

Lexbase Hebdo édition publique n°276 du 7 février 2013

[Communautaire] Questions à...

Le Tribunal de l'UE précise les limites de l'immunité des parlementaires européens — Questions à Denys Simon, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Ecole de droit de la Sorbonne

N° Lexbase : N5644BT9



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : Trib UE, 17 janvier 2013, aff. T-346/11 (N° Lexbase : A2950I3N)

Dans un arrêt rendu le 17 janvier 2013, le Tribunal de l'Union européenne a indiqué que l'opinion d'un parlementaire européen ne peut être couverte par l'immunité que lorsqu'elle a été émise par le parlementaire dans l'exercice de ses fonctions et qu'une opinion exprimée dans le cadre de faits ne concernant pas directement les fonctions exercées par le requérant en sa qualité de parlementaire européen, mais en qualité de président d'un groupe politique au sein d'un conseil régional en France n'est pas couverte par l'immunité des parlementaires européens. Pour faire le point sur cette décision qui revient utilement sur la distinction entre levée de l'immunité et défense de l'immunité, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Denys Simon, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Ecole de droit de la Sorbonne, Co-directeur de la revue Europe, LexisNexis.

Lexbase : En quoi consiste le régime des privilèges et des immunités des membres du Parlement européen ?

Denys Simon : Le régime des privilèges et immunités des parlementaires européens est organisé par le Protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (1), qui a la même valeur juridique que les Traités constitutifs eux-mêmes, et par le règlement intérieur du Parlement européen. Les membres du Parlement européen bénéficient du droit au déplacement sans restrictions en vue de leur participation aux réunions du Parlement, de facilités douanières et de change et de l'irresponsabilité totale pour les opinions et votes émis dans l'exercice de leur fonction (2).

L'inviolabilité leur est garantie sur le territoire de l'Etat membre dont ils ont la nationalité selon les mêmes règles d'immunité que celles applicables aux parlementaires nationaux, et sur le territoire de tous les autres Etats membres sous forme d'exemption des mesures de détention et de poursuite judiciaires. Cette immunité vaut "*pendant la durée des sessions*", mais comme la session du Parlement est annuelle, ces immunités sont permanentes (3). L'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit, et peut être levée par le Parlement européen. Les parlementaires disposent, également, de certaines facilités fiscales, comme la non-taxation des remboursements de frais (4).

Lexbase : De quelle manière le juge de l'Union contrôle-t-il les conditions de mise en œuvre de ce mécanisme ?

Denys Simon : Historiquement, les Traités ne prévoyaient explicitement aucun recours direct en annulation contre les actes du Parlement. La jurisprudence a, néanmoins, reconnu ce qu'il est convenu d'appeler la *légitimation passive* du Parlement, c'est-à-dire le droit d'introduire un recours en annulation contre les actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Ce droit de recours peut donc être exercé dans le contexte des immunités, qui, bien que conçues dans l'intérêt de l'Union européenne, affectent les droits subjectifs des parlementaires (5), y compris s'agissant, pour ces derniers, de la faculté de contester devant le juge de l'Union les décisions de levée de l'immunité parlementaire ou d'obtenir un sursis à exécution d'une décision de levée d'immunité (6). La recevabilité des recours dirigés contre les actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers est désormais consacrée par les Traités (7). Le contrôle du juge s'exerce sur la base des moyens d'annulation classiques prévus par l'article 263 TFUE (N° Lexbase : L2577IP7) : incompétence, violation des formes substantielles, violation des Traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir (8).

Le juge de l'Union prend, néanmoins, en compte la spécificité d'une décision relative aux immunités des parlementaires, "*en raison du caractère politique que revêt une telle décision*" (9). Conformément à la logique de la séparation des pouvoirs, le juge estime devoir reconnaître au Parlement "*un très large pouvoir d'appréciation quant à l'orientation qu'il entend donner à une décision faisant suite à une demande de levée d'immunité ou de défense de l'immunité*". La décision n'échappe, toutefois, pas au contrôle juridictionnel, qui porte sur le respect des règles de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus par l'institution, l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits, ou l'absence de détournement de pouvoir.

Lexbase : Sur quels éléments le Tribunal se fonde-t-il pour rejeter la demande du député européen relative à la levée et à la défense de son immunité ?

Denys Simon : Dans la présente affaire, le Tribunal distingue entre la levée de l'immunité, dont la légalité doit être appréciée au regard de l'article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités, et la défense de l'immunité, qui ne repose pas sur une base juridique conventionnelle, mais sur l'article 6 § 3 du règlement intérieur du Parlement européen. Concernant, en premier lieu, la décision d'accorder la levée d'immunité du parlementaire français, qui avait été sollicitée par le Garde des Sceaux en vertu d'une requête du Procureur général de Lyon, en vue de poursuivre l'instruction engagée à la suite d'une plainte de la LICRA pour provocation à la haine raciale, le Tribunal rejette le premier moyen tiré d'une violation de l'article 9 du Protocole, au motif que les propos litigieux sont liés aux fonctions de président du groupe Front national au Conseil régional de la région Rhône-Alpes, et n'ont pas de lien direct avec les fonctions de député au Parlement européen. Le député ne peut donc se prévaloir de l'immunité absolue pour les votes et opinions exprimés dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire européen au sens de l'article 8 du Protocole et de l'article 26 de la Constitution française (N° Lexbase : L0852AHZ).

Le requérant prétendait, en deuxième lieu, que le Parlement se serait écarté de sa pratique habituelle en matière d'immunité parlementaire, telle que "codifiée" dans un document de la commission juridique et du marché intérieur du Parlement, intitulé "*Communication aux membres n° 11/2003*" du 6 juin 2003 (10). Ce document ne fait que synthétiser la pratique de la commission parlementaire chargée d'instruire les demandes de levée d'immunité et ne peut être considérée comme engageant le Parlement. Le député sanctionné ne pouvait, par conséquent, invoquer la violation de la "*confiance légitime*" qu'il aurait placée dans le suivi des orientations qui se dégagent de ce document, ni la violation des principes de bonne administration et d'égalité de traitement. En l'occurrence, le tribunal juge que, sur l'appréciation de la liberté d'expression ou de l'existence d'un éventuel *fumus persecutionis* (11), l'obligation pour le Parlement d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce a été satisfaite, de même que l'obligation de motivation de la décision.

En troisième lieu, le requérant prétendait que le règlement intérieur du Parlement aurait imposé des obligations qui n'auraient pas été respectées par les autorités françaises, ce qui est, à l'évidence, exclu. Aucune violation des formes substantielles ne peut, ainsi, être relevée. En quatrième lieu, les arguments tirés d'une violation des droits de la défense sont, également, rejetés : en particulier, le Parlement n'était pas tenu d'organiser un débat en séance plénière, de la même manière que les mécanismes nationaux de levée d'immunités parlementaires n'imposent pas

la tenue d'un tel débat devant les assemblées (12). Par ailleurs, la procédure suivie n'a pas empêché le député de faire valoir ses arguments en défense, notamment devant la commission des affaires juridiques du Parlement européen.

Enfin, le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la défense de l'immunité, puisque, si la décision de levée de l'immunité est validée, la défense de son immunité ne saurait être simultanément prise en charge par le Parlement. Le député ne peut pas non plus réclamer une indemnisation de son préjudice, dès lors que la décision de levée d'immunité est jugée légale.

Lexbase : Au final, cette décision peut-elle contribuer à remettre en cause les principes de libre expression et d'indépendance des députés ?

Denys Simon : Le débat n'est pas nouveau. La jurisprudence de la Cour et du Tribunal tente de trouver un équilibre entre la légitimité des positions des autorités et juridictions nationales et la nécessaire protection de l'indépendance des parlementaires. Je ne pense pas que cette décision du Tribunal (sous réserve de la position qu'adoptera la Cour sur un éventuel pourvoi) soit attentatoire à la liberté d'expression des parlementaires. L'immunité n'est pas synonyme d'impunité, pour des infractions présumées au droit national qui font l'objet d'une procédure pénale, dont les garanties en droit interne sont incontestables au regard du droit de l'Union, du droit constitutionnel français, et du droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Le contrôle de légalité exercé par le Tribunal vérifie que les garanties des droits de la défense ont été respectées par la décision du Parlement. Il faut, également, prendre en compte les réactions qui ne manqueraient pas de s'exprimer si un juge se substituait aux appréciations politiques d'une assemblée parlementaire élue au suffrage universel direct.

On est tenté de rappeler que conformément à l'article 10 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (N° Lexbase : [L4743AQQ](#)), "*l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire*".

(1) JO, 2010, C 83, p. 266.

(2) Cette immunité, visant à protéger l'expression et l'indépendance des députés européens, est considérée comme "*absolue*" (CJCE, 21 octobre 2008, aff. C-200/07 N° Lexbase : [A8167EAQ](#)).

(3) CJCE, 10 juillet 1986, aff. C-149/85 (N° Lexbase : [A8196AU4](#)).

(4) CJCE, 15 septembre 1981, aff. C-208/80 (N° Lexbase : [A6139AUW](#)).

(5) TPICE, 15 octobre 2008, aff. T-345/05 (N° Lexbase : [A7365EAZ](#)), TPICE, 19 mars 2010, aff. T-42/06 (N° Lexbase : [A7916ETD](#)), Europe, 2010, comm 150, obs. D. Simon ; Trib UE, 17 janvier 2013, aff. T-346/11, sp. pt. 58.

(6) Ordonnance du président du Tribunal du 17 décembre 2010, aff. T-507/10 R.

(7) TFUE, art. 263, al. 1.

(8) TFUE, art. 263, al. 2.

(9) Trib UE, 17 janvier 2013, aff. T-346/11, sp. pt. 59.

(10) Voir, également, la résolution adoptée par le Parlement lors de sa séance du 10 mars 1987 (JO C 99, p. 44), sur la base du rapport de M. Donnez clôturant la procédure de consultation du Parlement sur le projet de protocole portant sur la révision du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes en ce qui concerne les membres du Parlement (A2-121/86).

(11) Au sens d'une présomption sérieuse et précise que la procédure engagée visait à nuire à l'activité politique du député.

(12) On peut rappeler qu'en France, depuis 1995, c'est le bureau et non l'assemblée en séance plénière qui se prononce sur la levée d'immunité d'un parlementaire.