

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption – GOPAC
2^e Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption
Tanzanie, 19-23 septembre

**Document de travail préparatoire pour le groupe de discussion : Immunité
parlementaire : est-elle définie de manière trop large? 21-22 septembre 2006**

Pratiquement toutes les démocraties établies et nouvelles assurent une certaine forme d'immunité contre les poursuites aux membres de l'assemblée législative ou du parlement; souvent, ces droits sont inscrits dans la constitution du pays et définis dans les règles de procédure. Le but légitime de l'immunité parlementaire consiste à permettre aux législateurs de s'exprimer librement et d'adopter des positions de principe sans crainte de représailles à saveur politique. Cependant, étant donné la large protection contre les poursuites pénales et (ou) civiles dont ils jouissent, certains législateurs pourraient adopter un comportement illicite ou entaché par la corruption et ce, en toute impunité; par contre, une législature politisée à l'excès et (ou) les pouvoirs exécutif et judiciaire du gouvernement peuvent passer outre à la protection légitime que l'immunité est censée fournir.

La question de l'existence de l'immunité parlementaire, et la façon dont elle est définie et (ou) appliquée, suscite un intérêt accru de la part des donateurs et des associations parlementaires à l'échelon international. En 2005, l'Agence internationale pour le développement (USAID) a financé une conférence en Amérique latine portant sur les cas les plus flagrants d'abus de l'immunité officielle dans le but d'établir des normes légales régionales visant à restreindre la portée de l'immunité¹. En avril 2006, l'Union interparlementaire a apporté la touche finale à un document sur l'immunité parlementaire dans le cadre de l'Initiative sur les parlements, la prévention des crises et le redressement du PNUD. En juillet 2006, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté *une résolution pour la limitation de l'immunité parlementaire en vue de renforcer la bonne gouvernance, l'intégrité publique et l'état de droit*² lors de sa 15^e session annuelle. De plus, la question de l'immunité se trouve maintenant au coeur du mécontentement public dans certaines démocraties en développement. Par exemple, selon un sondage d'opinion effectué en Arménie, la majorité des citoyens aimeraient que l'immunité parlementaire soit totalement abolie, ceux-ci établissant un lien direct entre celle-ci et la corruption et les privilèges spéciaux plutôt que de la considérer comme une mesure de protection politique de bon droit³.

Finalement, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) considère la question de l'immunité parlementaire comme un élément essentiel des débats visant à promouvoir la lutte contre la corruption et une transparence accrue chez ses membres. Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer en donnant l'exemple de l'intégrité et en maintenant leur propre crédibilité en tant que membres de la principale institution chargée de tenir le gouvernement responsable de ses actions. L'immunité parlementaire est liée aux initiatives de lutte contre la corruption de deux grandes façons :

¹ Conférence internationale parrainée par USAID/America's Accountability/Anti-Corruption Project, les 24-26 octobre 2005, à Lima, au Pérou, en présence de 12 pays participants de la région.

² Déclaration de Bruxelles, juillet 2006, pages 32-33.

³ Selon un sondage effectué par IREX/ProMedia en 2003, 64 p. 100 de la population s'oppose à l'immunité.

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption – GOPAC
2^e Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption
Tanzanie, 19-23 septembre

- *Certaines personnes peuvent chercher à se faire élire au parlement expressément pour se mettre à l'abri de poursuites pour activités illicites ou corruption alléguées; ou bien, une fois au parlement, sous le couvert de l'immunité, les députés peuvent être tentés de prendre part à des activités illicites.* Cette question a été soulevée par la société civile notamment dans des pays comme l'ancienne Union soviétique et en Amérique latine; cependant, le problème ne se rencontre pas uniquement dans les démocraties en développement. Par exemple, en France, le parlement a soulevé la controverse en 2004 et 2005 tandis que l'élection réelle et proposée de certains sénateurs (par le collège électoral) a fait l'objet de critiques, l'élection étant considérée comme un moyen de les soustraire aux poursuites pour les allégations de corruption et d'abus des fonds publics qui avaient été portées.

-- *Sur le plan positif, les lois sur l'immunité peuvent protéger les députés qui s'élèvent contre des responsables gouvernementaux puissants en portant contre eux des allégations de corruption – dans le cadre de leur devoir de surveillance – c'est-à-dire en empêchant ces mêmes personnes d'user de représailles à l'endroit des députés et de les punir en portant de fausses contre-accusations contre eux.* Cependant, même lorsque la protection qu'assure l'immunité existe, des personnes au pouvoir peuvent dans certains cas manipuler des organismes (par exemple des comités parlementaires qui recommandent la levée de l'immunité ou l'institution judiciaire responsable) pour qu'ils lèvent l'immunité afin de punir ceux qui les ont critiqués. Dans ce cas alors, le processus même de la levée de l'immunité peut faire chavirer les cas controversés dans le domaine public.

Ainsi, l'atelier *Immunité parlementaire : est-elle définie de manière trop large?* traitera de l'un des neuf sujets qui seront examinés en atelier et dans des groupes de discussion à la 2^e Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption qui se tiendra sous peu. Un sous-ensemble du groupe des parlementaires participant aux discussions effectuera un examen approfondi de la question et formulera une résolution dans le cadre d'un groupe de travail préconférence parrainé par l'Agence internationale pour le développement (USAID) et l'Union interparlementaire (UIP).

Le président du groupe de discussion présentera une vue d'ensemble des questions examinées par le groupe de travail préconférence. Au cours de la première partie des travaux, le 21 septembre, plusieurs exposés sur des études de cas seront présentés afin d'orienter les discussions : **un ancien membre du Congrès de l'Assemblée nationale du Costa Rica (1994 – 1998; 2002 – 2006), M. Luis Gerardo Villanueva Monge**, brossera un tableau de ses recherches sur l'immunité gouvernementale et parlementaire dans son pays et fera des comparaisons avec d'autres pays d'Amérique latine; **Mme Carmen Lane, spécialiste de l'élaboration de la législation chez Development Alternatives Inc.**, examinera des études de cas récentes portant sur l'immunité parlementaire en Arménie, en Ukraine et au Guatemala réalisées grâce à l'aide financière de USAID; et **Mme Ingeborg Schwarz, secrétaire du Comité des droits humains des parlementaires de l'UIP**, parlera des recherches de l'UIP et de son engagement dans le domaine de l'immunité parlementaire. Au cours de la deuxième partie des discussions, le président fera un résumé des travaux réalisés au cours de la première partie des travaux et présentera des mesures de suivi pour

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption – GOPAC

2^e Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption

Tanzanie, 19-23 septembre

examen par la GOPAC, y compris un groupe de travail chargé de poursuivre l'étude et des idées pour inciter les sections régionales de la GOPAC à participer.

Quelques questions pour les discussions en groupe :

- Quels sont les avantages et les inconvénients d'un système assurant une large immunité (y compris l'inviolabilité) par rapport à un système imposant en pratique des limites à l'immunité? Devrait-on restreindre l'immunité au seul mandat parlementaire? Comment faire?
- Quel est le poids des facteurs politiques – par ex. le rôle de la majorité par rapport aux partis minoritaires au niveau du contrôle du parlement ou des institutions gouvernementales?
- Quel rôle le parlement en tant qu'institution, et les députés individuels, peuvent-ils jouer pour ce qui est d'empêcher les abus de l'immunité? Dans quels cas les codes de conduite parlementaires ou les lois sur l'éthique, par ex. les lois régissant l'état de l'actif, permettent d'empêcher l'abus possible du privilège de l'immunité?
- Quelles sont les expériences des organismes parlementaires régionaux/internationaux dans le domaine de l'élaboration de normes en matière d'immunité, en ce qui a trait à la corruption?
- Comment peut-on faire comprendre au public l'importance d'une certaine forme d'immunité en tant que mesure de protection/bien public, tout en empêchant du mieux possible qu'elle soit associée à la corruption?
- Quelles mesures précises la GOPAC peut-elle prendre pour faire avancer le débat?