



(011/2019)¹

1.7.2024

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Principes applicables aux demandes de levée d'immunité

La commission des affaires juridiques,

- vu les articles 7, 8 et 9 du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne,
- vu les articles 5, 6, 7, 8 et 9 de son règlement intérieur,
- vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne,

a établi les principes suivants en application de l'article 9, paragraphe 13, du règlement intérieur;

Partie I – Principes généraux

1. L'immunité parlementaire est une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés et non un privilège personnel du député.
2. La commission n'est pas une juridiction.
3. L'immunité parlementaire a pour objet de protéger le Parlement et ses députés contre les procédures judiciaires visant des activités menées dans l'exercice des fonctions parlementaires et indissociables de ces fonctions.
4. Il appartient aux autorités des États membres de statuer sur la culpabilité ou la non-culpabilité du député dont l'immunité est en cause ainsi que sur la pertinence de l'action devant les tribunaux. La commission n'examine pas ces éléments. La commission se borne à établir si la nécessité de préserver l'indépendance du Parlement

¹ Telle que modifiée le 30 mai 2023 et le 19 septembre 2023.

est de nature à s'opposer à une procédure judiciaire.

5. Dans les affaires d'immunité, la commission ne discute pas des mérites relatifs des systèmes juridiques et judiciaires nationaux. Une décision de ne pas lever ou de défendre l'immunité d'un député ne peut se fonder sur de prétendues lacunes dans les systèmes judiciaires nationaux.

Partie II – Procédure

Fonction du rapporteur

6. La commission nomme un rapporteur pour chaque demande de levée de l'immunité.
7. Chaque groupe politique désigne à cette fin un député qui fait office de rapporteur permanent pour les affaires d'immunité et assume les fonctions de coordinateur, afin de veiller à ce que les affaires d'immunité soient traitées par des députés expérimentés. Les groupes politiques prennent soin de nommer des rapporteurs permanents connus pour leur probité exemplaire.
8. Pour chaque affaire d'immunité, la fonction de rapporteur fait l'objet d'une rotation de manière égalitaire entre les groupes politiques. Le rapporteur ne peut cependant pas appartenir au même groupe politique ni avoir été élu dans le même État membre que le député dont l'immunité est en cause.

Gestion des demandes de levée d'immunité

9. La commission et le rapporteur s'efforcent de clôturer aussi rapidement que possible chaque affaire d'immunité en tenant compte de la complexité relative de chaque affaire.
10. L'examen de toute affaire d'immunité prévoit une présentation initiale par le rapporteur, une audition facultative, un échange de vues et un vote sur la base d'un projet de rapport présenté par le rapporteur.

Temps de parole

11. Eu égard au temps limité dont dispose la commission pour examiner les affaires d'immunité, le temps de parole est strictement réglementé par le président.
12. Le rapporteur peut prendre brièvement la parole, chaque fois pour cinq minutes environ, tant à l'ouverture qu'à la clôture de la discussion portant sur une affaire d'immunité.
13. Les autres membres peuvent intervenir chacun brièvement pour deux minutes environ dans le cadre d'un échange de vues. En cas d'audition, ils peuvent également intervenir brièvement pour poser des questions.

Auditions

14. Les auditions sont facultatives. En d'autres termes, un député peut toujours renoncer à son droit d'être entendu. Par ailleurs, le rapporteur attire l'attention du député dont l'immunité est en cause sur le fait qu'une audition dans des cas simples ou

indiscutables n'est pas utile.

15. Le député dont l'immunité est en cause a le droit d'être entendu dans sa propre langue, sous réserve qu'elle ait le statut de langue officielle de l'Union européenne.
16. Lorsqu'une audition doit avoir lieu, la commission invite le député dont l'immunité est en cause à être entendu dans les meilleurs délais lors d'une prochaine réunion. Il n'est pas tenu compte des obligations ou des priorités des députés autres que celui dont l'immunité est en cause et le rapporteur. Si le député dont l'immunité est en cause ne peut être entendu dans un délai raisonnable, par exemple pour raisons médicales graves, la procédure devrait se poursuivre sans audition.
17. Si le député dont l'immunité est en cause n'est pas en mesure d'assister physiquement à l'audition en raison d'une privation de liberté due à une détention ou à un emprisonnement, que ce soit pour une partie ou pour la totalité de la durée de son mandat, et qu'il a exprimé la volonté de bénéficier de son droit d'être entendu, l'audition a lieu par le biais d'une participation à distance au moyen d'une plateforme sécurisée mise à disposition par le Parlement européen. Des mesures appropriées sont prises pour préserver la confidentialité de la procédure et le caractère confidentiel de l'audition; à cet égard, toutes les dispositions relatives aux auditions en présence s'appliquent mutadis mutandis. Le cas échéant, des arrangements ad hoc pour cette audition sont mis en place avec les autorités compétentes des États membres.
18. L'article 9, paragraphe 6, troisième, quatrième et cinquième alinéas, s'applique aux invitations aux auditions.
19. Il ne peut y avoir qu'une seule audition pour chaque affaire d'immunité. Le rapporteur peut toutefois, dans des cas d'une complexité exceptionnelle, proposer à la commission d'organiser une deuxième audition. La commission se prononce par vote sur cette proposition.
20. Le député dont l'immunité est en cause ou le député le représentant ne peut prendre la parole que durant l'audition facultative. Il peut faire des observations liminaires, qui ne peuvent excéder quinze minutes; elles sont suivies des brèves réponses qu'il apporte aux questions des divers membres de la commission.
21. Le député dont l'immunité est en cause ne peut être représenté que par un autre député siégeant au Parlement européen, qui ne peut toutefois pas être un membre titulaire ou suppléant de la commission des affaires juridiques. En ce cas, l'audition se tient uniquement en présence physique.
22. Lors de l'audition, le député dont l'immunité est en cause peut être accompagné d'un avocat ou d'un conseil juridique. L'avocat ou le conseil juridique ne sont pas habilités à prendre la parole, mais peuvent, lors de l'audition, conseiller le député dont l'immunité est en cause. Le Parlement européen ne prend pas en charge les frais de déplacement de l'avocat ou du conseil juridique.

Documents probants

23. Sous l'autorité du rapporteur, le secrétariat veille à disposer de la traduction, dans les langues de travail de la commission, des documents pertinents aux fins de la décision

que la commission est amenée à prendre. Généralement, la traduction se circonscrit à la demande officielle de levée ou de défense de l'immunité, accompagnée de l'acte d'accusation ou de l'exposé de la demande.

24. Le député dont l'immunité est en cause peut présenter des documents afférents à son affaire en vue de compléter les éléments du dossier déjà transmis par les autorités nationales.
25. Les documents jugés non pertinents aux fins de la décision que la commission est amenée à prendre ne sont pas traduits.
26. C'est au rapporteur qu'il appartient de décider à titre définitif de la nécessité éventuelle de traduire un document donné. Lorsqu'il prend cette décision, il convient qu'il tienne compte du coût de la traduction du document dans les langues de travail de la commission.

Partie III – Confidentialité

27. Lorsqu'elle est confrontée à une demande de levée d'immunité, la commission applique d'office la procédure confidentielle prévue à l'article 227 du règlement intérieur.

Accès à la salle

28. Les demandes de levée d'immunité sont systématiquement examinées à huis clos. Le secrétariat, assisté par les huissiers, veille à ce que seules les personnes suivantes soient présentes dans la salle:
 - a) les membres titulaires et suppléants de la commission des affaires juridiques;
 - b) en cas d'audition, le député dont l'immunité est en cause ou, s'il n'est pas en mesure d'être présent, le député le représentant et, s'il y a lieu, l'avocat ou le conseil juridique du député dont l'immunité est en cause, ainsi que tout député au Parlement européen, et ce dans tous les cas de figure, pour la seule durée de l'audition;
 - b (nouveau) en cas de vote, les membres suppléants visés à l'article 216, paragraphe 7, dûment désignés par écrit par un membre titulaire de la commission et dont les noms ont été communiqués par écrit au président avant le début de la réunion de la commission, pour la durée du vote uniquement; à titre exceptionnel, le président peut autoriser la présence du membre suppléant visé à l'article 216, paragraphe 7, lors de l'examen du projet de rapport qui précède immédiatement le vote selon le projet d'ordre du jour; dans un tel cas, le membre suppléant visé à l'article 216, paragraphe 7, ne prend pas part à la discussion et aucun document concernant l'affaire ne lui est transmis;
 - c) le personnel du secrétariat de la commission des affaires juridiques et les autres membres du personnel du Secrétariat général du Parlement européen, dont les fonctions requièrent impérativement qu'ils soient présents pour le bon déroulement de la réunion;
 - d) le personnel des groupes politiques et du secrétariat des députés non-inscrits qui

suivent généralement les activités de la commission des affaires juridiques, dont les fonctions requièrent impérativement qu'ils soient présents et dont les noms ont été communiqués par écrit au secrétariat de la commission des affaires juridiques;

e) un assistant parlementaire accrédité du président et des vice-présidents, des coordinateurs et des rapporteurs permanents pour les affaires d'immunité dont les fonctions requièrent impérativement qu'ils soient présents et dont les noms ont été communiqués par écrit au secrétariat de la commission des affaires juridiques.

Aux fins des points c) à e), de l'article 28, les stagiaires ne sont pas considérés comme du personnel ou des assistants parlementaires accrédités et ils ne peuvent entrer dans la salle.

29. Aucune autre personne ne peut entrer dans la salle. Cette règle est notamment valable pour les assistants du député dont l'immunité est en cause. Le président peut, à titre exceptionnel, accorder au cas par cas des dérogations à cette règle.
30. Les participants ne sont pas autorisés à effectuer des enregistrements audio ou vidéo lors de l'examen des demandes de levée d'immunité. Le procès-verbal ne détaille pas la teneur des débats, mais consigne toute décision prise.

Accès aux documents

31. Préalablement à la réunion consacrée à l'examen d'une affaire d'immunité, le secrétariat diffuse, sous la forme d'une communication aux membres, les documents qui ont été traduits en vue d'être soumis à l'examen de la commission. La communication aux membres n'est diffusée qu'au président (en cas de remplacement du président pour la réunion, la communication aux membres sera également envoyée au vice-président qui la préside), aux rapporteurs permanents pour les affaires immunitaires, à un membre du personnel des groupes politiques pour chaque groupe et à un membre du secrétariat des députés non inscrits qui suivent les demandes de levée d'immunité, à deux membres du service juridique traitant ces demandes et aux membres du secrétariat de la commission des affaires juridiques traitant ces demandes. Il en va de même pour toute autre communication aux membres qui pourrait être présentée dans le cadre d'une demande de levée d'immunité donnée. La communication aux membres n'est diffusée à aucune autre personne. La diffusion est effectuée au moyen d'un courrier électronique protégé par un mot de passe.
- 31 bis. (nouveau) Les groupes politiques et le secrétariat des députés non inscrits communiquent au secrétariat de la commission le nom du conseiller politique/membre du secrétariat des députés non inscrits en charge des demandes de levée d'immunité, et en particulier le nom de ceux qui sont en charge d'affaires d'immunité données. Le service juridique notifie au secrétariat de la commission les noms de ses deux membres qui sont en charge des demandes de levée d'immunité et reçoit la communication aux membres.
- 31 ter. (nouveau) Une **note d'information aux membres** est diffusée à tous les membres ou suppléants de la commission des affaires juridiques, au personnel des groupes politiques et au secrétariat des députés non inscrits qui suivent habituellement les activités de la commission des affaires juridiques, ainsi qu'à tout autre personnel

compétent du secrétariat général du Parlement européen; la note d'information mentionne ce qui suit:

a) en cas de demande de levée de l'immunité: le Parquet européen ou l'autorité compétente de l'État membre demandant la levée de l'immunité (article 9, paragraphe 1), l'autorité compétente pour communiquer la demande au Parlement européen ou au Parquet européen (article 9, paragraphe 12), ainsi que les accusations imputables au député dont l'immunité est en cause;

b) dans le cas de demande de défense de l'immunité: le nom du député ou de l'ancien député concerné et l'auteur de la demande (article 9, paragraphes 1 et 2, et le résumé du contenu de la demande.

32. Les membres de la commission des affaires juridiques ou leurs suppléants ainsi que le député dont l'immunité est en cause peuvent consulter en personne le dossier complet dans les locaux du secrétariat à Bruxelles, sur rendez-vous uniquement. Le dossier ne peut être ni emprunté ni copié sous quelque forme que ce soit. Aucune autre personne ne peut avoir accès au dossier, sauf s'il s'agit du député qui représente le député dont l'immunité est en cause ou de l'avocat ou du conseil juridique du député dont l'immunité est en cause. Le président de la commission se prononce en avant dernier et dernier ressort sur la consultation du dossier.

Aux fins de la consultation du dossier, une salle de lecture est installée dans les locaux du secrétariat à Bruxelles et est disponible, uniquement sur rendez-vous, du lundi au jeudi de 9 heures à 18 heures et de 9 heures à 14 heures le vendredi, du cinquième jour ouvrable avant la date de la réunion de la commission au cours de laquelle une affaire donnée d'immunité est inscrite à l'ordre du jour de la commission, jusqu'au lendemain de l'adoption par la commission d'un projet de rapport sur cette affaire d'immunité.

Respect de la confidentialité de la procédure

33. Une procédure relative à l'immunité se déroule dans la confidentialité. Il convient en particulier de s'employer à garantir une discrétion absolue au regard des auditions. Les dispositions pertinentes de l'article 227 du règlement intérieur et les dispositions disciplinaires pertinentes en vertu du statut s'appliquent.

Partie IV – Décision dans une affaire d'immunité

Projet de rapport et vote

34. Le rapporteur rédige un projet de rapport qu'il soumet à l'examen de la commission dès que l'avancement de la procédure le permet. Dans ce contexte, il convient que le rapporteur tienne compte du délai de traduction et de réflexion avant le vote.
35. La commission passe au vote dès que possible après l'échange de vues et/ou l'audition, en tenant compte des circonstances de l'affaire.
36. Compte tenu de la nature particulière d'une procédure relative à l'immunité, la commission a pour convention de ne pas déposer d'amendements au projet de rapport. Il est uniquement possible de voter pour ou contre la proposition inscrite dans le projet

de rapport.

37. Seuls les membres de la commission des affaires juridiques ou leurs suppléants peuvent voter. Les suppléants visés à l'article 216, paragraphe 7, du règlement intérieur, doivent être désignés par écrit par un membre titulaire de la commission et leurs noms doivent être communiqués au président avant la réunion.
38. Si une majorité de membres votent contre la proposition inscrite dans le projet de rapport, la décision contraire est réputée adoptée. La rédaction du rapport définitif est revue en conséquence sous l'autorité du président.
39. Après son adoption, le rapport est inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière suivante.

Levée de l'immunité

40. Les demandes de levée de l'immunité sont fondées sur l'article 9 du protocole. Lorsque la procédure a lieu dans l'État membre d'élection, la loi dudit État membre s'applique comme si le député dont l'immunité est en cause était membre du parlement national. Lorsque la procédure a lieu dans un autre État membre, le député jouit de l'immunité à l'égard de toute mesure de détention et de toutes poursuites judiciaires. Lorsque la procédure a lieu dans l'État membre d'élection, il appartient donc au droit national de déterminer la nécessité de déposer une demande de levée de l'immunité.
41. La commission ne peut lever l'immunité d'un député si celui-ci est recherché, détenu ou poursuivi en raison d'opinions ou de votes qu'il a émis dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que le prévoit l'article 8 du protocole. La demande de levée de l'immunité serait alors irrecevable.
42. Une opinion est réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci l'exprime dans l'enceinte même du Parlement européen. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une opinion peut également être réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci livre en dehors du Parlement européen une appréciation subjective qui présente un lien direct et évident avec l'exercice de ses fonctions de député au Parlement européen. Pour établir l'existence d'un tel lien direct et évident, il convient d'examiner la nature et le contenu de l'appréciation subjective en question.
43. Lorsque la procédure en question ne porte pas sur des opinions ou votes émis par un député dans l'exercice de ses fonctions, il convient de lever l'immunité à moins qu'il ne s'avère que la finalité qui sous-tend les poursuites est de porter préjudice à l'activité politique du député et, partant, à l'indépendance du Parlement (fumus persecutionis).
44. Si, après réception d'une demande de levée de l'immunité, il apparaît que le député visé par la demande ne jouit d'aucune immunité dans l'affaire en question, il convient de considérer la demande comme irrecevable. Dans ce cas, la commission ne publie pas de rapport, mais adresse au président du Parlement une lettre qui lui recommande de considérer la demande comme irrecevable. La commission se prononce par un vote sur cette lettre. Si le président partage l'analyse de la commission, il l'annonce en

plénière et l'affaire est close sans qu'aucune autre mesure ne soit requise de la part de la commission.

Défense des privilèges et immunités

45. Les demandes de défense de l'immunité d'un député ou d'un ancien député doivent porter sur une violation des privilèges et immunités conférés par les articles 7, 8 et 9 du protocole. Ces demandes doivent donc concerner:
 - a) une restriction d'ordre administratif ou autre au libre déplacement d'un député qui se rend au lieu de réunion du Parlement européen ou qui en revient;
 - b) le refus d'accorder les facilités appropriées en matière de douane et de contrôle des changes;
 - c) une enquête, une détention ou des poursuites en raison d'opinions ou de votes émis par le député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires; ou
 - d) l'absence de demande de levée de l'immunité en application de l'article 9 du protocole lorsque les autorités d'un État membre sont tenues de présenter une telle demande.
46. Hormis dans des cas exceptionnels, il ne peut être fait droit à une demande de défense des privilèges et immunités sauf si elle porte sur des opinions ou des votes émis dans l'exercice des fonctions parlementaires d'un député, ou si les autorités nationales n'ont pas déposé de demande de levée de l'immunité alors qu'elles étaient tenues de le faire.
47. Une opinion est réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci l'exprime dans l'enceinte même du Parlement européen. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une opinion peut également être réputée émise dans l'exercice des fonctions du député si celui-ci livre en dehors du Parlement européen une appréciation subjective qui présente un lien direct et évident avec l'exercice de ses fonctions de député au Parlement européen. Pour établir l'existence d'un tel lien direct et évident, il convient d'examiner la nature et le contenu de l'appréciation subjective en question.
48. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une décision de défense de l'immunité d'un député ne produit, à l'échelon national, aucun effet juridique contraignant à l'égard des autorités chargées de faire appliquer la loi ou des autorités judiciaires. Ces autorités ont cependant l'obligation de suspendre la procédure et de prendre acte de la décision.
49. Une demande de défense des privilèges et immunités n'est pas recevable lorsqu'une demande de levée de l'immunité en rapport avec les mêmes faits a déjà été déposée ou a déjà fait l'objet d'une décision. Il n'est pas donné suite à la demande de défense de l'immunité à l'examen en cas de réception d'une demande de levée de l'immunité en rapport avec les mêmes faits.
50. Une demande de défense des privilèges et immunités n'est pas non plus recevable lorsqu'une demande de défense de l'immunité a déjà été déposée ou a déjà fait l'objet d'une décision. La seule exception concerne une demande de réexamen d'une telle décision accompagnée de nouveaux éléments de preuve suffisants qui attestent

l'existence d'une violation des privilèges ou immunités conférés par le protocole².

51. Si, eu égard aux points qui précèdent, la commission juge une demande irrecevable, elle ne publie pas de rapport, mais adresse au président une lettre qui lui recommande de considérer la demande comme irrecevable. La commission se prononce par un vote sur cette lettre. Si le président partage l'analyse de la commission, il l'annonce en plénière et l'affaire est close sans qu'aucune autre mesure ne soit requise de la part de la commission.
52. Si la commission juge néanmoins recevable une demande de réexamen accompagnée de nouveaux éléments de preuve suffisants, elle en informe le Président et examine la demande selon la procédure s'appliquant pour une nouvelle affaire.

PARTIE V – CONCLUSIONS

53. La présente communication aux membres remplace toutes les communications précédentes et tous les autres documents de la commission des affaires juridiques concernant ses pratiques et modalités de fonctionnement dans le domaine des immunités.

Adoptée le 6 novembre 2019.

² JO C 310/261