venise estime utile que le droit national prévoit une réglementation explicite de cette relation, afin de garantir la sécurité juridique, la proportionnalité et le respect des droits fondamentaux.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, § 42

## 6. Obligation de coopération

#### a. Obligation de coopération de l'exécutif et de l'administration publique

34. De nombreux systèmes imposent une obligation de coopération à l'exécutif et à l'administration publique, exigeant des fonctionnaires qu'ils se présentent et fournissent des documents, des dossiers et des informations, et facilitant la comparution des fonctionnaires pour témoigner.

35. Les cadres constitutionnels et les pratiques varient en ce qui concerne la limitation de cette obligation de coopération : Le champ d'application peut être soumis à des restrictions fondées sur la sécurité nationale ou la confidentialité ou sur ce qui a été qualifié de « processus décisionnel au cœur du gouvernement ». Au lieu de limiter complètement

l'obligation de coopérer, certains systèmes permettent aux commissions d'enquête de répondre à ces préoccupations, par exemple en excluant le public des séances au cours desquelles ces questions sont discutées afin de concilier un contrôle efficace et la protection des informations sensibles, ou en exigeant que les justifications de la non-divulgence soient fournies dans le cadre d'une procédure déterminée. Au Japon, le gouvernement ne peut refuser de communiquer des informations qu'en fournissant une justification formelle au Parlement ; dans ce cas, la commission d'enquête ou le Parlement peut exiger du Cabinet ou de l'agence une déclaration selon laquelle la production des rapports et des documents porterait gravement atteinte à l'intérêt national. La Commission considère que l'obligation de l'exécutif et de l'administration publique de coopérer avec les commissions d'enquête sert à garantir l'efficacité du contrôle démocratique et peut être considérée comme une condition essentielle à la responsabilité et au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les limitations à cette obligation de coopération doivent être interprétées de manière restrictive.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 34-35

b. Devoir de coopération des autorités judiciaires

36. Les autorités judiciaires peuvent également être tenues de coopérer (par exemple en Allemagne), par exemple en fournissant des documents, tout en préservant l'indépendance des procédures pénales. La Commission souligne à nouveau que, si l'enquête politique doit rester institutionnellement distincte de toute procédure judiciaire, une coopération judiciaire - notamment par la fourniture de documents et d'informations - peut être requise, à condition que l'autonomie et l'intégrité de chaque processus d'enquête soient dûment préservées

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, § 36

c. Obligation des personnes privées

37. La pratique comparative montre que, dans de nombreuses juridictions, les personnes ou entités privées ont l'obligation de coopérer avec les commissions d'enquête. La plupart des systèmes imposent aux personnes privées l'obligation de coopérer avec les enquêtes parlementaires, notamment en témoignant ou en fournissant des documents (par exemple, en France et au Portugal). La portée de cette obligation se limite à la véracité des témoignages et à la production de preuves, mais le secret professionnel (par exemple, avocats, médecins) et la protection des sources journalistiques (par exemple, en France) restent garantis. En ce qui concerne les limites, les droits fondamentaux restreignent l'exercice de ces pouvoirs : les personnes privées ne peuvent être contraintes à s'incriminer elles-mêmes et la vie privée doit être respectée ; les sanctions en cas de refus varient. Les mesures coercitives à l'encontre des personnes privées nécessitent généralement l'intervention des autorités judiciaires afin de garantir le respect des droits (voir également ci-dessous).

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, § 37



## 7. Pouvoirs d'exécution et sanctions

38. L'efficacité des commissions d'enquête dépend de la exécutabilité de leurs ordonnances non auto-exécutoires. L'application de la conformité et les sanctions disponibles varient considérablement. Certains systèmes ne prévoient qu'une coopération volontaire (par exemple, le Chili), tandis que d'autres prévoient des sanctions en cas de non-conformité, notamment l'outrage au parlement (par exemple, le Canada) ou le renvoi devant le juge pénal (par exemple, le Brésil).

39. En ce qui concerne plus particulièrement les perquisitions et saisies, la Commission de Venise note des approches divergentes, mais aussi une tendance générale : lorsque les commissions d'enquête sont constitutionnellement dotées de certains pouvoirs d'enquête, il est rare qu'elles aient le pouvoir direct d'ordonner des perquisitions et des saisies. La plupart des systèmes exigent soit une autorisation judiciaire (modèle d'autorisation judiciaire), soit le renvoi des conclusions aux autorités judiciaires ou au ministère public, qui décident alors si une action judiciaire est justifiée ou non (modèle d'exécution judiciaire complète). Au Brésil, la Cour suprême fédérale a estimé que les pouvoirs d'enquête des commissions d'enquête se limitaient à la recherche de preuves et n'incluaient pas les pouvoirs habituellement attribués aux juges, tels que la sanction des crimes, l'arrestation ou les ordonnances de saisie d'actifs. En outre, les commissions d'enquête sont tenus de justifier les mesures d'enquête susceptibles de restreindre les droits fondamentaux d'une personne. Cette pratique comparative confirme que la séparation des pouvoirs empêche généralement les législateurs d'exercer directement des fonctions coercitives d'enquête sans passer par les autorités judiciaires ou le ministère public.

40. Certains pays prévoient des sanctions pénales en cas de faux témoignage (par exemple, le Japon) ou d'entrave à une commission d'enquête. Les sanctions, qui vont de l'amende à la criminalisation du non-respect, du faux témoignage ou de l'entrave à l'enquête menée par une CE, peuvent renforcer les pouvoirs d'enquête de cette dernière.

45. Traditionnellement, certains parlements avaient le droit de convoquer des personnes devant la Chambre, notamment pour outrage au Parlement ou violation de privilèges, et de statuer sur l'affaire elle-même par une résolution parlementaire. Cette fonction n'a pas été jugée conforme à la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Demicoli c. Malte*, notamment parce que le requérant n'était pas membre du Parlement et que les actes de ce type commis en dehors de la Chambre doivent être distingués des autres types de procédures pour violation des privilèges, qui peuvent être considérées comme disciplinaires dans la mesure où elles concernent le règlement interne et le bon fonctionnement de la Chambre. Toutefois, les sanctions infligées par les parlements à des tiers dans d'autres juridictions ont été confirmées dans le passé.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 38-40, 45

## 8. Publicité des séances et des décisions

### a. Publicité des séances

21. Il n'y a aucun doute que les enquêtes des commissions parlementaires ne relèvent pas de l'article 6 de la CEDH, comme l'a dit la Cour dans l'affaire *Montera c. Italie* (2002), entre autres. Pour qu'une telle procédure porte atteinte aux droits garantis par l'article 6, il faudrait qu'elle s'ingère dans l'action en justice et l'influence indûment, ce qui appellerait un examen spécifique du cas, d'une tout autre nature.

22. Il est une autre règle générale dont il convient de tenir compte, à savoir que les travaux du parlement sont en principe publics, sauf impératif particulier (comme la sécurité nationale ou le droit à la vie privée) justifiant le huis clos et la confidentialité.

44. S'agissant de définir le « meilleur modèle », on peut faire valoir que les personnes investies de l'autorité publique doivent accepter un plus haut degré de visibilité et de transparence que des particuliers. Cela vaut en tout cas pour les ministres et autres membres de la classe politique, même s'il n'en va pas nécessairement ainsi pour les fonctionnaires. Toute restriction à la publicité concernant ces personnes devrait être exceptionnelle et tendre vers des objectifs spécifiques, comme la sécurité nationale ou la protection du secret ou d'une information confidentielle. Cela ne veut pas dire que la commission parlementaire ait une obligation quelconque, en droit international ou européen, de réserver un traitement différent à ces affaires. Lorsque des particuliers comparaissent pour témoigner devant une commission parlementaire, ils ont d'habitude à fournir des renseignements sur les rapports qu'ils entretiennent avec des membres du gouvernement ; il existera alors probablement un intérêt public légitime à l'ouverture et à la transparence totales. En même temps, le droit des particuliers au respect de leur vie privée et familiale peut plus aisément justifier ou rendre nécessaire le huis clos. Il peut exister des circonstances dans lesquelles il est nécessaire de garantir la conformité avec la CEDH, en particulier son article 8. Le « meilleur modèle » sera donc indubitablement celui qui laisse les membres de la commission arbitrer au mieux entre ces intérêts dans chaque cas. Il serait souhaitable que la chose soit explicitement prévue dans les procédures d'enquête, et que les dispositions correspondantes soient inscrites dans la loi ou dans le règlement du parlement.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), §§ 21-22, 44

b. Décisions de la commission d'enquête

18. Les travaux d'une commission parlementaire d'enquête débouchent toujours sur un rapport au parlement, d'habitude examiné en séance plénière. Il revient ensuite au parlement lui-même de décider si le processus doit donner lieu à des sanctions politiques (comme une motion de censure) ou à des réformes législatives ou budgétaires.

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires), § 18

43. La commission d'enquête peut disposer d'un règlement intérieur précisant, en particulier, la manière dont sont prises les décisions concernant la comparution et l'interrogatoire des témoins et la communication d'autres éléments de preuve. Lorsque certaines majorités sont requises pour obtenir la communication d'éléments de preuve, plus la minorité requise est faible, plus les minorités parlementaires sont habilitées. L'exigence d'une majorité simple ou plus pour demander la communication d'éléments de preuve contrecarrerait cette habilitation.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, § 43

## **9. Limitations des pouvoirs des commissions d'enquête et contrôle juridictionnel**

### **a. Remarques générales**

49. Les commissions parlementaires ne fonctionnent pas dans un vide juridique. Le respect de l'État de droit ne permet pas d'exceptions au nom de principes tels que l'autonomie parlementaire, à moins que ces exceptions ne soient clairement prévues ex ante par la loi (à savoir par la Constitution elle-même) dans des circonstances exceptionnelles. La création et le fonctionnement des commissions d'enquête reposent sur des bases constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles. La Commission rappelle que les parlements et leurs organes sont liés par des garanties constitutionnelles et des obligations internationales en matière de droits humains ; dans une société démocratique, aucune autorité n'est au-dessus de la loi.

71. Le principe d'autonomie parlementaire est fermement ancré dans les traditions constitutionnelles des États membres du Conseil de l'Europe et a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans les limites du cadre constitutionnel, le Parlement est habilité à régler ses affaires internes indépendamment des autres pouvoirs de l'État. Ce principe fonctionne comme une garantie structurelle, préservant le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

72. Un aspect essentiel de l'autonomie parlementaire est le pouvoir du Parlement de veiller au bon déroulement de ses travaux. Le fonctionnement efficace d'une assemblée législative dépend de sa capacité à prévenir les perturbations et à maintenir les conditions nécessaires à un débat constructif. C'est pourquoi le Parlement est considéré comme le mieux placé pour évaluer si le comportement d'un de ses membres perturbe le bon déroulement des débats et pour imposer, le cas échéant, des sanctions disciplinaires proportionnées. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que ces mesures internes ne servent pas des intérêts individuels ou partisans, mais l'intérêt collectif de préserver la capacité du Parlement à exercer ses fonctions constitutionnelles.

73. Un autre élément essentiel est la liberté d'expression parlementaire ou l'immunité parlementaire. Si le principe de l'immunité parlementaire est universellement reconnu, l'expérience comparative montre que sa portée varie considérablement d'un pays à l'autre en Europe. Comme l'a déjà fait remarquer la Commission de Venise, certains États étendent l'immunité à toutes les déclarations faites « dans l'exercice des fonctions parlementaires », tandis que d'autres la limitent strictement aux discours prononcés « au Parlement ».

74. Le même raisonnement justifie, en principe, la capacité des enquêtes parlementaires à déterminer la nécessité et l'opportunité d'obtenir des informations, y compris par des mesures coercitives, sans possibilité de contrôle judiciaire. Sans cela, les pouvoirs de contrôle du Parlement risqueraient de rester inefficaces.

75. Cependant, la situation change lorsque les mesures coercitives dépassent la sphère interne du Parlement et commencent à affecter les droits de tiers. À ce stade, le raisonnement fondé sur l'autonomie parlementaire perd beaucoup de sa force : les prérogatives du Parlement ne peuvent protéger des actes qui portent atteinte aux droits individuels protégés par la Constitution. Dans le même ordre d'idées, la Cour suprême des États-Unis a récemment réaffirmé que si les pouvoirs d'enquête du Congrès se justifient uniquement en tant que complément au processus législatif, ils ne peuvent être illimités ; ils sont plutôt soumis à des contraintes constitutionnelles, notamment les droits fondamentaux des tiers et les privilèges établis.

76. À cet égard, la Commission note que, si les sanctions à l'encontre des membres du Parlement peuvent s'inscrire dans la logique de l'autonomie, car elles sont internes à l'institution et visent à protéger son bon fonctionnement, les mesures coercitives telles que les

perquisitions ou les saisies visant des tiers ont une dimension externe. Pour les personnes concernées, il n'y a aucune différence entre une ingérence résultant d'une enquête pénale ordonnée par une autorité judiciaire et une mesure exécutée avec l'autorisation judiciaire au nom d'une enquête parlementaire. Dans les deux cas, l'individu devrait bénéficier des mêmes garanties de légalité et de la possibilité d'un contrôle juridictionnel.

77. Ce contrôle renforce la démocratie constitutionnelle en garantissant que les parlements n'exercent pas de pouvoirs de nature exécutive (par exemple, perquisitions et saisies) sans recours juridique pour les personnes concernées. Toutefois, afin de préserver l'autonomie du Parlement et l'exercice effectif des pouvoirs de ses commissions d'enquête, les États peuvent limiter le contrôle juridictionnel aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux.

78. Bien qu'il y ait eu certains cas où le contrôle juridictionnel de la non-responsabilité parlementaire a été refusé auparavant par principe, la jurisprudence et la pratique comparées tendent à souligner que l'autonomie parlementaire n'est pas absolue et qu'aucune autorité ni aucun secteur de l'action publique ne peut se placer au-dessus de la loi. Les systèmes diffèrent toutefois sur la question de savoir si le contrôle juridictionnel de mesures spécifiques de la commission d'enquête est expressément prévu par la loi ou s'il s'est développé à travers la jurisprudence.

79. En résumé, l'opinion dominante dans la pratique et la jurisprudence comparées est que l'autonomie parlementaire et le contrôle judiciaire peuvent être équilibrés. Le contrôle juridictionnel est compatible avec la séparation des pouvoirs et essentiel pour garantir la légalité, la proportionnalité et la protection des droits. Les États peuvent limiter le contrôle juridictionnel aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux. Si le contrôle juridictionnel, en particulier constitutionnel, reste une garantie importante, il doit être exercé dans le respect de la nature politique et des limites temporelles de ces organes.

87. [...]Le contrôle judiciaire, correctement limité aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux, est conforme à l'État de droit, qui ne permet pas de dépasser certaines limites. Les filtres judiciaires ex ante et les recours ex post constituent des moyens efficaces de concilier la légitimité démocratique et l'autonomie parlementaire avec l'État de droit.

En conséquence, la Commission estime qu'il n'y a pas de raisons impérieuses d'exclure totalement le contrôle judiciaire des mesures coercitives prises par les commissions d'enquête à l'encontre de tiers. Des procédures de contrôle soigneusement élaborées sont indispensables pour garantir que les commissions restent à la fois indépendantes dans leur rôle de contrôle et responsables au regard des normes constitutionnelles et des droits humains.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 49, 71-79, 87

#### b. Limitation des pouvoirs

47. La Commission de Venise note que même lorsqu'ils exercent leur autonomie pour créer leurs propres commissions et établir leurs propres procédures, les parlements sont soumis aux limitations fixées par la constitution du pays et par ses obligations internationales.

49. Les commissions parlementaires ne fonctionnent pas dans un vide juridique. Le respect de l'État de droit ne permet pas d'exceptions au nom de principes tels que l'autonomie

parlementaire, à moins que ces exceptions ne soient clairement prévues ex ante par la loi (à savoir par la Constitution elle-même) dans des circonstances exceptionnelles. La création et le fonctionnement des commissions d'enquête reposent sur des bases constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles. La Commission rappelle que les parlements et leurs organes sont liés par des garanties constitutionnelles et des obligations internationales en matière de droits humains ; dans une société démocratique, aucune autorité n'est au-dessus de la loi.

59. Lorsque les pouvoirs d'une commission d'enquête parlementaire entrent en conflit avec des droits humains non absolus, ni le contrôle parlementaire ni les droits individuels n'ont une priorité prédéterminée. Les deux doivent être équilibrés de manière à ce que chacun soit réalisé aussi pleinement que possible dans le cadre de l'ordre constitutionnel et conformément au principe de proportionnalité. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a souligné que l'importance du droit de contrôle du Parlement ne peut généralement pas permettre de restreindre le droit d'accès aux documents au profit de la protection des droits personnels et des droits de propriété généraux, si le Parlement et le gouvernement ont pris des précautions pour garantir la confidentialité qui assure la coopération sans entrave des deux organes constitutionnels dans ce domaine, et si le principe de proportionnalité est respecté.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 47, 49, 59

#### c. Contrôle interne et judiciaire

62. Toutefois, la Commission note qu'une procédure de contrôle parlementaire pourrait ne pas être le forum approprié pour un tel examen interne des mesures coercitives des commissions d'enquête. Ces questions impliquent l'examen des preuves et la qualification juridique des faits, qui relèvent davantage de la compétence du pouvoir judiciaire, où les procédures sont soumises à toute une série de garanties procédurales dans le processus décisionnel, notamment les exigences d'indépendance et d'impartialité.

64. Dans certains pays, certaines mesures (par exemple les perquisitions ou les saisies) nécessitent une autorisation judiciaire préalable, en particulier lorsque les droits de tiers sont affectés (par exemple en Allemagne). Ce filtre garantit le respect des droits fondamentaux et permet aux commissions d'enquête d'obtenir les preuves pertinentes.

65. Dans plusieurs systèmes, les mesures adoptées par les commissions d'enquête sont soumises à un contrôle judiciaire a posteriori. Les pratiques divergent toutefois quant à la juridiction compétente pour effectuer ce contrôle judiciaire. Certains pays, comme l'Autriche, peuvent décider de concentrer toutes les procédures concernant les commissions d'enquête auprès de la cour constitutionnelle. D'autres pays, comme l'Allemagne, peuvent décider de n'impliquer la cour constitutionnelle que pour le contrôle des autorités publiques et de confier à la juridiction ordinaire le contrôle juridique des droits procéduraux des individus. Les individus peuvent contester les actes des commissions devant la Cour fédérale de justice, tandis que seules les contestations entre organes sont tranchées par la Cour constitutionnelle. En Israël, la Cour suprême a examiné les décisions des commissions de la Knesset lorsque l'égalité ou les droits constitutionnels étaient en jeu. Au Brésil, la Cour fédérale suprême est intervenue pour faire respecter le privilège contre l'auto-incrimination et protéger les droits des minorités parlementaires dans le cadre de la mise en place d'enquêtes.

66. Les garanties externes constituent donc un contrepoids nécessaire aux larges pouvoirs d'enquête parlementaires : les parlements peuvent exercer un contrôle rigoureux, tandis que les individus conservent l'accès à des recours judiciaires lorsque leurs droits sont menacés ou violés.

67. En résumé, des garanties procédurales internes proportionnées contribuent à prévenir les abus dans le cadre des procédures de contrôle parlementaire, si elles sont alignées sur les pouvoirs de la commission. Les garanties procédurales externes - par le biais d'une autorisation préalable et d'un contrôle judiciaire a posteriori - garantissent la légalité, la proportionnalité et l'efficacité des recours, conciliant ainsi l'autonomie parlementaire et l'État de droit.

79. En résumé, l'opinion dominante dans la pratique et la jurisprudence comparées est que l'autonomie parlementaire et le contrôle judiciaire peuvent être équilibrés. Le contrôle juridictionnel est compatible avec la séparation des pouvoirs et essentiel pour garantir la légalité, la proportionnalité et la protection des droits. Les États peuvent limiter le contrôle juridictionnel aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux. Si le contrôle juridictionnel, en particulier constitutionnel, reste une garantie importante, il doit être exercé dans le respect de la nature politique et des limites temporelles de ces organes.

87. [...]a Commission de Venise estime que, bien que des arguments soient avancés en faveur de l'exclusion du contrôle judiciaire des décisions des commissions d'enquête afin de protéger l'indépendance parlementaire et le principe de la séparation des pouvoirs, l'expérience comparative démontre que l'autonomie parlementaire ne peut justifier des pouvoirs illimités en matière de mesures coercitives à l'encontre de tiers.

Le contrôle judiciaire, correctement limité aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux, est conforme à l'État de droit, qui ne permet pas de dépasser certaines limites. Les filtres judiciaires ex ante et les recours ex post constituent des moyens efficaces de concilier la légitimité démocratique et l'autonomie parlementaire avec l'État de droit.

En conséquence, la Commission estime qu'il n'y a pas de raisons impérieuses d'exclure totalement le contrôle judiciaire des mesures coercitives prises par les commissions d'enquête à l'encontre de tiers. Des procédures de contrôle soigneusement élaborées sont indispensables pour garantir que les commissions restent à la fois indépendantes dans leur rôle de contrôle et responsables au regard des normes constitutionnelles et des droits humains.

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, §§ 62-67, 79, 87

## **IV. IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES**

### **1. Tradition constitutionnelle européenne**

7. Le concept d'immunité parlementaire fait partie intégrante de la tradition constitutionnelle européenne, comme en témoigne le fait que tous les pays européens disposent d'une forme ou d'une autre de règles en la matière, qui remontent souvent à très loin dans l'histoire. La principale caractéristique est que les membres du parlement bénéficient d'une certaine protection contre les règles de droit civil ou pénal qui s'appliquent par ailleurs à tous les citoyens. [...].

9. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique, on trouve dans presque tous les systèmes constitutionnels une distinction claire entre les deux principales catégories d'immunité parlementaire, qui sont de nature différente et qui sont généralement réglementées et appliquées de manière très différente.

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

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

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

33. La CEDH ne dit rien de l'immunité parlementaire, et ne prévoit en général que peu de restrictions sur l'application de règles de cette nature au niveau national. [...].

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 7, 9-11, 32-35

### **2. Position normative fondamentale**

39. C'est pourquoi, la Commission de Venise pense qu'en matière normative, l'immunité parlementaire ne doit fondamentalement être considérée comme légitime que dans la mesure où elle répond à une nécessité publique supérieure. Elle ne doit pas enfreindre les impératifs de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique. Tel est le grand principe normatif qui étaye la présente évaluation.



[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, § 39

### **3. Justification et fonction démocratique des immunités**

#### **a. Justification**

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, §§ 58, 138-139, 145

19. Le modèle « anglo-saxon », conçu comme une simple protection de la liberté d'opinion des députés contre le pouvoir exécutif, a influencé un certain nombre de pays dotés d'un système de common law, mais aussi plusieurs autres, notamment les pays nordiques. Ce modèle est fort en matière de non-responsabilité (liberté d'expression), mais faible en matière d'inviolabilité, qui est souvent réservée principalement aux infractions civiles (qui sont rares aujourd'hui). En dehors de cela, il n'y a souvent qu'une protection sur le trajet vers et depuis le parlement, et uniquement contre l'arrestation, et non contre d'autres procédures judiciaires, telles que les enquêtes et les poursuites. Dans la pratique, il n'y a aujourd'hui que peu ou pas d'inviolabilité pour les membres du parlement dans la plupart des pays qui adhèrent à ce modèle.

20. Le contraste peut être appelé le modèle français, qui trouve son origine dans la déclaration de l'Assemblée nationale française du 23 juin 1789 selon laquelle « la personne de chaque député est inviolable ». Cela reflétait la supériorité de l'Assemblée nationale sur les autres



organes de l'État sous la Révolution, une doctrine de stricte séparation des pouvoirs, ainsi que la nécessité perçue d'une protection spéciale pour les représentants du peuple contre l'exécutif en période de grande agitation. Le concept d'« inviolabilité » était très large, bien que certaines modifications aient été introduites dès 1791, prévoyant une exception pour les cas de flagrant délit et donnant à l'Assemblée la compétence de lever l'immunité.

21. Le modèle français a été adopté au fil du temps par un certain nombre d'autres pays du continent, puis par d'autres régions du monde. C'est également le modèle qui a été choisi par la plupart des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale au début des années 1990. Ce modèle protège les deux éléments de l'immunité parlementaire : la non-responsabilité (liberté d'expression) et l'inviolabilité. Cependant, même dans le cadre de ce modèle, ces deux éléments sont souvent réglementés de manière très différente, de sorte que la non-responsabilité est beaucoup plus absolue, tandis que l'inviolabilité peut faire l'objet d'exceptions et être levée par le parlement lui-même. Il existe une grande diversité entre les États dans la manière dont le modèle s'est développé dans les détails, et ces dernières années, de nombreux pays (y compris la France elle-même) ont eu tendance à limiter la portée de l'inviolabilité.

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 19–21

11. [...Les] deux formes d'immunité parlementaire visent à préserver les conditions de travail du Parlement. Historiquement, leur objectif était de protéger contre le harcèlement, notamment de la part du pouvoir exécutif, mais aussi du pouvoir judiciaire lorsqu'il n'était pas impartial.

[CDL-AD\(2015\)013](#), Avis sur le projet de révision des dispositions de la constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, § 11

### Irresponsabilité

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 82-84

### Inviolabilité

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

protection de l'opposition parlementaire, d'habitude minoritaire, contre des pressions indues de la majorité au pouvoir. Elle protège en outre les parlementaires contre le harcèlement politique d'autres partis (adversaires politiques déposant une plainte pénale infondée, par exemple).

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

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

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

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

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

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

159. L'inviolabilité peut être une protection contre l'arrestation, la détention et les poursuites, mais la Commission de Venise juge qu'elle ne devrait jamais empêcher une enquête préliminaire, pour autant que cette dernière soit menée sans harcèlement du parlementaire qui en fait l'objet. L'enquête peut en effet être indispensable à l'élucidation des faits, elle doit avoir lieu alors que ces derniers sont encore récents, et non pas des années après, à l'expiration de l'immunité

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 152–159

b. Fonction démocratique

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

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

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

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

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

29. Le débat sur l'immunité parlementaire distingue parfois les démocraties anciennes et nouvelles. L'immunité serait moins nécessaire dans des systèmes démocratiques qui ont eu le temps de mûrir et de se stabiliser, où les fonctions politiques des parlementaires sont convenablement protégées d'autres façons, et où l'on n'a guère de raisons de craindre que l'exécutif et la justice ne cherchent à exercer des pressions indues sur le législatif. En

revanche, le régime d'immunité parlementaire serait encore nécessaire dans les démocraties nouvelles ou émergentes, qui n'ont pas tout à fait évacué leur passé autoritaire, et où l'on peut encore craindre que le gouvernement ne porte de fausses accusations contre des adversaires politiques, puis que les tribunaux ne soient sensibles aux pressions politiques. Ce seraient en même temps les démocraties nouvelles qui seraient le plus exposées à la corruption en politique et à l'abus de l'immunité par des parlementaires extrémistes s'attaquant à la démocratie elle-même. D'où le paradoxe de l'immunité parlementaire, qui peut servir à consolider la démocratie comme à la saper.

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 22-26, 29

147. L'immunité protège de manière générale tous les députés, mais particulièrement ceux de l'opposition, surtout dans les pays où les forces de l'ordre pourraient être acquis à la majorité. Les privilèges et immunités accordés aux députés doivent s'appliquer à tous dans la même mesure, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Au cœur des immunités parlementaires figure la protection de la liberté d'expression (votes et interventions) d'un député au parlement (CPA Benchmarks, paragraphe 1.4.1). Il importe de définir l'étendue de ces immunités dans la loi, et de mettre en place des garanties procédurales rendant relativement difficiles leur levée et la possibilité de poursuites ultérieures.

149. L'immunité liée aux droits parlementaires (avis et votes émis au parlement) devrait non seulement s'appliquer pendant le mandat, mais aussi être perpétuelle et définitive ([CDL-AD\(2013\)032](#), paragraphe 99), comme c'est le cas dans certains pays<sup>96</sup>. Si les propos tenus au parlement et au sujet des affaires parlementaires bénéficient d'une protection très forte, d'autres formes d'expression (propos non liés aux travaux parlementaires, ou tenus au sein du parlement sur des questions à caractère purement privé) peuvent engager la responsabilité du député.

150. L'immunité substantielle (par opposition à l'inviolabilité, voir question suivante) signifie que le vote du député en session plénière ou en commission parlementaire, et les avis exprimés au cours des débats bénéficient d'une protection très forte ; dans de nombreux pays, ils ne peuvent absolument pas engager sa responsabilité. C'est un fondement de la tradition politique européenne (Cour européenne des droits de l'homme, A. c. Royaume-Uni (no 35373/97)). Mais l'étendue de cette protection peut varier considérablement : elle met normalement le député à l'abri des poursuites extérieures de toutes sortes, dont les actions pénales et les procès au civil — mais uniquement des poursuites pénales dans certains pays ([CDL-AD\(2014\)011](#), paragraphes 52 et 54). Dans de nombreux pays, l'irresponsabilité protège les parlementaires contre les procès en diffamation ou pour insulte ; il n'en va pas ainsi dans d'autres, où les parlementaires peuvent être poursuivis pour ces motifs comme tout un chacun ([CDL-AD\(2014\)011](#) paragraphe 69).

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 147, 149-150

#### **4. Irresponsabilité (liberté d'expression / de vote)**

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

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

53. En règle générale, ce type d'immunité concerne essentiellement « les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires ». Elle est perpétuelle en ce sens que la protection dont bénéficie le parlementaire pour les opinions exprimées dans l'exercice d'un mandat électoral ne prend généralement pas fin à l'expiration de ce mandat.

54. L'irresponsabilité protège normalement le parlementaire contre toutes sortes d'actions extérieures en justice, dont les poursuites pénales par des organes de l'Etat et les procès au civil. Le droit de certains pays contient des dispositions plus explicites qui étendent l'irresponsabilité à toute action civile, pénale ou administrative, ou précisent que le parlementaire ne peut, par la suite, être recherché, arrêté, détenu, poursuivi ou jugé. Dans certains pays, toutefois, l'irresponsabilité ne vaut qu'au pénal.

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 12-13, 53-55, 100

a. Portée personnelle

58. [...] Les principaux bénéficiaires de l'irresponsabilité parlementaire sont bien sûr les parlementaires eux-mêmes. En bénéficient d'habitude aussi les ministres lorsqu'ils siègent en même temps au parlement (l'immunité des ministres qui ne sont pas simultanément députés sort du cadre de la présente étude). [...].

59. Dans certains pays, l'irresponsabilité vaut aussi pour d'autres personnes associées aux travaux du parlement, de façon à protéger l'activité parlementaire elle-même et non pas seulement les parlementaires. [...].

92. Cette approche fonctionnelle devrait être reprise en ce qui concerne les bénéficiaires de l'irresponsabilité dans les pays où cette dernière couvre non seulement les parlementaires eux-mêmes, mais aussi d'autres personnes associées aux travaux du parlement : s'il faut

vraiment qu'elles soient protégées, que ce ne soit strictement que dans leurs fonctions parlementaires..

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 58-59, 92

b. Portée temporelle

60. Dans la plupart des pays, l'irresponsabilité commence avec l'exercice des fonctions parlementaires ; mais dans certains, ce peut être dès la proclamation des résultats des élections ou l'acceptation du mandat (Grèce, Italie). [...].

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 60-61

c. Actes couverts par l'irresponsabilité

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

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

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

90. L'irresponsabilité parlementaire ne devrait toutefois pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des fonctions démocratiques du parlement. Elle ne doit en particulier pas s'étendre aux actes et propos privés des parlementaires. [...].

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 63-64, 89-91

d. Portée matérielle

67. Dans certains pays, la liberté d'expression garantie par l'irresponsabilité est absolue : elle protège de toute action extérieure en justice les propos de toute nature tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires. [...].

68. Ailleurs, l'irresponsabilité parlementaire est relative, soumise à certaines restrictions : certains propos ou actes ne sont pas entièrement couverts, et peuvent donner lieu à des procédures judiciaires extérieures. Cela vaut par exemple pour les propos particulièrement insultants, ou qui nécessitent un arbitrage avec d'autres intérêts individuels ou publics. On ne voit toutefois pas se dégager de modèle commun sur les catégories exclues, qui varient beaucoup entre les pays.

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

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

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

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



## 5. Inviolabilité (arrestation, détention, poursuites)

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

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

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

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

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 14-15, 101-103, 160

15. De nombreuses nouvelles démocraties ont opté dans leur constitution pour une conception relativement large de l'inviolabilité parlementaire. Celle-ci était considérée comme un signe clair de la garantie d'une véritable autonomie du Parlement dans le cadre du système de séparation des pouvoirs. Comme le souligne la Commission de Venise dans son rapport,

dans certaines nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, l'inviolabilité peut encore constituer une justification valable pour les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité. Dans les pays où l'État de droit n'est pas encore consolidé, il peut y avoir de réelles raisons de craindre que le gouvernement cherche à porter de fausses accusations contre ses opposants politiques et que les tribunaux cèdent à la pression politique.

16. Cependant, dans plusieurs de ces pays, l'inviolabilité n'a pas été levée même dans les cas où cela aurait dû être fait, ce qui a suscité des critiques, notamment parce que cela constitue un obstacle à la lutte contre la corruption. La Commission a souligné que ce sont souvent les nouvelles démocraties qui sont les plus exposées à la corruption politique et que l'abus de l'immunité peut menacer la démocratie. Le paradoxe de l'immunité parlementaire est qu'elle « peut à la fois favoriser et compromettre le développement démocratique ». L'inviolabilité peut donc entraver la lutte contre la corruption dans les États mêmes pour lesquels l'argument du harcèlement pourrait encore être pertinent.

17. Il n'existe pas de normes européennes établies exigeant la non-responsabilité ou l'inviolabilité. Les États ont le choix dans ce domaine et les avantages et inconvénients de l'inviolabilité nécessitent une analyse et un examen spécifiques à chaque pays, en tenant compte notamment de l'état d'avancement de l'État de droit dans le pays concerné.

18. La lutte contre la corruption est en effet une justification majeure pour restreindre l'inviolabilité parlementaire. Cependant, dans un système politique où la démocratie est fragile, comme en Ukraine, où, selon les informations communiquées à la Commission de Venise, la corruption judiciaire est très répandue, la suppression totale de l'inviolabilité peut être dangereuse pour le fonctionnement et l'autonomie du Parlement.

19. Afin d'éviter la possibilité de poursuites ou d'arrestations motivées par des considérations politiques, d'autres garanties procédurales pourraient être envisagées. Une possibilité serait d'introduire des garanties similaires à celles qui existent en Italie. Une minorité de députés (par exemple, un tiers) pourrait être habilitée à saisir la Cour constitutionnelle d'un recours contre la détention et les poursuites engagées à l'encontre d'un député. Les procureurs et les juges ordinaires seraient tenus d'informer le Parlement de l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un député et de la délivrance d'un mandat d'arrêt. Dans un délai déterminé, une minorité parlementaire pourrait alors former un recours devant la Cour constitutionnelle contre ces mesures, qui resteraient suspendues jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle.

20. En tout état de cause, l'inviolabilité « ne devrait en aucun cas protéger contre les enquêtes préliminaires, pour autant que celles-ci soient menées d'une manière qui ne harcèle pas indûment le membre concerné. En effet, les enquêtes peuvent être cruciales pour établir les faits de l'affaire, et elles doivent être menées alors que l'affaire est encore fraîche, et non des années plus tard, après l'expiration de la période d'immunité.

[CDL-AD\(2015\)013](#), Avis sur le projet de révision des dispositions de la constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, §§ 15-20

## **6. Limites de l'immunité et procédures de levée de l'immunité**

44. Dans le même temps, une bonne alternative à envisager à l'avenir pourrait être d'introduire un système similaire au modèle italien impliquant le pouvoir judiciaire. Dans le cadre de ce système, les procureurs et les juges ordinaires seraient tenus d'informer le Parlement de l'arrestation et de l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un député. Une minorité des membres du Parlement (peut-être un tiers de ses membres) serait alors habilitée à saisir la Chambre constitutionnelle, dans un délai déterminé, d'un recours contre l'arrestation et les poursuites engagées à l'encontre d'un de ses membres. Les mesures prises à l'encontre du député resteraient suspendues jusqu'à ce que la Chambre se prononce sur la question.

[CDL-AD\(2015\)014](#), Avis conjoint sur le projet de loi « relatif à l'introduction de modifications et d'amendements à la constitution » de la République kirghize, § 44 (document disponible qu'en anglais)

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

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

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 146-149

151. La Commission de Venise estime qu'il devrait exister des garanties procédurales qui protégeraient les membres de la minorité contre les poursuites politisées. Dans le même temps, ces garanties procédurales ne devraient pas rendre impossible les poursuites pénales. Plusieurs mécanismes juridiques peuvent être envisagés : l'exigence d'une majorité qualifiée au Parlement pour lever l'immunité (ce qui n'est toutefois pas une règle universelle), l'intervention d'une autorité judiciaire externe [CDL-AD\(2014\)011](#), § 96), ou l'intervention d'une commission parlementaire interne composée à parts égales de représentants de la majorité et de l'opposition. À titre de bonne pratique, la Commission de Venise a recommandé un modèle dans lequel les procureurs et les juges ordinaires seraient tenus d'informer le Parlement de l'arrestation et de l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un député, auquel cas une minorité de députés (peut-être un tiers de ses membres) serait alors en droit de saisir la Chambre constitutionnelle d'un recours contre l'arrestation et les poursuites dans un délai déterminé. Les mesures prises à l'encontre du député resteraient alors suspendues jusqu'à ce que la Chambre se prononce sur la question ([CDL-AD\(2015\)014](#), § 44).

152. Cela dit, l'immunité ne devrait pas protéger les députés pour des infractions pénales courantes, sans lien avec l'exercice normal de leur mandat. Dans certains pays en transition, l'utilisation abusive des règles d'immunité constitue un problème très répandu, et la levée de l'immunité par le Parlement devient pratiquement impossible, car la majorité a tendance à protéger les députés corrompus, quelle que soit leur couleur politique, en raison d'un instinct de solidarité entre les partis, par ailleurs rare ([CDL-AD\(2010\)015](#), § 43). L'immunité ne devrait

pas s'appliquer aux enquêtes préliminaires, aux cas où un député est pris en flagrant délit, ni aux infractions mineures ou administratives (par exemple, les infractions au code de la route) ([CDL-AD\(2015\)014](#), § 44).

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 151-152

a. Limites de l'irresponsabilité

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

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

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

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

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

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

98. La Commission de Venise considère que l'irresponsabilité parlementaire devrait être par nature illimitée dans le temps (pour les propos tenus au cours d'un mandat). L'irresponsabilité,

si elle existe, est affaiblie s'il est possible d'intenter une action en justice contre le parlementaire à l'expiration de son mandat.

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 76-77, 95-100

b. Lignes directrices et critères relatifs à l'irresponsabilité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 175-183.

c. Limites de l'inviolabilité

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

162. Dans l'ensemble, la Commission de Venise estime que la règle générale devrait être que l'inviolabilité doit être levée, sauf s'il y a des raisons de penser que les accusations portées contre un parlementaire ont une motivation politique. Elle ne devrait être maintenue que s'il y a lieu de penser que la décision d'engager des poursuites a des origines partisans. La Commission de Venise est tout à fait d'accord avec cette déclaration du professeur Neil McCormick : « L'immunité ne doit pas être un rempart protégeant le député européen contre le droit pénal dans ses activités privées ou commerciales. Ses activités ne doivent être réputées non privées ou non commerciales que s'il apparaît que la décision d'engager des poursuites présente une dimension réelle, grave et prouvée de politique partisane, et qu'elle vise à empêcher la personne d'exercer son mandat. »

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

164. La Commission de Venise juge aussi qu'il serait souhaitable que le parlementaire concerné puisse renoncer lui-même à son inviolabilité et demander que son affaire soit transmise au procureur ordinaire, et si nécessaire soumise à un tribunal. Même si l'article 6 de la CEDH ne l'exige pas, comme l'a indiqué la Cour dans l'affaire Kart c. Turquie<sup>33</sup>, il serait préférable, dans le « meilleur modèle », que la personne concernée ait la possibilité de faire examiner par la justice les allégations portées contre elle.

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

170. La définition des critères et procédures de levée de l'inviolabilité parlementaire au niveau national devrait, aux yeux de la Commission de Venise, accorder une attention particulière aux règles et lignes directrices du Parlement européen, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, ces règles et lignes directrices sont de meilleure qualité que celles que l'on rencontre dans la plupart des pays d'Europe. Deuxièmement, elles se fondent sur une solide expérience pratique, le Parlement européen ayant dû se prononcer au fil des années sur un



grand nombre de demandes de levée d'immunité. Troisièmement, on peut y voir le reflet d'un certain consensus européen sur la façon de traiter l'inviolabilité, comme en témoigne le fait que l'Assemblée parlementaire a adopté des règles similaires en 2003.

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 161-164, 169-170.

d. Lignes directrices et critères relatifs à l'inviolabilité

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

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

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

*Critères applicables à l'étendue de l'inviolabilité parlementaire*

187. L'inviolabilité parlementaire devrait :

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

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

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

*Critères de maintien de l'inviolabilité*

- L'allégation est clairement et manifestement infondée.
- L'infraction alléguée est la conséquence inopinée d'un acte politique.
- L'allégation a clairement des motifs partisans (fumus persecutionis), et vise à harceler ou à intimider un parlementaire, ou à l'empêcher d'exercer son mandat.



- Une action en justice entraverait gravement l'exercice des fonctions démocratiques du parlementaire, ou les droits fondamentaux de tout député ou groupe de députés.

#### 189. *Critères de levée de l'inviolabilité*

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

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

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

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

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

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

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

- le parquet, le parlementaire concerné et toutes les personnes directement et personnellement affectées par l'infraction alléguée devraient avoir le droit de demander la levée de l'inviolabilité ;
- la demande devrait faire l'objet d'une déclaration en séance plénière, et être transmise à la commission compétente ;
- la demande devrait être examinée par la commission permanente compétente ou par une commission spéciale reflétant la composition politique du parlement ;

- la commission responsable devrait si possible s'assurer le concours de spécialistes extérieurs d'une intégrité et d'une indépendance au-dessus de tout soupçon, de préférence sélectionnés en début de législature, en dehors de toute affaire spécifique ;
- la commission devrait examiner sans délai la demande de levée d'inviolabilité, mais en tenant dûment compte de la complexité relative de chaque affaire ;
- la commission devrait être habilitée à demander aux autorités compétentes toute information ou explication dont elle juge avoir besoin pour porter son appréciation ;
- le parlementaire concerné devrait avoir le droit d'être représenté par un autre parlementaire ou par un conseil extérieur ;
- le parlementaire concerné devrait avoir accès aux pièces de son dossier, et la possibilité d'être entendu et de soumettre tous documents ou autres preuves qu'il pourrait juger utiles ;
- la commission devrait examiner la demande de levée d'inviolabilité à huis clos, en l'absence du parlementaire concerné ;
- la commission devrait respecter la confidentialité des informations à caractère personnel, et de celles dont la publication pourrait entraver la justice ;
- la commission devrait examiner l'affaire à la lumière des critères pertinents et reconnus, des arguments donnés par les parties et des faits de l'espèce, en dehors de toute autre considération ;
- la commission ne devrait pas examiner le fond de l'affaire, ni jamais, en quelque circonstance que ce soit, se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence du parlementaire concerné, ou sur le fait que les allégations justifient ou non des poursuites ;
- la commission devrait préparer une proposition motivée de levée ou de maintien de l'inviolabilité, en indiquant clairement les critères sur lesquels elle a fondé sa conclusion ;
- la proposition de la commission devrait couvrir tous les aspects de la demande, envisager la levée partielle de l'inviolabilité, et indiquer les actions de la justice contre lesquelles le parlementaire devrait être protégé (arrestation, détention, poursuites ou sanctions) ainsi que la durée de toute forme d'inviolabilité, et chacune des infractions alléguées devrait être abordée à part si la demande en mentionne plusieurs ;
- le parlement devrait examiner en séance plénière la proposition de la commission et se prononcer sans retard et dans les plus brefs délais, en séance publique, le débat étant limité aux arguments pour ou contre la proposition ;
- la décision de levée ou de maintien de l'inviolabilité devrait avoir caractère juridiquement contraignant pour toutes les parties.

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 184-194

65. La Commission est d'avis que les articles 83 et 85 de la Constitution laissent suffisamment de marge pour simplifier la procédure parlementaire. De fait, ces articles n'imposent pas de procédure détaillée ; c'est le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui prévoit une Commission préliminaire faisant rapport à la Commission mixte faisant elle-même rapport à l'Assemblée plénière. Certes, cette procédure fait la part belle à l'immunité et fournit d'amples garanties aux députés concernés, mais du fait de sa complexité, l'Assemblée nationale a souvent laissé le mandat des députés expirer plutôt que de la mettre en pratique. Une procédure simplifiée ne comportant qu'une seule audition du député pourrait être envisagée et ne serait pas inconstitutionnelle tant que le cadre de l'article 83 est respecté.

66. Même dans l'hypothèse où la procédure de levée de l'immunité ne pouvait être simplifiée, la suppression totale des garanties des députés concernés n'était pas justifiée. Tout au moins aurait-il été aisé de maintenir un droit de recours auprès de la Cour constitutionnelle en cas

de poursuites, au moyen du même amendement constitutionnel. La charge de travail de l'Assemblée nationale ne peut justifier la suppression du droit de recours auprès de la Cour constitutionnelle.

67. Plutôt que rechercher une solution plus modérée, l'Assemblée nationale a pris la mesure la plus radicale qui soit en supprimant totalement l'immunité des 139 députés. La Commission de Venise conclut donc que l'entière suppression de toutes les garanties aux fins de la levée de l'immunité parlementaire de 139 membres du Parlement est contraire au principe de proportionnalité.

78. Néanmoins, l'inviolabilité des membres du parlement concernés devrait restituée. La Commission de Venise est d'avis qu'au vu de la situation actuelle en Turquie, l'inviolabilité parlementaire est une garantie essentielle au bon fonctionnement du Parlement. La Grande Assemblée nationale de Turquie, en sa qualité de pouvoir constituant, l'a confirmé en préservant l'inviolabilité aux fins de futures affaires. Etant donné l'état actuel de l'appareil judiciaire turc, l'abolition de l'inviolabilité intervient au pire moment possible.

79. En outre, la plupart des dossiers concernés par cette abrogation ont trait à la liberté d'expression des membres du Parlement. La liberté d'expression des députés fait partie intégrante de la démocratie. Elle doit être élargie et devrait être protégée, même hors du Parlement. La poursuite non violente d'objectifs politiques non violents tels que l'autonomie régionale ne doit pas être passible de poursuites pénales. Les discours dérangeants (adressés à l'encontre du Président, d'agents publics, de la Nation, de la République, etc.) doivent être tolérés en général mais surtout lorsqu'ils émanent de membres du Parlement. Les restrictions de la liberté d'expression doivent être interprétées de manière stricte. Seuls les propos appelant à la violence ou témoignant un soutien direct aux auteurs d'actes violents peuvent entraîner des poursuites pénales. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre qu'en Turquie, la question de la sauvegarde de la liberté d'expression, notamment dans les affaires considérées comme relevant de la propagande terroriste, pose problème. Comme l'explique l'Avis [CDL-AD\(2016\)002](#) sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code Pénal de la Turquie de mars 2016, la raison de ce problème tient en partie au fait que plusieurs dispositions du Code pénal ont un champ d'application trop large, mettant en péril la liberté d'expression en général, et en particulier celle des membres de l'Assemblée nationale.

80. L'amendement constitutionnel du 12 avril 2016 était une mesure ad hoc, ponctuelle et ad hominem visant 139 députés dans le cadre d'affaires déjà pendantes à l'Assemblée nationale. En sa qualité de pouvoir constituant, la Grande Assemblée nationale a préservé la pérennité du régime d'immunité tel qu'établi par les articles 83 et 85 de la Constitution, mais y a dérogé dans le cas d'affaires particulières concernant des individus indéniables, tout en recourant à une formulation générale. Il s'agit là d'une utilisation abusive de la procédure de modification de la Constitution.

[CDL-AD\(2016\)027](#), Turquie – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire), §§ 65-67, 78-80

## **7. Contrôle juridictionnel des actes parlementaires liés à l'immunité**

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

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

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

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

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

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

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

166. La Commission de Venise estime par conséquent qu'il pourrait être souhaitable de concevoir des procédures parlementaires de levée de l'immunité qui fassent appel à des experts extérieurs compétents et politiquement neutres, qui contribuent à l'analyse de la situation (mais sans droit de vote). Ces experts pourraient par exemple être sélectionnés parmi les universitaires, les juges à la retraite ou d'autres personnes d'une intégrité et d'une indépendance au-dessus de tout soupçon. Ce mécanisme ne semble exister actuellement

dans aucun des pays étudiés, mais il n'en vaudrait pas moins la peine de l'envisager. Il pourrait être mis en œuvre de diverses façons ; dans la plupart des pays, il suffirait qu'il figure dans le règlement du parlement.

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

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

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 36-38, 144-146, 165-168

## V. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

### 1. Autonomie parlementaire

[CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne pratique en matière électorale

[CDL-AD\(2008\)035](#), Rapport sur l'initiative législative

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique

[CDL-AD\(2010\)046](#), Avis conjoint sur la législation électorale de la Norvège

[CDL-AD\(2012\)026](#), Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie

[CDL-AD\(2012\)027](#), Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions politiques

[CDL-AD\(2013\)018](#), Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires)

[CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement (document disponible qu'en anglais)

[CDL-AD\(2016\)027](#), Turquie – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie - Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017

[CDL-AD\(2017\)025](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'Homme en l'affaire *Berlusconi c. Italie* sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif

[CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications apportées au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine (document disponible qu'en anglais)

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères

[CDL-AD\(2019\)021](#), Mémoire d'amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'Homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges

[CDL-AD\(2021\)016](#), République de Moldova - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur trois questions juridiques concernant le contrôle constitutionnel des procédures législatives au Parlement

[CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie et Herzégovine – Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine

[CDL-AD\(2024\)040](#), Albanie - Avis sur la mise en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle par le Parlement

[CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires

## 2. Commissions d'enquête parlementaires

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique

[CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire d'amicus curiae en l'affaire *Rywin c. Pologne* (requêtes n° 6091/06, 4047/07, 4070/07) pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur les commissions d'enquête parlementaires)

[CDL-AD\(2025\)033](#), Mémoire d'amicus curiae urgent à l'intention de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires

## 3. Immunité parlementaire

[CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique

[CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires

[CDL-AD\(2015\)013](#), Avis sur le projet de révision des dispositions de la constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine

[CDL-AD\(2015\)014](#), Avis conjoint sur le projet de loi « relatif à l'introduction de modifications et d'amendements à la constitution » de la République kirghize (document disponible qu'en anglais)

[CDL-AD\(2016\)027](#), Turquie – Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)

[CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères