

# | **AFFAIRE KART c. TURQUIE**

ANCIENNE DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE KART c. TURQUIE

(Requête no 8917/05)

ARRÊT

STRASBOURG

8 juillet 2008

CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA GRANDE CHAMBRE, QUI A  
RENDU SON ARRÊT LE

03/12/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Kart c. Turquie,

La Cour européenne des droits de l'homme (ancienne deuxième section), siégeant en une  
chambre composée de :

Françoise Tulkens, présidente, András Baka, Rıza Türmen, Mindia

Ugrekheldze, Vladimiro Zagrebelsky, Danutė Jočienė, Dragoljub Popović, juges, et de  
Sally Dollé, greffière de section,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 janvier et 17 juin 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 8917/05) dirigée contre la République de  
Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Atilla Kart (« le requérant »), a saisi la Cour le  
8 février 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme  
et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par Me G. Egeli, avocate à Ankara. Le gouvernement turc  
(« le Gouvernement ») a été représenté par son agent.

3. Le requérant alléguait en particulier que la non-levée de son immunité parlementaire faisait  
obstacle aux poursuites pénales diligentées à son encontre, le privant ainsi de son droit  
d'accès à un tribunal en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Par une décision du 15 janvier 2008, la chambre a déclaré la requête recevable, après une  
audience consacrée à la fois aux questions de recevabilité et à celles de fond (article 54 § 3 du  
règlement).

5. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 15  
janvier 2008 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– pour le Gouvernement M. M. Özmen, co-agent, Mme E. Demir, Mme F. Nurel  
Uğural, Mme Y. Renda, Mme E. Esin, Mme Z. Gökşen Acar, M. I. Neziroğlu, M. A.  
Demir, M. L. Savran, conseillers ;

– pour le requérant Me G. Egeli, conseil, M. A. Kart, requérant.

La Cour a entendu en leurs déclarations Me Egeli et M. Özmen.

6. Le 1er février 2008, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du  
règlement). La présente requête a cependant continué à être examinée par la chambre de  
l'ancienne deuxième section telle qu'elle existait avant cette date.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1954 et réside à Ankara.

8. A l'issue du scrutin législatif du 3 novembre 2002, il fut élu député pour la circonscription de Konya, en tant que membre du parti CHP (« Parti républicain du peuple »), à la Grande Assemblée nationale de Turquie (« l'Assemblée nationale »).
9. Avant cette élection, le requérant était avocat au barreau de Konya. Dans le cadre de l'exercice de cette profession, il fit l'objet de deux procédures pénales, l'une pour insulte à avocat et l'autre pour insulte à fonctionnaire.
10. Ayant été élu député, il se vit octroyer l'immunité parlementaire.
11. Le 23 décembre 2002, le procureur de la République de Karapınar saisit la direction générale du ministère de la Justice aux fins d'obtenir la levée de l'immunité parlementaire du requérant dans le cadre de la procédure pénale diligentée à son encontre pour insulte à avocat.
12. Le 17 janvier 2003, la direction générale du ministère de la Justice transmet cette demande au cabinet du premier ministre.
13. Le 11 avril 2003, la cour d'assises de Konya (« la cour d'assises ») adopta une décision portant interruption de la procédure pénale engagée contre le requérant pour insulte à fonctionnaire, en vertu de l'article 83 de la Constitution (relatif à l'immunité parlementaire) et de l'article 253 § 4 du code de procédure pénale.
14. Le 4 décembre 2003, la cour d'assises transmet le dossier de l'affaire au ministère de la Justice aux fins d'obtenir la levée de l'immunité parlementaire du requérant.
15. Le 23 décembre 2003, la direction générale des affaires pénales, au ministère de la Justice, saisit le premier ministre de la question.
16. Le cabinet du premier ministre transmet le dossier de l'affaire à la commission mixte de l'Assemblée nationale (« la commission mixte »).
17. Le 28 mai 2004, après avoir constaté que le requérant avait demandé la levée de son immunité, la commission mixte décida, eu égard à la nature des faits reprochés à l'intéressé, de surseoir aux poursuites diligentées à son encontre pour insulte à fonctionnaire, ce jusqu'à l'expiration de son mandat parlementaire. Elle transmet sa décision à l'Assemblée plénière de l'Assemblée nationale (« l'Assemblée plénière »).
18. Lors de la réunion de l'Assemblée plénière du 8 décembre 2004, le rapport de la commission mixte fut lu et annexé au procès-verbal de cette réunion.
19. Le 15 décembre 2004, le requérant fit opposition à la décision de la commission mixte. Dans son mémoire, il souligna que l'immunité législative n'avait pas été instaurée pour assurer l'irresponsabilité et l'impunité des membres du Parlement, mais pour leur permettre d'exercer leur mission dans une indépendance et une sérénité totales. Il soutint ainsi que, contrairement à l'irresponsabilité, l'immunité était un privilège par nature relatif et temporaire. Cela étant, l'étendue de cette immunité, la procédure de levée dont elle était assortie et les défaillances dans sa mise en œuvre avaient conduit à porter atteinte au respect dû à l'Assemblée nationale. Le requérant ajouta que la transformation en privilège personnel d'une institution pensée à l'origine pour permettre aux parlementaires d'exercer leur mission ne pouvait être acceptée dans un Etat de droit.
20. A une date non précisée, l'examen de la question de la levée de l'immunité parlementaire du requérant pour insulte à avocat fut renvoyé à la commission mixte en vertu des articles 131 et suivants du règlement interne de l'Assemblée nationale. Celle-ci décida de la suspension des poursuites jusqu'à la fin de la 22<sup>e</sup> législature.
21. Le 31 janvier 2005, le requérant fit opposition à cette décision.
22. Son dossier fut alors transmis à l'Assemblée plénière.
23. Le 7 février 2005, le secrétariat général de la présidence de l'Assemblée nationale informa le requérant que les dossiers le concernant étaient inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée plénière.
24. Au cours de la réunion de l'Assemblée plénière du 16 février 2005, le requérant demanda à nouveau à bénéficier de son droit à être jugé dans le cadre d'un procès équitable et que les

entraves à l'exercice de ce droit soient levées.

25. A l'issue du scrutin législatif du 22 juillet 2007, l'intéressé fut réélu dans la circonscription de Konya, en qualité de député du CHP.

26. Le 8 janvier 2008, le président de l'Assemblée nationale lui envoya une lettre l'informant de l'état d'avancement de la procédure de levée d'immunité parlementaire dont il fait l'objet.

Les passages pertinents de ce document peuvent se lire comme suit :

« (...) au cours de la 22<sup>e</sup> législature [2002-2007], 299 dossiers relatifs à l'immunité ont été transmis à la commission mixte. Dans 252 dossiers, celle-ci a décidé de surseoir aux poursuites, ce jusqu'à la fin du mandat parlementaire. Dans 226 dossiers, il a été fait opposition à la décision de sursis. Les dossiers ayant fait l'objet d'un tel recours ont été inscrits sur l'agenda de l'Assemblée plénière pour examen. Cependant, ces dossiers ainsi inscrits n'ont pas été examinés par l'Assemblée plénière.

Au cours de la 22<sup>e</sup> législature, il existait deux dossiers concernant votre immunité. Le premier, le dossier no 3/176, a trait aux poursuites diligentées à votre encontre par le procureur de la République de Konya-Ereğli pour insulte à avocat ; le second, le dossier no 3/453, porte sur le procès intenté devant la cour d'assises de Konya pour insulte à fonctionnaire. Dans ces dossiers, la commission mixte a décidé de surseoir aux poursuites jusqu'à la fin de votre mandat parlementaire. Après votre recours, les dossiers en question ont été inscrits sur l'agenda de l'Assemblée plénière mais n'ont pas été examinés.

En cette 23<sup>e</sup> législature [qui a débuté en 2007], 77 dossiers concernant une levée d'immunité demeurent pendents devant la commission mixte. Deux de ces dossiers sont à votre nom ; ils se sont vus attribuer les nos 3/107 et 3/129 suite à votre réélection, à l'issue du scrutin législatif du 22 juillet 2007. Durant cette législature, tous les dossiers, dont les vôtres, ont été transmis à trois commissions préparatoires créées par la commission mixte. Ces commissions préparatoires ont commencé leurs travaux le 27 décembre 2007 (...) Elles doivent rendre leur décision un mois au plus tard à compter de cette date. »

27. Le 23 et le 24 janvier 2008, le requérant déposa deux mémoires en défense concernant la suspension de l'une et l'autre des deux procédures pénales dont il faisait l'objet. Dans ces mémoires, il répéta qu'il voulait bénéficier de son droit à un procès équitable.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES ET INTERNATIONAUX PERTINENTS

### A. Droit et pratique internes pertinents

#### 1. Dispositions de droit interne

28. L'article 83 de la Constitution turque, consacré à l'immunité parlementaire, se lit comme suit :

« Les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peuvent être tenus responsables ni des votes émis et des paroles prononcées par eux lors des travaux de l'Assemblée, ni des opinions qu'ils professent à l'Assemblée, ni de leur répétition ou diffusion en dehors de l'Assemblée, à moins que l'Assemblée n'en ait décidé autrement au cours d'une séance déterminée sur proposition du Bureau présidentiel.

Aucun député accusé d'avoir commis un délit avant ou après les élections ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé sans décision de l'Assemblée. Les cas de flagrant délit passibles d'une peine lourde et les cas prévus par l'article 14 de la Constitution, à condition que les poursuites y afférentes aient été entamées avant les élections, font exception à cette disposition. Toutefois, l'autorité compétente est tenue en ce cas d'informer la Grande Assemblée nationale de Turquie de la situation, sans délai et de manière directe.

L'exécution d'une condamnation pénale prononcée à l'encontre d'un membre de la Grande Assemblée nationale de Turquie avant ou après les élections est reportée jusqu'à ce qu'il perde la qualité de membre ; la prescription ne court pas pendant la durée de son mandat.

En cas de réélection d'un membre, l'enquête et les poursuites dont il fait l'objet sont subordonnées à une nouvelle levée de son immunité par l'Assemblée.

Les groupes parlementaires des partis politiques à la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peuvent pas débattre de l'immunité parlementaire ni prendre de décision à ce sujet. »

29. Le règlement de la Grande Assemblée nationale de Turquie dispose notamment :

« Travaux de l'Assemblée plénière

Ordre du jour

Article 49 : L'ordre du jour de l'Assemblée plénière de la Grande Assemblée nationale de Turquie se compose des parties suivantes :

1. Présentations de la présidence à l'Assemblée plénière.
2. Travaux devant prendre place dans l'ordre du jour spécial.
3. Votes.
4. Questions devant faire l'objet d'un vote.
5. Rapports d'enquête parlementaire.
6. Débats généraux et discussions préalables sur les recherches parlementaires à effectuer.
7. Questions orales.
8. Projets et propositions de loi et autres travaux soumis par les commissions.

Sur proposition du comité de recommandation et avec l'accord de l'Assemblée plénière, il est possible de réserver un jour de la semaine et d'allouer un temps déterminé aux points 6 et 7.

Il est également possible de réserver un jour de la semaine aux votes prévus aux points 3 et 4.

L'ordre d'examen des questions inscrites sur l'agenda est déterminé en fonction de leur date de réception par la présidence.

Lorsque la présidence l'estime nécessaire, l'ordre d'examen des questions relevant du point 8 peut être proposé à l'Assemblée plénière par le comité de recommandation. Les demandes en ce sens émanant du gouvernement, des commissions de fond et des auteurs de propositions de loi sont examinées par le comité de recommandation.

L'avis du comité de recommandation est soumis à l'accord de l'Assemblée plénière. (...)

Aucune question qui n'a pas été soumise à l'avis du comité de recommandation et n'a pas été confirmée par l'Assemblée plénière et annoncée au préalable par la présidence ne peut être débattue à l'Assemblée plénière. (...)

Immunité

Demande de levée d'immunité et commission compétente pour l'examiner

Article 131 : les demandes tendant à la levée de l'immunité parlementaire d'un député sont transmises par la présidence à la commission mixte, composée des membres des commissions constitutionnelle et judiciaire. (...)

La commission préparatoire et ses auditions

Article 132 : le président de la commission mixte constitue, en vue de l'examen des dossiers relatifs à l'immunité, une commission préparatoire composée de cinq membres assermentés.

(...)

Cette commission examine tous les documents et, s'il y a lieu, entend le député en cause ; elle ne peut entendre de témoins.

La commission préparatoire doit remettre son rapport dans le délai d'un mois à partir de son entrée en fonction.

La commission mixte finalise le rapport dans le délai d'un mois.

Le rapport de la commission mixte

Article 133 : la commission mixte examine le rapport et les annexes [remis par] la commission préparatoire.

La commission mixte décide de la levée de l'immunité ou de la suspension des poursuites jusqu'à la fin du mandat parlementaire ou ministériel.

Si le rapport de la commission mixte préconise la suspension des poursuites, il est lu devant l'Assemblée générale. Si, dans un délai de dix jours, il n'est pas fait opposition par écrit à ce rapport, celui-ci devient définitif.

Si le rapport préconise la levée de l'immunité ou s'il y est fait opposition dans les conditions prévues au paragraphe 3, il est examiné par l'Assemblée générale.

Si les poursuites ont été suspendues et que cette décision a été levée par l'Assemblée générale, il ne peut être entamé de poursuites contre l'intéressé tant que dure son mandat de parlementaire, ce même si la législature a été renouvelée.

Les droits de la défense

Article 134 : le député dont la levée d'immunité est demandée peut, s'il le souhaite, se défendre ou se faire défendre par un membre, devant la commission préparatoire, la commission mixte et l'Assemblée plénière.

Il est statué sur pièces lorsque le député qui demande à pouvoir se défendre ne répond pas à l'invitation.

La parole est dans tous les cas à la défense.

La demande faite par un membre en vue de la levée de sa propre immunité n'est pas suffisante. »

30. Aux termes de l'article 107 de l'ancien code pénal tel qu'issu de la loi no 765 du 1er mars 1936 :

« Si l'ouverture de l'action publique est subordonnée à une autorisation, à l'adoption d'une décision ou à la résolution d'un problème pendant devant une autre instance (...), la prescription est suspendue jusqu'à l'octroi de l'autorisation, l'adoption de la décision ou la résolution du problème. »

31. Le 27 septembre 2004 fut adoptée la loi no 5237 portant nouveau code pénal, publiée au Journal officiel le 12 octobre 2004. L'article 67 de ce code dispose :

« 1) Dans les cas où l'instruction et les poursuites dépendent d'une autorisation, de l'adoption d'une décision ou de la nécessaire résolution d'un problème devant une autre instance, la prescription de l'action est suspendue jusqu'à [l'octroi] de l'autorisation, l'adoption de la décision ou la résolution du problème (...)

2) Dans le cadre d'une infraction, la prescription de l'action est suspendue lors :

a) de la déposition ou l'interrogatoire d'une personne soupçonnée ou d'un accusé devant le procureur ;

b) d'une décision de placement en détention provisoire d'une personne soupçonnée ou d'un accusé ;

c) de l'établissement d'un acte d'accusation à propos de l'infraction ;

d) du prononcé d'une condamnation, même si elle ne concerne qu'une partie des accusés.

3) Lorsque la prescription de l'action est suspendue, le délai de prescription recommence à courir. Lorsqu'il existe plus d'un motif de suspension de la prescription, la prescription recommence à courir à compter de la survenance du dernier motif de suspension (...) »

32. Le 21 mars 1994, la Cour constitutionnelle turque adopta une série d'arrêts<sup>1</sup> dans des affaires concernant la levée de l'immunité parlementaire de plusieurs députés. Ces arrêts ont donné à la juridiction constitutionnelle l'occasion de préciser la portée de l'immunité parlementaire. Les passages pertinents de ces arrêts peuvent se lire comme suit :

« a) Signification de l'irresponsabilité et de l'immunité législative

Tous les pays démocratiques ont reconnu aux membres des assemblées législatives certains privilèges et immunités visant à leur permettre d'exercer leurs fonctions législatives comme il se doit. De toute évidence, octroyer ainsi aux membres des assemblées législatives un statut différent de celui des autres citoyens ne saurait être considéré comme ayant pour objet d'en faire un groupe privilégié qui est au-dessus des lois.

L'immunité législative n'est pas un but ; c'est le moyen de permettre aux parlementaires d'accomplir pleinement la volonté nationale en reflétant parfaitement la volonté du peuple au sein de l'Assemblée.

Même si l'article 83 de la Constitution porte le titre d'« immunité législative », il établit deux

institutions : l'irresponsabilité législative et l'immunité législative. Le premier paragraphe de l'article précise que les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peuvent être tenus responsables des votes et paroles émis lors des travaux de l'Assemblée, des opinions émises à l'Assemblée, de leur répétition en dehors de l'Assemblée et de leur diffusion, dès lors qu'aucune décision en sens contraire n'a été prise par l'Assemblée sur proposition du président de l'Assemblée.

Le deuxième paragraphe de l'article pose la règle selon laquelle le parlementaire auquel on reproche d'avoir commis une infraction avant ou après les élections ne peut être retenu, interrogé, détenu ou jugé sans décision de l'Assemblée ; seuls les cas de flagrant délit impliquant une lourde peine, à condition que les poursuites aient été introduites avant les élections, et les cas visés à l'article 14 de la Constitution échappent à cette disposition.

L'article 83 de la Constitution ne précise pas dans quelles conditions l'immunité peut être levée, et le règlement intérieur de l'Assemblée ne contient pas davantage de dispositions à ce sujet. Cela ne signifie pas pour autant que l'organe législatif jouit d'une compétence absolue en la matière. Les motifs d'adoption de cette institution qu'est l'immunité ainsi que l'évolution historique de celle-ci montrent que la compétence de l'organe législatif concernant la levée de l'immunité n'est pas absolue mais limitée. Par ailleurs, le fait que l'immunité trouve sa place dans la Constitution commande de définir les règles et buts de cette institution à la lumière des règles et buts de la Constitution. Nul doute qu'en consacrant l'immunité à l'article 83 le constituant entendait permettre à ceux qui exercent des fonctions législatives de le faire en étant préservés, de manière sûre et comme il se doit, de tout souci et de toute pression. Autrement dit, le but de l'immunité parlementaire est d'éviter que les députés soient empêchés d'exercer leurs fonctions, même temporairement, en raison d'une procédure pénale arbitraire. Ainsi, la compétence de l'organe législatif sur ce point est circonscrite par la raison pour laquelle cette institution a été insérée dans la Constitution. (...)

Dans le cadre d'une procédure pénale, le député dont l'immunité parlementaire a été levée est comme tout citoyen. Il peut bénéficier de toutes les garanties reconnues par la Constitution et les lois de la République de Turquie. Tous les principes qui s'appliquent aux citoyens lui sont de même appliqués. A cet égard, il peut être placé en garde à vue, être interrogé, être détenu et, en fin de compte, il est soumis comme n'importe quel autre citoyen à l'ensemble des règles de procédure en vigueur. (...) »

## 2. Mise en œuvre des dispositions de droit interne

33. Le 29 janvier 2008, le secrétariat général de l'Assemblée nationale a établi un inventaire des cas de levées d'immunité parlementaire qui se sont présentés depuis 1991. Selon cet inventaire, entre 1991 et 2008 l'Assemblée nationale a prononcé la levée de l'immunité de dix-sept députés. Au cours de la 22<sup>e</sup> législature, 299 dossiers de levée d'immunité ont été transmis à la commission mixte. Dans 252 cas, celle-ci a décidé de surseoir aux poursuites jusqu'à la fin du mandat parlementaire de l'intéressé. Cette décision a fait l'objet d'une opposition dans 226 affaires, lesquelles ont alors été inscrites sur l'agenda de l'Assemblée plénière mais n'ont pas été examinées.

Depuis le début de la 23<sup>e</sup> législature, 78 dossiers de demande de levée d'immunité ont été transmis à la commission mixte. L'un de ces dossiers a été remis, sur demande, au cabinet du premier ministre ; les 77 autres dossiers demeurent entre les mains de la commission mixte.

## B. Documents pertinents du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne

### 1. Dispositions relatives à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

34. Aux termes de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (5 mai 1949) :

« a. Le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de ces immunités, les Représentants à l'Assemblée Consultative [parlementaire] ne peuvent notamment être ni arrêtés ni poursuivis sur les territoires de tous

les membres en raison des opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée, de ses comités ou commissions. »

35. L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (2 septembre 1949) énonce notamment :

« Article 14 : Les représentants à l'Assemblée Consultative [parlementaire] et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 15 : Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative [parlementaire], les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

a. sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leurs pays ;

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

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

36. Le Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (6 novembre 1952) dispose :

« Article 3 : Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également - que l'Assemblée [parlementaire] soit en session ou non - aux représentants à l'Assemblée ainsi qu'à leurs suppléants, dès lors qu'ils participent à une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent.

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

37. Dans sa Résolution 1490 (2006) relative à l'interprétation de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré :

« 1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1325 (2003) et sa Recommandation 1602 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, dans lesquelles elle affirmait que ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen. (...)

8. Elle décide d'interpréter l'article 15.a comme suit : quel que soit leur régime national d'immunité, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants sont protégés contre toutes mesures de détention et toute poursuite judiciaire lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou lorsqu'ils sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. S'ils n'exercent pas d'activité au sens ainsi défini et s'ils ne sont pas en mission pour l'Assemblée, leur régime d'immunité nationale s'applique dans leur pays.

9. L'Assemblée juge également opportun que, lorsqu'ils examinent des demandes de levée ou de défense de l'immunité de ses membres, les organes compétents de l'Assemblée se posent la question de savoir si les autorités nationales compétentes ont respecté la Convention européenne des Droits de l'Homme telle qu'interprétée par la Cour européenne des Droits de l'Homme ainsi que les autres instruments et textes juridiques pertinents du Conseil de

l'Europe que les pays concernés ont ratifiés ou acceptés. L'Assemblée devrait exprimer sa préoccupation quand des normes du Conseil de l'Europe ont manifestement été enfreintes à l'égard de l'un de ses membres. (...)

11. En conséquence, l'Assemblée décide :

11.1. d'ajouter, après le paragraphe 6 de l'article 64 de son Règlement, le paragraphe suivant :

« a. Lorsqu'ils examinent une demande de levée ou de défense de l'immunité reconnue au titre du Conseil de l'Europe à un membre de l'Assemblée, les organes compétents de l'Assemblée interprètent comme suit l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants sont protégés contre toutes mesures de détention et toute poursuite judiciaire lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou lorsqu'ils sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. S'ils n'exercent pas d'activité au sens ainsi défini et s'ils ne sont pas en mission pour l'Assemblée, leur régime d'immunité nationale s'applique dans leur pays.

b. L'expression "lorsqu'ils exercent leurs fonctions" vise toutes les tâches officielles accomplies dans les Etats membres par les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée et avec l'accord des autorités nationales pertinentes.

c. En cas de doute, le Bureau de l'Assemblée décide si les activités des membres de l'Assemblée entrent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. »

2. L'immunité au sein du Parlement européen

38. Aux termes de l'article 10 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (PPI) (8 avril 1965),

« Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient :

a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,

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

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres. »

39. L'article 6 du Règlement du Parlement européen, qui porte sur la levée de l'immunité parlementaire, énonce :

« 1. Dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs aux privilèges et aux immunités, le Parlement vise avant tout à conserver son intégrité en tant qu'assemblée législative démocratique et à assurer l'indépendance des députés dans l'accomplissement de leurs tâches.

2. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un Etat membre en vue de lever l'immunité d'un député est communiquée en séance plénière et renvoyée à la commission compétente.

3. Toute demande adressée au Président par un député ou un ancien député en vue de défendre l'immunité et les privilèges est communiquée en séance plénière et renvoyée à la commission compétente.

Le député ou ancien député peut être représenté par un autre député. La demande ne peut être adressée par un autre député sans l'accord du député concerné.

4. Dans les cas où un député est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président peut prendre d'urgence, après consultation du président et du rapporteur de la commission compétente, une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du député concerné. Le Président communique son



initiative à la commission et en informe le Parlement. »

### 3. Travaux du Groupe d'Etats contre la corruption

40. Le rapport d'évaluation sur la Turquie adopté par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) le 10 mars 2006 (27<sup>e</sup> réunion plénière) indique notamment :

#### « III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS

##### a. Description de la situation

80. Selon la Constitution, les catégories suivantes de hautes personnalités officielles peuvent se prévaloir d'immunités en cas de procédure pénale :

- le Président de la République
- les Parlementaires
- le Premier ministre et les ministres (...)

84. L'immunité des Parlementaires est régie par l'article 83 de la Constitution. Les Parlementaires ne sauraient voir leur responsabilité engagée au titre de la façon dont ils votent ni des déclarations qu'ils font dans l'exercice de leurs fonctions de Parlementaires ou au titre des opinions qu'ils expriment devant l'Assemblée ou encore – à moins que l'Assemblée n'en décide autrement, sur proposition du bureau de la session – au titre des opinions qu'ils reprennent ou divulguent à l'extérieur de l'Assemblée (article 83 (1)).

85. En outre, aucun Parlementaire soupçonné d'avoir commis une infraction avant ou après une élection ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou traduit en justice à moins que l'Assemblée ne décide de lever son immunité. Cette disposition ne s'appliquera pas si un Parlementaire est pris en flagrant délit de commission d'un crime passible d'une sanction lourde<sup>2</sup> ni non plus si une enquête a été diligentée avant une élection au Parlement. Toutefois, dans de tels cas, l'autorité compétente doit informer le Parlement sans délai (article 83 (2)).

86. L'exécution d'une condamnation pénale prononcée contre un Parlementaire soit avant, soit après son élection, doit être suspendue jusqu'à ce qu'il perde sa qualité de Parlementaire ; les limitations ne sont pas applicables pendant la durée de son mandat (article 83 (3)). Les enquêtes et les poursuites contre un député réélu sont soumises à la levée ou non de son immunité parlementaire (article 83 (4)). (...)

88. Les groupes des partis politiques représentés au Parlement ne peuvent ni débattre ni prendre de décision à propos de l'immunité parlementaire (article 83 (5)), ni à propos des enquêtes parlementaires (article 100 (4)). (...)

##### b. Analyse

93. L'EEG [Équipe d'évaluation du GRECO] a fait part de ses préoccupations au vu de la longue liste des agents qui peuvent se prévaloir d'immunités de différentes sortes en Turquie. Il convient de noter que l'immunité parlementaire, sous la forme d'une « inviolabilité », fait l'objet d'un débat approfondi et qu'elle est fortement contestée par la société civile. L'étendue de l'immunité parlementaire a pu être identifiée comme l'un des problèmes majeurs dans le contexte de la corruption.

94. Le cercle des hauts fonctionnaires qui bénéficient d'une immunité (inviolabilité) stricto sensu aux termes de la Constitution est limité au Président de la République, aux Parlementaires, au Premier ministre et aux ministres qui, en principe, sont également Parlementaires. (...)

96. De l'avis de l'EEG, la réglementation de la levée de l'immunité parlementaire (article 83 de la Constitution et articles 131-134 du règlement de l'Assemblée nationale) ne fixe pas de conditions appropriées pour garantir l'objectivité au sein des commissions parlementaires concernées. Toute demande de levée de l'immunité formulée par un procureur est soumise au ministre de la Justice. C'est seulement ensuite qu'elle est transmise au cabinet du Premier ministre. Celui-ci transmet finalement la requête à la commission parlementaire concernée, laquelle peut demander à des sous-commissions de se pencher plus en détail sur le sujet, avant que la commission ne défère l'affaire devant l'Assemblée plénière qui prend la décision.

Aucun critère objectif n'a été fixé en ce qui concerne les conditions de la levée de l'immunité parlementaire et il semblerait que les considérations avancées en cette matière soient avant tout politiques. En outre, il a été précisé à l'EEG que la procédure pouvait être longue, et durer plus d'un mois.

97. Depuis 2002, 206 demandes de levée de l'immunité parlementaire de 115 Parlementaires ont été formulées, dont 50 portaient sur des cas d'abus de pouvoir. Aucune n'a abouti à la levée de l'immunité. Il semblerait donc que le système actuel de l'immunité parlementaire et de son application dans la pratique constituent un obstacle insurmontable aux investigations, poursuites et condamnations en cas d'infraction de corruption. En conséquence, l'EEG recommande de reconsidérer le système de l'immunité parlementaire de façon à fixer des critères spécifiques et objectifs qui seront pris en compte au moment de prendre une décision sur la levée des immunités et de veiller à ce que les décisions de ce type soient prises en dehors de toute considération politique et ne reposent que sur le bien-fondé de la demande faite par le procureur. (...) »

### C. Droit comparé

#### 1. La portée de l'inviolabilité

41. La plupart des Etats européens reconnaissent deux types d'immunités parlementaires : d'une part, l'irresponsabilité du parlementaire, ou la liberté d'expression du parlementaire à l'égard des actions judiciaires en raison des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de ses fonctions ; d'autre part, l'inviolabilité du parlementaire, ou immunité au sens strict, qui met le parlementaire à l'abri de toute arrestation, détention ou procédure judiciaire, sauf autorisation de la chambre à laquelle il appartient<sup>3</sup>.

42. La portée précise de l'inviolabilité varie beaucoup d'un pays à l'autre. La nature même de cet aspect de l'immunité donne lieu, pour sa mise en œuvre, à une diversité de régimes juridiques. Certains Etats ne connaissent pas cette institution (Pays-Bas, Saint-Marin). Dans d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, sa portée est très limitée : l'inviolabilité ne joue qu'en matière civile, alors qu'en matière pénale le parlementaire ne jouit d'aucune protection particulière et est traité à l'égal des autres citoyens. En Irlande et en Norvège, l'inviolabilité parlementaire vise à empêcher que le député soit arrêté pendant une session et lorsqu'il se rend au parlement ou en revient ; elle offre donc une protection minimale au parlementaire.

43. Cela étant, la plupart des Etats parties à la Convention accordent à leurs députés, pour la durée de leur mandat, une immunité extra-fonctionnelle de poursuites en matière pénale (Albanie, Allemagne, Autriche – si l'acte n'est manifestement pas étranger aux fonctions politiques –, Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Russie, Serbie, Suisse) et/ou une protection contre la contrainte et les mesures privatives de liberté (arrestation ou détention dans tous les pays qui prévoient l'immunité de poursuites, auxquels s'ajoutent la Belgique, la France, la Géorgie, le Portugal et la Roumanie). Dans certains cas, le parlementaire est à l'abri des fouilles corporelles, des perquisitions à domicile ou de l'interception des communications (Géorgie, Hongrie, Italie, Roumanie, Suisse). Ces poursuites ou mesures ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'assentiment de l'assemblée dont l'intéressé relève, excepté à Chypre, où cette compétence relève du pouvoir judiciaire.

44. Dans plusieurs Etats, la portée de l'inviolabilité a été limitée, comme en témoignent certaines réformes constitutionnelles récentes. Ainsi, en France, depuis la réforme constitutionnelle de 1995, l'autorisation de la chambre n'est plus nécessaire pour le déclenchement de poursuites pénales, mais uniquement pour la détention, l'arrestation et les autres mesures de contrôle judiciaire. La même évolution s'est produite en Italie, la loi constitutionnelle no 3 du 29 octobre 1993 ayant exclu la nécessité d'une autorisation préalable de la chambre pour que les parlementaires puissent être soumis à des poursuites pénales. En Roumanie, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, un sénateur peut faire l'objet d'une enquête judiciaire ou être poursuivi au pénal pour des actes ne relevant pas des votes ou des

opinions politiques exprimées au titre dudit mandat.

45. En Allemagne, il existe au Bundestag une pratique qui consiste à lever de manière générale, au début de la législature, l'immunité de poursuites pour toutes les infractions (à l'exception des faits diffamatoires de caractère politique). Cette mesure vise à protéger la réputation de tous les membres du parlement, dans la mesure où ces derniers n'attireraient pas sur eux l'attention des médias si une procédure était engagée à leur encontre. En 2006, la Commission de Venise a publié un avis<sup>4</sup> concernant un projet de décision de l'Assemblée de la République d'Albanie sur la limitation de l'immunité parlementaire et les conditions dans lesquelles l'ouverture d'une enquête sur des infractions de corruption et des abus d'autorité peut être autorisée. Ce projet illustre bien la tendance actuelle à limiter l'étendue de l'inviolabilité dans les régimes parlementaires européens, pour le moins en ce qui concerne l'immunité de poursuites.

46. La durée de l'immunité parlementaire varie de même en fonction des Etats. Certains régimes parlementaires étendent ce privilège aux procédures pénales engagées à l'encontre du député avant son élection (Allemagne, Belgique, Espagne, Hongrie, Italie, Portugal). Dans d'autres Etats, même si l'autorisation du parlement n'est pas exigée pour la poursuite des procédures déjà entamées avant l'élection du député, l'assemblée peut, soit d'office soit à la demande de l'intéressé, requérir la suspension des actes de procédure ou la levée des mesures de contrainte pendant la durée du mandat parlementaire (France, Pologne, Suisse).

47. Pour ce qui est de la portée *ratione materiae* de l'inviolabilité parlementaire, c'est-à-dire des actes couverts par l'immunité, il existe dans la majorité des Etats parties à la Convention une tendance à exclure du bénéfice de l'immunité les cas de flagrant délit. Dans certaines constitutions, le flagrant délit ne suffit pas à justifier la levée de l'immunité parlementaire ; encore faut-il qu'il s'agisse d'un crime particulièrement grave (Chypre, Suisse, Grèce, Portugal, Turquie), ce qui n'empêche pas l'assemblée parlementaire en question de statuer ultérieurement sur les poursuites ou la détention, pour éventuellement en demander la suspension ou la levée. Ainsi, en Autriche, même si le député est arrêté en flagrant délit, la suite de la procédure peut dépendre d'une autorisation de la chambre concernée. Certaines législations excluent du champ de l'inviolabilité certains actes en raison de leur nature (c'est ainsi que la Constitution irlandaise écarte la trahison, les crimes et l'atteinte à l'ordre public) ou de la gravité de la peine encourue (la Constitution portugaise exclut, dans certaines conditions, les crimes intentionnels punissables d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans).

## 2. La procédure de levée de l'immunité

48. L'immunité parlementaire peut être levée dans la plupart des pays, sauf dans ceux qui accordent une protection très limitée (Royaume-Uni, Irlande et Norvège).

49. En général, la procédure de levée d'immunité est toujours identique. Elle est d'ordinaire prévue par le règlement de la chambre. Elle est déclenchée par une proposition ou une demande d'autorisation émanant de l'autorité publique compétente (le plus souvent le procureur général), de la personne lésée ou du parlementaire lui-même. Elle est transmise au président de l'assemblée, soit directement soit dans certains cas par l'intermédiaire d'une autre autorité (ministre de la Justice, premier ministre), et est ensuite examinée par une commission parlementaire ad hoc ou spécialisée, qui est chargée d'émettre un avis après avoir entendu le parlementaire concerné. Il revient à la chambre en session plénière, après débat ou non, et à huit clos ou non, d'accorder ou non la levée de l'immunité. La possibilité d'introduire un recours contre la décision de la chambre de lever l'immunité n'existe que dans très peu de pays (Autriche, Allemagne).

## 3. La possibilité pour le parlementaire de renoncer volontairement à l'immunité

50. La possibilité pour un parlementaire de renoncer à son immunité reste peu répandue (Pologne, Suisse) et se limite parfois à des infractions mineures (les contraventions, en

Hongrie) ou déterminées (la diffamation, en Irlande). En Pologne, la Constitution reconnaît le droit pour le parlementaire de consentir aux poursuites pénales. En Suisse, la loi sur l'Assemblée fédérale garantit au député le droit d'accepter par écrit les poursuites ou l'arrestation.

51. Dans la plupart des Etats parties, l'impossibilité de renoncer volontairement à l'immunité procède de l'idée que celle-ci n'est pas un privilège accordé aux parlementaires à titre individuel, mais un privilège attribué au parlement pour garantir son bon fonctionnement. Dans la tradition juridique française, les dispositions relatives à l'immunité sont d'ordre public et les parlementaires ne peuvent pas y renoncer volontairement. Les actes accomplis en violation de l'immunité sont nuls. L'immunité doit être soulevée d'office par le juge. De cette conception se rapproche la pratique du Parlement européen, suivant laquelle une renonciation en la matière est dépourvue d'effets juridiques.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

52. Le requérant se plaint d'avoir été privé de son droit au bénéfice d'un procès équitable et de l'atteinte consécutive à l'exercice de ses droits de la défense, dans la mesure où il se trouve privé de la possibilité de s'innocenter. La Cour estime que le grief doit être examiné sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé en son passage pertinent :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

53. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

#### A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

##### 1. Arguments des parties

54. Le requérant souligne qu'il sera de toute façon poursuivi à l'issue de son mandat parlementaire et précise qu'aucun procès n'a été possible pendant une période de cinq ans durant la 22e législature. Etant donné qu'il a été réélu, ce laps de temps pourrait atteindre neuf ou dix ans d'ici le terme de la 23e législature si son immunité n'est pas levée. Selon lui, demeurer sous le coup d'une accusation pénale pendant une si longue période sans pouvoir bénéficier d'un procès équitable constitue en soi une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention.

55. Le Gouvernement soutient que les faits litigieux ne concernent aucunement les droits civils du requérant ; ils ont trait à des procédures pénales diligentées à son encontre. Celles-ci ayant été suspendues, il ne saurait être question d'une quelconque atteinte au droit de l'intéressé à un procès équitable. Partant, à ce stade de la procédure en droit interne, les garanties de l'article 6 de la Convention ne trouvent pas à s'appliquer. Dans la mesure où les procédures pénales litigieuses vont reprendre leur cours à l'issue du mandat parlementaire du requérant et où ce dernier n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune condamnation, le Gouvernement estime que les faits évoqués ne constituent nullement une limitation aux droits de l'intéressé au regard de l'article 6.

##### 2. Appréciation de la Cour

56. La Cour souligne tout d'abord que si elle a déjà eu l'occasion d'examiner la question de l'immunité accordée aux membres du parlement et ses incidences sur le droit d'accès à un tribunal (voir notamment A. c. Royaume-Uni, no 35373/97, CEDH 2002-X ; Cordova c. Italie (no 1), no 40877/98, CEDH 2003-I ; Cordova c. Italie (no 2), no 45649/99, CEDH 2003-I ; Tsalkitzis c. Grèce, no 11801/04, 16 novembre 2006), elle n'a encore jamais eu à connaître de circonstances dans lesquelles c'est le bénéficiaire de l'immunité parlementaire qui se plaint des conséquences de cette immunité sur son droit d'accès à un tribunal.

57. Si la Cour estime qu'il s'agit là d'une question de droit nouvelle pour laquelle il existe peu d'éléments de référence jurisprudentiels, elle juge néanmoins opportun de rappeler que le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable

qu'énonce l'article 6 § 1 de la Convention, lié intimement au principe de la prééminence du droit. Or, la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux (voir, parmi d'autres, *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A no 18, p. 18, §§ 35-36).

58. La Cour rappelle également avoir eu l'occasion de préciser que « le droit de tout accusé à ce que sa cause soit entendue par un tribunal n'est pas absolu, dans la mesure où la Convention n'empêche pas le ministère public de renoncer aux poursuites (classement) ou le juge de mettre fin à la procédure sans jugement (non-lieu) » (*Deweert c. Belgique*, Rapport de la Commission du 5 octobre 1978, Série B, vol. 33, p. 28, § 58, auquel renvoie l'arrêt du 27 février 1980, série A no 35, § 49). Le principe ainsi énoncé a par la suite été repris et interprété comme signifiant que « l'article 6 de la Convention ne consacre pas un droit à l'obtention d'un résultat déterminé à l'issue d'un procès pénal, ni, par conséquent, au prononcé d'une décision expresse de condamnation ou d'acquittement sur les accusations formulées ». Dès lors, le fait que les poursuites pénales ne se sont pas conclues par une telle décision expresse ne constitue pas une atteinte à la présomption d'innocence (*Withey c. Royaume-Uni* (déc.), no 59493/00, CEDH 2003-X).

59. La Cour estime cependant utile de préciser qu'un tel principe ne saurait prévaloir – au regard du droit d'accès à un tribunal – que dans des cas où il y a lieu de considérer les poursuites comme terminées ou la procédure pénale close, de sorte qu'elle ne peut plus être regardée comme ayant des répercussions importantes sur la situation du requérant (voir notamment *X. c. Royaume-Uni*, no 8233/78, décision de la Commission du 3 octobre 1979, Décisions et rapports (DR) 17, p. 146 ; *Stoianova et Nedelcu c. Roumanie*, nos 77517/01 et 77722/01, §§ 20-21, CEDH 2005-VIII).

60. Or, au vu des pièces du dossier et des informations fournies par les parties, force est de constater que la présente affaire ne correspond à aucune de ces situations. La Cour observe en effet qu'en vertu des dispositions de droit interne l'inviolabilité parlementaire dont jouit le requérant ne fait que suspendre les poursuites pénales diligentées à son encontre mais ne met aucunement fin à la procédure pénale en tant que telle. En effet, la prescription des infractions pénales ne joue pas en l'espèce (paragraphes 28 et 30 ci-dessus). Il s'ensuit que les poursuites pénales sont seulement différées jusqu'à la fin du mandat parlementaire, ou n'auront lieu qu'après avoir été autorisées par l'assemblée à laquelle appartient l'intéressé.

61. La Cour note à cet égard que le statut de parlementaire dont bénéficie le requérant n'est qu'un obstacle procédural temporaire à l'action judiciaire, limité à la durée des fonctions parlementaires. L'intéressé n'échappera donc pas à l'application du droit commun et les poursuites à son encontre pourront être réactivées dès la fin de son mandat, circonstance qui, aux yeux de la Cour, ne saurait s'entendre comme une simple possibilité théorique (voir, a contrario, *Withey*, précitée).

62. Dans les affaires *A. c. Royaume-Uni*, *Cordova* (no 1), *Cordova* (no 2) et *Tsalkitzis* susmentionnées, la Cour a affirmé le principe du contrôle de la compatibilité de l'immunité de juridiction avec le droit à un tribunal, tel que consacré par l'article 6 § 1 de la Convention. Pour admettre ce principe, il a fallu à la Cour, en premier lieu, retenir l'applicabilité de l'article 6 en la matière et, en second lieu, inscrire l'immunité de juridiction dans la perspective des exigences du droit à un procès équitable. Retenant l'applicabilité de l'article 6, la Cour s'est ainsi prononcée pour la justiciabilité de l'immunité, ouvrant par là même la voie d'un contrôle de fond sur la compatibilité de l'immunité de juridiction avec le droit d'accès à un tribunal.

63. En l'occurrence, la Cour ne voit aucune raison pouvant justifier une approche différente en l'espèce, dès lors qu'est en cause « une accusation en matière pénale » portée contre le requérant, lui-même dans l'impossibilité d'accéder au juge pénal. En conséquence, la Cour estime que la procédure litigieuse relève du champ d'application de l'article 6 § 1 de la

Convention.

## B. Sur le fond

### 1. Arguments des parties

64. Le requérant soutient que la levée de son immunité a été entravée par le groupe majoritaire au sein de l'Assemblée nationale, ce uniquement en raison d'« appréhensions personnelles et politiques ». A cet égard, il précise qu'au cours de la 22<sup>e</sup> législature aucune demande de levée d'immunité n'a pu être examinée au sein du Parlement. Toutes les demandes tendant à leur examen ou à leur mise à l'ordre du jour des débats de l'Assemblée nationale ont été rejetées. Pour le requérant, peu importe la gravité des infractions qui lui sont reprochées en l'espèce, celles-ci étant de nature à le discréditer aux yeux de l'opinion publique qui, elle, ne fait pas de distinction à cet égard.

65. L'intéressé dénonce en outre une atteinte aux articles 133 et 134 du règlement du Parlement, lesquels n'ont aucunement été conçus pour être utilisés en fonction de conjonctures politiques, comme cela s'est produit en l'espèce.

66. Le Gouvernement souligne que l'immunité parlementaire telle que prévue à l'article 83 de la Constitution tend à assurer à l'Assemblée nationale la possibilité d'exercer ses fonctions législatives de façon totalement autonome et indépendante. Elle tend également à protéger les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, contre tout harcèlement politique, et ainsi à éviter les entraves à l'exercice de leurs activités. Cette immunité sert en outre à garantir la séparation des pouvoirs, le maintien de la démocratie pluraliste et le libre débat au sein du Parlement. Elle poursuit en conséquence un but légitime d'intérêt général.

67. Rappelant que l'immunité parlementaire, en vigueur dans la majeure partie des Etats contractants, n'est pas un privilège accordé aux membres du Parlement et ne revêt pas un caractère perpétuel, le Gouvernement souligne que l'inviolabilité parlementaire du requérant est limitée à la durée de son mandat ou peut prendre fin en cas de levée par l'Assemblée nationale. Dès lors, l'intéressé pourra parfaitement bénéficier d'un procès équitable. A cet égard, le Gouvernement insiste sur la différence d'importance qui existe entre la suspension d'une procédure pénale et sa clôture.

68. Le Gouvernement rappelle en outre que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu mais susceptible de limitations implicites. L'immunité étant octroyée afin de permettre aux parlementaires d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, l'inviolabilité en cause doit être considérée comme une limitation proportionnée au but légitime poursuivi. A cet égard, les autorités judiciaires ont l'obligation de tenir compte, d'office, de l'immunité parlementaire.

69. Enfin, la réélection du requérant prouve, si besoin est, que sa réputation ou sa carrière politique n'ont aucunement été affectées par la suspension contestée des procédures pénales. Partant, le grief relatif à une prétendue atteinte à la présomption d'innocence apparaît dépourvu de toute substance.

### 2. Appréciation de la Cour

#### a) Observations liminaires

70. A titre liminaire, la Cour observe que la plupart, sinon la totalité, des Etats signataires de la Convention accordent aux membres de leurs organes législatifs nationaux une forme d'immunité, dont les modalités précises varient d'un pays à l'autre. Des privilèges et immunités sont également octroyés aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et à ceux du Parlement européen (paragraphes 34-38 ci-dessus). Ainsi, le principe de l'immunité parlementaire est reconnu dans la très grande majorité des constitutions modernes en Europe. Nonobstant une constante historique et géographique à cet égard, la Cour observe que les débats autour de la responsabilité parlementaire n'ont jamais cessé. Si le principe de l'irresponsabilité parlementaire est généralement accepté, il en va autrement de l'inviolabilité parlementaire, laquelle fait débat dès lors qu'elle offre une protection non pas tant à l'élu mais

à la personne, pour tout acte commis en dehors de l'exercice de ses fonctions.

71. A cet égard, la Cour précise que la plupart des régimes juridiques nationaux prévoient une double protection des parlementaires, laquelle se décompose selon la tradition en deux régimes dérogatoires : l'un, de fond, est l'irresponsabilité ; l'autre, d'ordre procédural, est l'inviolabilité. Alors que l'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour les votes et opinions émis dans le cadre de celles-ci, l'inviolabilité, quant à elle, consiste en une immunité de procédure pour des faits autres que ceux liés à l'exercice de la fonction parlementaire. Contrairement à l'irresponsabilité, l'inviolabilité n'« efface » pas l'infraction mais vise à retarder les poursuites engagées contre le parlementaire et emporte interdiction de placer celui-ci en détention ou de le poursuivre sans autorisation de la chambre à laquelle il appartient.

72. Si le régime constitutionnel turc connaît à la fois l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires, le requérant en l'espèce se plaint uniquement des conséquences de ce dernier aspect. A cet égard, la Cour précise d'emblée que son rôle n'est pas de se prononcer de manière abstraite sur la compatibilité du régime d'inviolabilité parlementaire avec la Convention mais de rechercher in concreto si l'application du prescrit constitutionnel portant inviolabilité parlementaire en l'occurrence n'a pas enfreint l'article 6 de la Convention.

#### b) Principes généraux

73. Le droit d'accès à un tribunal, reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises, car il commande de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. En effet, la tâche de la Cour ne consiste pas à se substituer aux juridictions internes. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, d'interpréter la législation interne (voir, mutatis mutandis, *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VIII, p. 2955, § 31 ; *Saez Maeso c. Espagne*, no 77837/01, § 22, 9 novembre 2004).

74. Il appartient en revanche à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle se doit de vérifier que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation au droit d'accès à un tribunal ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Waite et Kennedy c. Allemagne [GC]*, no 26083/94, § 59, CEDH 1999-I ; *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni [GC]*, no 28945/95, § 98, CEDH 2001-V). En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente.

75. A cet égard, la Cour observe que lorsqu'un Etat reconnaît une immunité aux membres de son parlement, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. On ne peut, pour autant, de façon générale, considérer l'immunité parlementaire comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1. De même que ce droit est inhérent à la garantie d'un procès équitable assurée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (*A. c. Royaume-Uni*, précité, § 83 ; mutatis mutandis, *Al-Adsani c. Royaume-Uni [GC]*, no 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI). A cet égard, la Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites

partisanes puissent porter atteinte à la fonction parlementaire (A. c. Royaume-Uni, précité, §§ 75-77 ; Cordova (nos 1 et 2), précités, §§ 55 et 56 respectivement ; De Jorio c. Italie, no 73936/01, § 49, 3 juin 2004). Dès lors, la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait fonction des faits particuliers de chaque cause, aurait pour effet de saper considérablement les buts poursuivis (A. c. Royaume-Uni, précité, § 88).

76. Toutefois, il serait également contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants, en adoptant l'un ou l'autre des systèmes normalement utilisés pour assurer une immunité aux membres du parlement, soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, eu égard à la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (Aït-Mouhoub c. France, arrêt du 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, p. 3227, § 52). Il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1 qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité des catégories de personnes (Fayed c. Royaume-Uni, arrêt du 21 septembre 1994, série A no 294-B, p. 49, § 65).

77. Ainsi, dans le cas où l'immunité parlementaire entrave l'exercice du droit d'accès à la justice, la Cour recherche si les actes incriminés étaient liés à l'exercice de fonctions parlementaires stricto sensu, afin de conclure à la proportionnalité ou non de la mesure en cause (Cordova (no 1), précité, § 62 ; De Jorio, précité, § 53). A cet égard, elle rappelle que l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique (Tsalkitzis, précité, § 49). De même, plus une immunité est large, plus les raisons qui la justifient doivent être impérieuses (A. c. Royaume-Uni, précité, § 78).

78. La Cour estime que les principes et critères de contrôle de la compatibilité de l'immunité de juridiction avec le droit à un tribunal ainsi établis dans sa jurisprudence doivent être transposés à la présente affaire.

#### c) Application à l'espèce

79. En vertu de l'article 83 de la Constitution turque, aucun parlementaire soupçonné d'avoir commis une infraction avant ou après son élection ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou traduit en justice, à moins que l'Assemblée nationale ne décide de lever son immunité. A cet égard, la Cour observe que la Cour constitutionnelle turque a eu l'occasion de préciser qu'en soi l'immunité parlementaire, entendue en tant qu'inviolabilité, n'était aucunement un privilège au profit du parlementaire, mais un privilège rattaché à son statut. La juridiction constitutionnelle s'est en outre prononcée sur la légitimité de l'inviolabilité parlementaire instaurée par l'article 83 de la Constitution. Ce faisant, elle a indiqué que le but poursuivi par le constituant était de permettre à ceux qui exercent des fonctions législatives de le faire « en étant préservés, de manière sûre (...), de tout souci et de toute pression », et ainsi d'éviter que les députés soient empêchés d'« exercer leurs fonctions, même temporairement, en raison d'une procédure pénale arbitraire » (paragraphe 32 ci-dessus).

80. Dans ces conditions, la Cour ne peut que reconnaître la légitimité, invoquée par le Gouvernement, du but poursuivi par ce régime dérogatoire au droit commun, lequel vise essentiellement à garantir que les titulaires d'un mandat parlementaire puissent exercer ce mandat librement et en toute sérénité. A cet égard, il ne fait aucun doute aux yeux de la Cour – elle a d'ailleurs déjà eu l'occasion de l'affirmer (A. c. Royaume-Uni, précité §§ 75-77 ; Cordova (nos 1 et 2), précités, §§ 55 et 56 respectivement ; De Jorio, précité, § 49) – que l'immunité parlementaire est une institution qui poursuit un but légitime, à savoir assurer la



pleine indépendance des parlementaires et celle du parlement en prévenant toute éventualité de *fumus persecutionis* et, au-delà, protéger l'organisation constitutionnelle et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.

81. La Cour admet en effet que les poursuites engagées contre un parlementaire peuvent affecter le fonctionnement même de l'assemblée à laquelle il appartient et perturber la sérénité des travaux parlementaires. Peu importe dès lors, au regard du but légitime poursuivi, la nature du fait générateur des poursuites, lequel en l'occurrence ne réside pas en un acte faisant corps avec la fonction mais en est parfaitement indépendant.

82. Cela étant, la Cour ne peut que souscrire à l'appréciation de la Cour constitutionnelle turque lorsqu'elle estime que les exemptions qui caractérisent l'inviolabilité parlementaire ne sont légitimes que dans la mesure où elles sont attachées à la qualité de parlementaire, et ne constituent pas un privilège personnel mais un principe de droit politique, visant à protéger non pas l'individu mais la fonction qu'il exerce (paragraphe 32 ci-dessus). C'est uniquement en ce sens que la date des faits incriminés revêt une importance toute relative et qu'il importe donc peu qu'elle soit antérieure à l'élection parlementaire.

83. Du constat de légitimité de l'inviolabilité parlementaire, la Cour ne saurait tirer en fait, sans avoir égard aux circonstances de l'espèce, une quelconque présomption de conventionalité de cette dernière. Elle doit en effet, au préalable, exercer un contrôle de proportionnalité de cette mesure au regard des droits du requérant découlant de l'article 6 de la Convention. Ce contrôle implique une prise en compte du juste équilibre à ménager entre l'intérêt général que constitue le bon fonctionnement de l'institution parlementaire et l'intérêt individuel du requérant. En se prononçant sur la proportionnalité, la Cour doit prêter une attention particulière à la portée de l'inviolabilité en l'espèce, en gardant à l'esprit que l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité (Cordova (no 1), précité, § 63). Il incombe notamment à la Cour d'examiner si le prescrit constitutionnel, dans les circonstances de la présente affaire, n'a pas abouti à un déni de justice pour le requérant.

84. A cet égard, la Cour précise que, si elle doit se prononcer sur les limites de l'immunité parlementaire au regard des droits consacrés par la Convention, il ne fait aucun doute à ses yeux que l'octroi de cette immunité relève de la marge d'appréciation de l'Etat et qu'il ne lui appartient pas d'y substituer sa propre appréciation aux fins de déterminer si son bénéfice est ou n'est pas nécessaire ou approprié dans un cas particulier. Si la Cour ne peut être utilisée comme un mécanisme de contrôle de la pertinence des choix opérés par les parlements nationaux à cet égard, il n'en demeure pas moins que la pratique de ces derniers doit se concilier avec les impératifs de la prééminence du droit, tels que consacrés par la Convention. Or, les garanties de l'article 6 visent à préserver une telle prééminence, indispensable à un régime politique véritablement démocratique. Afin de vérifier le respect de cette prééminence, la Cour devra donc en l'espèce procéder à un examen complet de l'approche institutionnelle du régime immunitaire en droit turc et des conditions de sa mise en œuvre.

85. La Cour relève tout d'abord que l'inviolabilité octroyée aux parlementaires turcs apparaît à maints égards plus large que celle accordée aux membres du corps législatif dans certains autres Etats signataires, aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à ceux du Parlement européen. En particulier, cette inviolabilité s'applique tant au pénal qu'au civil, valant aussi bien pour les actes commis avant l'obtention du statut parlementaire que pour ceux commis pendant la durée du mandat parlementaire ; elle préserve des interrogatoires, mises en détention et poursuites judiciaires. Cela dit, la Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer que l'application d'une règle consacrant une immunité parlementaire absolue ne saurait être considérée en soi comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal (A. c. Royaume-Uni, précité, § 87).

86. La Cour note ensuite qu'en vertu du droit interne l'inviolabilité revêt un caractère d'ordre public, ce qui signifie que les autorités judiciaires ont l'obligation de tenir compte d'office de cette immunité et que les actes ne respectant pas cette règle sont nuls de plein droit. En outre, l'immunité parlementaire n'étant pas un droit au bénéfice personnel d'un parlementaire, le requérant ne peut y renoncer de plein droit. Il lui est toutefois loisible d'en demander la levée à l'assemblée à laquelle il appartient ; de même, celle-ci peut être saisie par les organes judiciaires et elle a la possibilité d'y mettre un terme.

87. A cet égard, la Cour observe que la procédure de levée de l'immunité parlementaire est définie à l'article 83 de la Constitution et aux articles 131 à 134 du règlement de l'Assemblée nationale. Selon ces dispositions, lorsque la commission mixte est saisie d'une demande de levée d'immunité, elle peut décider, après avis d'une commission préparatoire, de proposer la levée de l'immunité parlementaire ou la suspension des poursuites pénales diligentées contre le parlementaire mis en cause. Lorsque la commission mixte se prononce en faveur de la suspension des poursuites, un recours est possible devant l'Assemblée plénière, laquelle doit à son tour se prononcer sur la levée ou non de l'immunité parlementaire.

88. A la lecture des dispositions évoquées plus haut, la Cour observe qu'aucun critère objectif n'a été fixé en vue de définir les conditions de levée d'une immunité parlementaire. La Cour constitutionnelle turque a ainsi précisé que ni l'article 83 de la Constitution ni le règlement de l'Assemblée nationale ne précisent dans quelles conditions l'immunité d'un parlementaire peut être levée (paragraphe 32 ci-dessus). Ainsi, les critères en la matière apparaissent avant tout politiques (paragraphe 40 ci-dessus). Or, s'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier in abstracto les modalités de mise en œuvre de la procédure de levée de l'immunité parlementaire, force est de constater au vu des pièces du dossier que la commission mixte ne semble pas avoir motivé sa décision de suspension des poursuites pénales en question. Il apparaît ainsi qu'elle s'est référée uniquement à la nature des infractions reprochées et n'a pas pris en compte ni examiné l'éventuelle incidence de la tenue d'un procès pénal sur l'accomplissement par le requérant de ses missions parlementaires.

89. Aux yeux de la Cour, l'absence d'une motivation de nature à faire apparaître le raisonnement de la commission compétente, combinée à l'absence de critères objectifs clairement définis quant aux conditions de levée de l'immunité, était de nature à priver toutes les personnes intéressées par la décision – en l'occurrence aussi bien le requérant que les victimes des infractions prétendument commises par ce dernier – des moyens leur permettant de défendre leurs droits. Elle a notamment privé le requérant de la possibilité d'apprécier utilement la manière dont la commission en question a exercé son rôle, ainsi que la base et les critères à partir desquels l'Assemblée plénière, organe compétent pour statuer en dernier ressort sur la levée de l'immunité parlementaire, adopterait une décision.

90. En outre, la Cour observe que la procédure litigieuse ne répond à aucun impératif de célérité et n'est aucunement circonscrite dans le temps. Le cas du requérant est ainsi demeuré inscrit sur l'agenda de l'Assemblée nationale pendant plus de deux ans durant la 22<sup>e</sup> législature sans que celle-ci ne se prononce, malgré les demandes de l'intéressé en ce sens (paragraphe 19-23 ci-dessus). Si, dans ses observations sur le fond, le Gouvernement a fait valoir qu'en vertu de l'article 49 de son règlement il était loisible à l'Assemblée plénière de traiter en priorité une question importante et de déterminer l'ordre d'examen des questions inscrites sur son agenda, force est de constater qu'elle s'est abstenue d'user de cette possibilité en l'espèce, sans pour autant fournir sur ce point une quelconque justification ou explication au requérant.

91. La Cour estime de surcroît que la suspension de toute poursuite pénale contre un parlementaire pendant son mandat implique nécessairement l'écoulement d'un laps de temps important entre la commission des actes incriminés et l'ouverture des poursuites pénales, rendant celles-ci aléatoires, notamment en ce qui concerne la preuve. Dans un autre contexte,

la Cour l'a déjà constaté, le temps nécessaire à l'examen d'un recours peut mettre en cause son efficacité (Tsalkitzis, précité, § 50 ; mutatis mutandis, Ganci c. Italie, no 41576/98, § 30, CEDH 2003-XI). En l'espèce, il ne fait aucun doute à ses yeux que le requérant a directement subi les conséquences d'un tel délai, préjudiciable non seulement au bon fonctionnement de la justice mais aussi à l'intéressé lui-même, une si longue période d'attente devenant le temps de tous les soupçons.

92. A cet égard, la Cour ne saurait ignorer qu'en Turquie l'inviolabilité octroyée aux parlementaires fait l'objet d'un débat approfondi et est fortement contestée par la société civile. En outre, l'étendue de cette immunité parlementaire a pu être identifiée comme l'un des problèmes majeurs dans le contexte de la corruption (voir la conclusion du rapport du GRECO, au paragraphe 40 ci-dessus). De même, à la lecture de l'inventaire des dossiers relatifs aux immunités parlementaires établi par le secrétariat général de l'Assemblée nationale, la Cour ne peut ignorer le délitement de la procédure de levée d'immunité parlementaire, dans la mesure où l'Assemblée plénière semble clairement s'être abstenue d'exercer ses prérogatives en la matière (paragraphe 33 ci-dessus).

93. Dans un tel contexte, la Cour comprend les inquiétudes du requérant concernant les répercussions et risques de discrédit pouvant découler d'une si longue procédure, l'absence de décision quant au maintien ou non de son inviolabilité parlementaire pouvant être perçue comme une manœuvre dilatoire destinée à retarder l'action de la justice. A cet égard, elle ne peut que regretter qu'il ait pu ainsi être fait abstraction de sa volonté manifeste de renoncer au bénéfice de son inviolabilité. Au demeurant, l'opacité du processus décisionnel, qui est dépourvu de critères objectifs définissant les conditions d'une levée d'immunité, l'inertie de l'Assemblée plénière, qui s'est abstenue de statuer sur le cas du requérant pendant la 22<sup>e</sup> législature et les délais accusés par cette procédure, toujours pendante devant les instances nationales, constituent aux yeux de la Cour autant d'entraves à la possibilité pour l'intéressé de voir son litige tranché au fond par les juridictions pénales.

94. Or, dans les circonstances de l'espèce, le processus décisionnel en question et ses modalités de mise en œuvre ne sauraient passer pour compatibles avec les exigences d'une bonne administration de la justice et ont nuit à l'effectivité du droit d'accès du requérant à un tribunal, à un point que l'on ne peut estimer proportionné au but légitime poursuivi.

95. En conclusion, la Cour estime que le requérant a été privé de son droit d'accès à un tribunal, que cette privation était disproportionnée et qu'elle a porté atteinte à la substance même de ce droit. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

96. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

97. Le requérant n'a soumis aucune prétention au titre de la satisfaction équitable. Dès lors, il n'y a pas lieu de se prononcer sur ce point.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement ;
  2. Dit, par quatre voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.
- Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé Françoise Tulkens Greffière Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune des juges Baka, Ugrekhelidze et Popović.

F.T. S.D.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES BAKA, UGREKHELIDZE ET POPOVIĆ

Nous regrettons de ne pouvoir souscrire à l'avis de la majorité selon lequel il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en cette affaire.

Tout comme la majorité, nous reconnaissons la légitimité, invoquée par le Gouvernement, du but poursuivi par le régime d'inviolabilité parlementaire, lequel vise essentiellement à garantir que les titulaires d'un mandat parlementaire puissent exercer ce mandat librement et en toute sérénité. Comme le souligne l'arrêt et comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'affirmer (A. c. Royaume-Uni, précité, §§ 75-77 ; Cordova (nos 1 et 2), précités, §§ 55 et 56 respectivement ; De Jorio, précité, § 49), il ne fait aucun doute que l'immunité parlementaire est une institution qui poursuit un but légitime, à savoir assurer la pleine indépendance des parlementaires et celle du parlement en prévenant toute éventualité de *fumus persecutionis* et, au-delà, protéger l'organisation constitutionnelle et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.

En revanche, nous ne pouvons souscrire aux conclusions de la majorité quant au caractère disproportionné, selon elle, de la mesure litigieuse au regard des droits du requérant découlant de l'article 6 de la Convention.

Certes, nous observons que l'inviolabilité octroyée aux parlementaires turcs apparaît à maints égards plus large que celle accordée aux membres du corps législatif dans certains autres Etats signataires et aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à ceux du Parlement européen. En particulier, cette inviolabilité s'applique tant au pénal qu'au civil, valant aussi bien pour les actes commis avant l'obtention du statut parlementaire que pour ceux commis pendant la durée du mandat parlementaire ; elle préserve des interrogatoires, mises en détention et poursuites judiciaires. Cela dit, nous rappelons que la Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer que l'application d'une règle consacrant une immunité parlementaire absolue ne saurait être considérée en soi comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal (A. c. Royaume-Uni, précité, § 87).

En l'occurrence, nous estimons que la portée de l'inviolabilité parlementaire se trouve atténuée dans la mesure où, si le requérant ne peut y renoncer de plein droit, il lui est toutefois loisible d'en demander la levée à l'assemblée à laquelle il appartient ; de même, celle-ci peut être saisie par les organes judiciaires et a la possibilité d'y mettre un terme.

En outre, si nous estimons que la Cour doit se prononcer sur les limites de l'immunité parlementaire au regard des droits consacrés par la Convention, il ne fait aucun doute à nos yeux que l'octroi de cette immunité relève de la marge d'appréciation de l'Etat et qu'il n'appartient pas à la Cour d'y substituer sa propre appréciation aux fins de déterminer si son bénéfice est ou n'est pas nécessaire ou approprié dans un cas particulier. Les actes internes du parlement, au nombre desquels figurent les décisions de levée ou non d'immunité, de même que la fixation de l'ordre du jour et des questions à débattre, relèvent sans conteste de la souveraineté de celui-ci. La Cour ne saurait être utilisée comme un mécanisme de contrôle de la pertinence des choix opérés par les parlements nationaux à cet égard, dès lors que la pratique de ces derniers se concilie avec les impératifs de la prééminence du droit tels que consacrés par la Convention.

Nous n'ignorons pas qu'en Turquie l'inviolabilité octroyée aux parlementaires fait l'objet d'un débat approfondi et est fortement contestée par la société civile ni que l'étendue de cette immunité parlementaire a pu être identifiée comme l'un des problèmes majeurs dans le contexte de la corruption (voir la conclusion du rapport du GRECO, au paragraphe 40 ci-dessus). Cela étant, nous rappelons qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier *in abstracto* les modalités de mise en œuvre de la procédure de levée de l'immunité parlementaire mais de

rechercher in concreto si ces modalités n'ont pas enfreint l'article 6 de la Convention. Or, en l'occurrence, nous observons que la procédure de levée de l'immunité parlementaire est définie et réglementée par l'article 83 de la Constitution et les articles 131 à 134 du règlement de l'Assemblée nationale. Force est de constater, au vu de ces dispositions, que la procédure litigieuse garantit au requérant un droit d'opposition et le respect de ses droits de la défense (paragraphe 29 ci-dessus). De surcroît, nous remarquons que l'inviolabilité en cause vise seulement à suspendre toute procédure diligentée à l'encontre d'un parlementaire jusqu'à la fin de son mandat, dans l'intérêt de l'assemblée à laquelle il appartient. La procédure est ainsi seulement différée, afin d'éviter que l'intéressé soit abusivement empêché d'exercer ses fonctions.

A cet égard, nous relevons en outre que le régime immunitaire litigieux est assorti de règles spécifiques concernant la prescription des infractions pénales. Cette prescription étant suspendue pendant la durée du mandat parlementaire, les poursuites pénales diligentées à l'encontre du requérant pourront reprendre dès l'expiration de son mandat. L'inviolabilité en cause ne constitue donc qu'un obstacle procédural provisoire aux poursuites pénales, obstacle qui ne saurait s'entendre comme déniait à l'intéressé la possibilité de voir son litige tranché au fond. En ce sens, l'inviolabilité ne confère au requérant qu'une immunité partielle.

Au vu de ce qui précède, nous estimons que l'application d'une règle consacrant une inviolabilité telle que celle dont est assorti le mandat du requérant ne saurait être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal.

Certes, il est regrettable que la question de la levée de l'immunité parlementaire du requérant soit demeurée pendante devant l'Assemblée plénière au cours de la 22<sup>e</sup> législature, durant plus de deux ans, sans faire l'objet d'un débat ; toutefois, cette circonstance ne saurait à elle seule modifier notre conclusion quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors contingente, aurait nécessairement pour effet de saper sérieusement les buts légitimes poursuivis.

Nous estimons dès lors qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

1. Affaires nos 1994/11 E. 1994/30 K ; 1994/6 E. 1994/25 K. ; 1994/18 E. 1994/37 K ; 1994/13 E. 1994/32 K. ; 1994/5 E. 1994/24 K ; 1994/20 E. 1994/39 K.

2. « Sanction lourde » : plus de dix ans d'emprisonnement ; prononcée par un tribunal pour infractions majeures aggravées.

3. Rapport de la Commission de Venise sur le régime des immunités parlementaires (1996), § 11.

4. Avis de la Commission de Venise relatif au projet de décision de l'Assemblée de la République d'Albanie sur la limitation de l'immunité parlementaire et les conditions dans lesquelles l'ouverture d'une enquête sur des infractions de corruption et des abus d'autorité peut être autorisée, 17-18 mars 2006, §§ 14 et 17.

ARRÊT KART c. TURQUIE

ARRÊT KART c. TURQUIE

ARRÊT KART c. TURQUIE – OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES  
BAKA, UGREKHELIDZE ET POPOVIĆ

ARRÊT KART c. TURQUIE – OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES  
BAKA, UGREKHELIDZE ET POPOVIĆ