



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

MÉMOIRE SUR L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

*Résumé d'études de cas portant sur l'Arménie,
l'Ukraine et le Guatemala*

Août 2006

Le présent document résume une publication produite aux fins d'examen en février 2006 grâce au financement de l'Agence américaine pour le développement international. La société Development Alternatives, Inc. a préparé ce résumé et les points de vue qui y sont exprimés sont ceux des auteurs.

L'immunité parlementaire et l'avancement de la démocratie¹

Presque tous les régimes démocratiques, récents ou établis de longue date, assurent aux membres de l'assemblée législative et du parlement une forme d'immunité contre les poursuites; ce droit est même souvent inscrit dans la constitution du pays. On accorde l'immunité aux membres de la législature dans l'intention légitime de leur permettre de s'exprimer librement et d'adopter des positions de principe sans crainte de représailles politiques. Toutefois, certains membres peuvent se servir de cette protection contre les poursuites criminelles et/ou civiles pour s'adonner à des activités frauduleuses ou illicites en toute impunité; d'autre part, une assemblée législative et/ou un organe exécutif et judiciaire soumis à une influence politique démesurée peuvent annuler la protection légitime que l'immunité est supposée assurer. Dans un cas comme dans l'autre, il y a risque de favoriser les abus et de miner la confiance du public dans l'institution démocratique qu'est le parlement.

L'immunité parlementaire suscite de plus en plus d'intérêt, dans la mesure où elle pourrait constituer une menace à l'avancement de la démocratie. Un sondage de l'opinion publique réalisé en Arménie en 2003 révèle que la majorité des Arméniens sont en faveur d'une suppression complète de l'immunité parlementaire, qu'ils associent à la corruption et aux privilèges spéciaux plutôt qu'à une protection légitime². L'Agence américaine pour le développement international (USAID) a récemment financé la tenue d'une conférence, en Amérique latine, où l'on s'est penché sur les abus les plus flagrants découlant de l'immunité officielle, ceci dans le but d'établir des normes juridiques régionales visant à limiter la portée de l'immunité³. En février 2006, l'Assemblée nationale du Cambodge a promis de redonner à trois des membres de l'opposition l'immunité parlementaire qui leur avait été retirée l'année précédente en dépit de vives protestations de la part de groupes internationaux et locaux voués à la défense des droits de l'homme. Ces derniers étaient convaincus que les trois membres de l'opposition avaient été accusés de diffamation criminelle pour des mobiles politiques. Même dans les régimes démocratiques bien établis de l'Union européenne, on a qualifié l'immunité d'[TRADUCTION] « anachronique, désuète et contraire aux principes fondamentaux du droit constitutionnel moderne »⁴. L'usage abusif de ce précieux outil juridique conçu pour protéger la liberté d'expression dans les régimes démocratiques risque donc de saper le soutien populaire nécessaire à l'établissement et au maintien de la démocratie.

Dans le présent mémoire, nous examinons l'application concrète de l'immunité parlementaire au cours des dix dernières années, en mettant l'accent sur les conclusions tirées d'études de cas que

¹ Les auteurs sont des spécialistes du développement et relèvent de la section des pratiques démocratiques et de gouvernance de la société Development Alternatives, Inc. Le présent mémoire se fonde en partie sur un rapport commandé par USAID en vertu du marché de clientèle sur le renforcement du système législatif. Les auteurs remercient Charlie Wise et Trevor Brown des précieuses recherches et des entretiens qu'ils ont réalisés dans le cadre du dossier de l'Ukraine; ils remercient Jack Bournazian et Nerea Aparicio des recherches qu'ils ont respectivement effectuées sur l'Arménie et sur le Guatemala.

² Selon un sondage mené par IREX/ProMedia en 2003, 64 p. 100 de la population s'opposent à l'immunité.

³ Cette conférence internationale parrainée par USAID/America's Accountability/Anti-Corruption Project a eu lieu du 24 au 26 octobre 2005 à Lima, au Pérou; 12 participants de pays de la région y ont assisté.

⁴ Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union, Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, 2001, page 6.

nous avons récemment réalisées sur l'Arménie, l'Ukraine et le Guatemala. Ces conclusions nous amènent à penser que la faiblesse des institutions, et en particulier l'absence de normes de conduite et de déontologie destinées aux membres de la législature et le manque de paramètres clairs relatifs aux poursuites contre des représentants élus, constituent un indicateur plus sûr, en matière d'usage abusif de l'immunité, que la portée juridique de l'immunité. Afin de contrer l'usage abusif de l'immunité, en particulier en ce qui a trait à la corruption, les réformateurs doivent donc adopter une approche institutionnelle complète.

Qu'est-ce que l'immunité parlementaire?

Dans le cadre du système d'immunité parlementaire, on accorde aux membres d'une assemblée législative une immunité partielle contre les poursuites liées à des infractions civiles et/ou criminelles. Les membres de l'assemblée législative ne peuvent donc être poursuivis – ou, dans certains cas, soumis à une enquête – tant que l'immunité dont ils jouissent ne leur a pas été retirée, généralement par une cour supérieure ou à la suite d'un vote de l'assemblée législative dont ils sont membres. L'immunité parlementaire vise à réduire le risque qu'on fasse pression sur un membre d'une assemblée législative en le menaçant de poursuites s'il ou elle refuse de modifier sa conduite officielle (en matière de vote, de position politique ou de dénonciation de la corruption gouvernementale, par exemple).

Il existe traditionnellement deux grands types d'immunité parlementaire, chacun possédant des avantages et des désavantages. Certains pays, comme les États-Unis, optent pour une immunité à portée *étroite*, qui restreint la protection accordée aux membres d'une législature aux seuls gestes et déclarations qu'ils font à titre de représentants élus. S'ils exercent des activités illégales hors du cadre de leur rôle légitime de représentants élus, ils peuvent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites, être jugés par un tribunal et même punis, comme tout autre citoyen. De façon similaire, le modèle britannique protège les membres de l'assemblée législative contre les poursuites au civil (par exemple, contre les poursuites pour diffamation verbale et libelle diffamatoire) découlant de l'exercice de leurs fonctions. Quant au modèle continental (fondé sur le système français), il assure aux députés une immunité à *large* portée, qui les met à l'abri des poursuites civiles et criminelles, dans et hors du cadre de leur rôle de membres du parlement.

La majorité des démocraties en développement ont adopté un système d'immunité à large portée, sans doute pour se protéger des excès commis dans le passé par des régimes autoritaires. En vertu de leur constitution respective, les parlementaires de l'Ukraine et du Guatemala jouissent d'une large immunité, tandis que les membres du parlement arménien sont protégés par une immunité étroite, directement liée à leur « statut » de députés. Le tableau suivant présente les systèmes d'immunité en vigueur dans les pays étudiés.

	<i>Système politique</i>	<i>Type d'immunité</i>	<i>Qui peut lever l'immunité?</i>	<i>Situation politique récente</i>
Ukraine	Semi-présidentiel; parlement à chambre unique comptant 450 sièges; mandats de quatre ans.	Large : protège notamment contre toute arrestation, détention et poursuite effectuée sans le consentement du parlement; n'assure aucune protection contre les fouilles et les enquêtes.	Le parlement	Depuis janvier 2005, le parti politique présidentiel est l'un des plus importants partis au parlement [contrairement au précédent parti présidentiel]. Les partis politiques ne s'étant pas regroupés depuis 1996, il a été impossible d'établir une majorité durable au parlement.
Guatemala	Système présidentiel dont le congrès à chambre unique compte 158 membres; mandats de quatre ans.	Large : protège notamment contre les accusations civiles et criminelles et contre la plupart des types d'enquêtes et de recherche d'éléments de preuve.	Les magistrats de la cour suprême; leur décision est sans appel.	Depuis 2004, le parti présidentiel est le plus important parti du congrès, mais il n'a pas la majorité et le congrès est extrêmement divisé. Entre 2000 et 2004, le parti présidentiel (le Front républicain guatémaltèque) détenait la majorité au congrès.
Arménie	Semi parlementaire; le président est élu séparément; parlement à chambre unique comptant 131 sièges; mandats de quatre ans.	Étroite aux termes de la constitution mais elle fait l'objet d'une interprétation généreuse.	Le parlement	À la suite des élections parlementaires de 2003, le parlement compte une coalition majoritaire très favorable au gouvernement. Les membres du parlement qui sont opposés au gouvernement entretiennent de fragiles relations de collaboration.

Comment l'usage abusif de l'immunité parlementaire peut alimenter la corruption :

- *Les députés peuvent se servir de leur siège au parlement dans le but précis de dissimuler leurs activités illégales ou frauduleuses.* Un ex-représentant du gouvernement ukrainien, Pavlo Lazarenko, a été accusé de corruption (selon l'acte d'accusation d'une cour de district américaine, Lazarenko s'est servi de son influence politique pour monter un réseau international clandestin de comptes bancaires qui a permis de blanchir au moins 114 millions de dollars acquis au moyen de pratiques financières frauduleuses). S'étant présenté aux élections, Lazarenko a remporté un siège au parlement en 1998, ce qui lui a permis de s'abriter derrière l'immunité parlementaire. Ses alliés politiques parmi les élus ont voté contre la première tentative du parlement de lui retirer son immunité. La deuxième tentative a par contre réussi, lorsque les transgressions dont il était soupçonné sont devenues plus évidentes et qu'elles ont été rendues publiques.

En Arménie, les citoyens sont nombreux à croire qu'une importante minorité, parmi les membres de l'assemblée nationale, y siège d'abord et avant tout afin de protéger des intérêts financiers frauduleux. Cette perception se trouve renforcée du fait que, malgré certains éléments de preuve indiquant une possibilité de corruption, les représentants du gouvernement n'ont demandé le retrait de l'immunité parlementaire qu'à deux reprises depuis l'adoption

d'un régime démocratique et que, dans l'un de ces deux cas, on visait un membre de l'opposition qui avait participé à une manifestation de protestation.

- *Un pouvoir exécutif puissant, soutenu par une majorité de députés, peut violer le principe de l'immunité et l'utiliser afin d'imposer le silence à des membres de l'opposition qui dénonceraient publiquement la corruption du gouvernement.* Des membres du congrès guatémaltèque ont révélé qu'on avait exercé des pressions sur eux afin qu'ils modifient leur vote, sous peine que les détenteurs du pouvoir portent à leur endroit des accusations inventées de toutes pièces et qu'ils poussent la cour suprême, vulnérable aux influences politiques, à leur retirer leur immunité. Un ex-député en conclut que « le congrès guatémaltèque adopte des lois sans rapport avec un programme national destiné à résoudre les graves problèmes du Guatemala. Les lois sont plutôt adoptées en fonction des pressions politiques exercées sur le congrès ».

Lorsqu'il était président de l'Ukraine, Leonid Kuchma a ordonné au procureur général (responsable des poursuites) de demander au parlement de retirer à la députée Yulia Tymoshenko, qui réclamait énergiquement la mise en place de réformes, l'immunité dont elle jouissait. Accédant à la demande du président, le procureur général a simultanément fait arrêter Yulia Tymoshenko, avant même que le parlement n'autorise sa mise en garde à vue (en violation apparente de la constitution). Bien que cet usage abusif du système d'immunité soit survenu pendant le mandat d'un ancien président aux tendances peu démocratiques, les observateurs de la scène politique estiment qu'il reste du travail à faire afin que les pouvoirs et les pratiques du bureau du procureur général de l'Ukraine satisfassent aux normes du Conseil de l'Europe et que l'on se mette à l'abri de telles manipulations du système.

Leçons tirées de la situation en Arménie, en Ukraine et au Guatemala

- *Lorsqu'on examine la possibilité de modifier la définition juridique ou la portée de l'immunité dans un pays, il faut tenir compte de la situation politique de ce pays.* En Ukraine (système d'immunité à large portée), il y a lieu de croire que les procureurs, sous l'ordre du bureau de l'ancien président Kuchma, ont poursuivi des membres du parlement (ou, à l'inverse, ont omis de faire enquête sur un membre du parlement apparemment corrompu), pour des motifs essentiellement politiques imposés par le pouvoir exécutif ou le parti majoritaire au pouvoir. En Arménie (système d'immunité à portée étroite), les arguments juridiques invoqués par l'organe de l'exécutif responsable d'engager des poursuites pour faire retirer l'immunité à des membres de l'assemblée nationale ne se fondaient pas sur le fait que les crimes présumés étaient ou non couverts par l'immunité mais plutôt sur leur « gravité ». Ainsi, on a contesté l'immunité de quatre députés de l'opposition qui avaient participé à une manifestation de protestation contre le gouvernement en 1996. Or on l'a fait en raison de la gravité des accusations (trahison) qui pesaient contre eux, sans se demander si ce genre d'activités était couvert en vertu de leur « statut » de députés. De plus, lorsque les membres de l'assemblée nationale votent sur le maintien ou la suppression de l'immunité de l'un de leurs collègues, ils ont tendance à voter selon la ligne de parti.

Dans le cas du Guatemala et de plusieurs autres pays d'Amérique latine, c'est la cour suprême, et non le congrès, qui vote l'abolition de l'immunité d'un représentant du

gouvernement. Le congrès guatémaltèque a par contre beaucoup d'influence sur le choix des magistrats de la cour suprême. Il s'établit ainsi entre eux une relation client plutôt qu'un jeu de contrepoids. Le congrès limite également de beaucoup l'ampleur des enquêtes et de la recherche d'éléments de preuve pouvant être réalisées avant la levée de l'immunité.

- *Les médias et les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important en attirant l'attention sur certaines affaires où le principe d'immunité est en cause et en exerçant des pressions sur le pouvoir exécutif et sur le parlement dans le but de protéger ou de faire punir les personnes concernées par ces affaires.* En 2001, dans le cadre d'une affaire célèbre qu'on a surnommée le « Guatagate », la cour suprême, pourtant sous l'influence politique du gouvernement, a voté la levée de l'immunité de l'ancien président du congrès, le général Rios Montt, et de vingt-deux membres du parti au pouvoir accusés d'avoir réduit en secret les taxes sur les boissons alcoolisées et sur d'autres boissons embouteillées, modifiant une loi déjà adoptée pendant la période précédant sa publication. On présume qu'ils ont agi ainsi afin de favoriser la puissante industrie des boissons alcoolisées en échange d'argent et/ou de faveurs. Dans ce cas précis, on considère que les pressions très fortes exercées par les médias et par une coalition d'organismes non gouvernementaux et d'organismes voués à la défense des droits de la personne ont eu une influence prépondérante qui a forcé la cour suprême à agir.
- *La faiblesse de la règle de primauté du droit est un facteur déterminant de l'usage abusif de l'immunité.* Dans les pays où le pouvoir exécutif est fort (comme c'était récemment le cas en Arménie et en Ukraine), on exerce des pressions politiques sur les procureurs afin qu'ils poursuivent les membres du parlement qui s'opposent au gouvernement et qu'ils ignorent les accusations de corruption portées contre des membres du gouvernement ou du parlement appartenant au parti au pouvoir. En fait, dans bien des pays en voie de développement, il n'existe pas de coupe-feu entre le pouvoir exécutif et le bureau des procureurs. Dans le cas du Guatagate, la cour suprême, sous la pression publique, a bien voté la levée de l'immunité de plusieurs des membres du parti majoritaire, mais ces derniers n'ont pas été condamnés par le système judiciaire, qui selon plusieurs est soumis à l'influence du pouvoir politique.
- *Malgré ses points faibles, l'immunité parlementaire a parfois servi de contrepoids essentiel au pouvoir de l'autorité exécutive.* Dans l'affaire Yulia Tymoshenko, en dépit des menaces et du harcèlement qu'elle a subis, sans compter son arrestation à la suite d'accusations reposant sur des mobiles politiques, cette femme, membre en vue du parlement ukrainien et partisane de réformes, a finalement échappé à un procès et même à une longue période d'incarcération grâce au maintien de son immunité par le parlement.

Recommandations visant à concilier les protections offertes par l'immunité parlementaire et la nécessité de disposer de meilleurs mécanismes de contrôle de la corruption et de plus de transparence :

Les systèmes d'immunité politique offrent d'importantes mesures de protection aux membres des partis d'opposition dans les sociétés qui accèdent à la démocratie. Mais l'usage abusif de ces mesures de protection menace l'intégrité des nouvelles institutions législatives et met en péril le

processus même de démocratisation. Les réformateurs de ces démocraties naissantes devraient donc s'employer à renforcer les systèmes en place plutôt que de débattre de la pertinence d'abolir le système d'immunité parlementaire.

- Dans les pays où règne un haut niveau de corruption et où les organes du gouvernement ne se font guère contrepoids, le parlement doit faire davantage pour contrôler la conduite de ses membres et regagner la confiance du public. Ainsi, les réformes législatives devraient être axées sur l'examen et la promotion de codes de conduite et de déontologie parlementaire établissant des normes minimales de conduite très claires et prévoyant le blâme ou l'expulsion des membres qui ne s'y conforment pas. Dans le même ordre d'idées, il serait souhaitable d'adopter des lois sur la divulgation des actifs et des revenus pour limiter les possibilités d'usage abusif de l'immunité. Les leaders parlementaires doivent faire en sorte que les infractions aux codes de déontologie fassent l'objet d'enquêtes (par des comités de déontologie internes ou par des personnes n'appartenant pas au gouvernement et nommées à titre d'ombudsman) et que les sanctions imposées soient appliquées. Les codes de déontologie doivent être diffusés tant au sein qu'à l'extérieur des parlements.
- Les organismes donateurs internationaux pourraient établir une série de normes minimales relatives à l'immunité ayant expressément trait aux coupe-feu et aux mécanismes de contrôle entre le pouvoir exécutif et la législature afin de fournir aux membres du parlement, à la société civile et aux médias un outil objectif permettant de déceler les risques d'usage abusif de l'immunité. Il existe des précédents dans ce domaine – l'Organisation des Nations Unies fournit des lois types et des normes minimales liées à des lois anticorruption précises qui peuvent servir de points de comparaison avec de futures lois; plusieurs institutions parlementaires régionales proposent déjà des codes de conduite et de déontologie modèles pour les chefs d'État et les leaders parlementaires.
- Dans le cadre des travaux faits pour renforcer les activités des partis politiques nationaux, il faudrait rendre publics les critères de sélection des candidats et promouvoir la modification des règlements afin de permettre la diffusion des listes de candidats des partis (afin que les électeurs sachent non seulement quels partis mais aussi quels candidats ils peuvent élire). Cette pratique pourrait dissuader les fraudeurs de se présenter ou de remporter un siège dans le but précis de jouir de l'immunité parlementaire.
- Les médias peuvent jouer un rôle important en attirant l'attention sur les enquêtes à mobile politique ou sur les députés qui profitent de l'impunité liée à leur fonction. Parmi les mesures visant à renforcer la capacité des médias à jouer leur rôle, il faudrait considérer la possibilité d'offrir de la formation aux journalistes sur la question de l'immunité parlementaire, sur les règlements et les institutions concernés et sur les méthodes de journalisme d'enquête. Les journalistes devraient avoir une connaissance approfondie des codes de conduite parlementaire et s'en servir pour dénoncer les comportements frauduleux.
- Les réformes du système judiciaire ou concernant la primauté du droit devraient notamment être axées sur les questions liées à l'immunité politique. Il faudrait entre autres examiner les modes de nomination des procureurs, obtenir des avis sur les différentes façons de protéger les décisions des procureurs contre toute influence politique et offrir de la formation aux

membres du parlement sur les méthodes permettant une surveillance efficace des bureaux des procureurs.