

Initiative parlementaire
Révision des dispositions légales sur l'immunité
parlementaire
(Rüesch)

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

du 20 janvier 1994

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Vu l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11), la commission vous soumet son rapport, qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Proposition

La commission des affaires juridiques vous recommande d'adopter le projet de modification de la loi sur la responsabilité.

Annexes

- 1 Projet de loi
- 2 Commentaires de la commission
- 3 Initiative Rüesch: Texte et exposé des motifs

20 janvier 1994

Au nom de la commission des affaires juridiques:
Le président, Salvioni

Loi sur la responsabilité

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport du 20 janvier 1994¹⁾ de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats;

vu l'avis du ...²⁾ du Conseil fédéral,

arrête:

I

La loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité)³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 14, 1^{er} al.

¹⁾ Une autorisation des Chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats, ainsi que contre des membres d'autorités et contre des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions qui sont en rapport, pour l'essentiel, avec leur activité ou situation officielle.

II

¹⁾ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36691

¹⁾ FF 1994 II 832

²⁾ FF 1994 ...

³⁾ RS 170.32

1 L'initiative parlementaire Rüesch

Le conseiller aux Etats Rüesch a déposé, le 21 juin 1991, une initiative parlementaire conçue en termes généraux.

Selon cette initiative, les dispositions de la loi sur la responsabilité concernant l'immunité parlementaire devraient être modifiées. Il s'agirait en l'occurrence de restreindre l'immunité relative de manière à empêcher des abus.

2 Travaux de la commission

La commission des affaires juridiques a été chargée par le bureau de procéder à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Elle a permis à l'auteur d'exposer son point de vue (art. 21^{quinquies} de la loi sur les rapports entre les conseils).

La commission a décidé le 17 février 1992, par douze voix et sans opposition (avec une abstention), de proposer à la Chambre de donner suite à l'initiative. Elle a relevé qu'elle souscrivait au principe formulé dans l'initiative.

La commission a décidé qu'il convenait d'étudier et de repenser la notion d'immunité relative des parlementaires telle qu'elle est perçue aujourd'hui. La réglementation actuelle est trop compliquée; elle ne permet en particulier que difficilement de faire le départ entre les activités privées ou professionnelles et les activités parlementaires des députés. S'il ressort des directives élaborées à grand peine par l'ancienne commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales qu'il ne sera probablement guère facile de trouver des critères plus clairs, le temps semble néanmoins venu de réexaminer à fond la notion d'immunité relative.

Le Conseil des Etats a adopté sans discussion cette proposition le 15 décembre 1992.

La commission des affaires juridiques a réexaminé l'initiative le 10 novembre 1993. A cette occasion, elle a notamment étudié la possibilité de formuler l'article 14 de la loi sur la responsabilité de façon plus restrictive. Là-dessus, elle a chargé un groupe de travail présidé par M. Ulrich Zimmerli et comprenant aussi M^{me} Josi Meier et M. Gian Reto Plattner, de préparer des projets. Le 20 janvier 1994, elle a adopté, à l'intention des Chambres, le présent projet de modification de loi, fondé sur les travaux préliminaires.

3 **Considérations et propositions**

31 **Généralités**

L'immunité parlementaire¹⁾ est conçue pour protéger les députés dans l'exercice de leurs activités politiques et garantir ainsi le bon fonctionnement du Parlement.

Le législateur distingue trois formes d'immunité:

- L'immunité absolue aux termes de l'article 2, 2^e alinéa, de la loi sur la responsabilité, exclut la possibilité de rendre responsable les députés pour leurs interventions à la Chambre ou dans les commissions; dans ces cas, l'immunité ne peut être levée, car aucun droit à demander une sanction ne se forme.
- L'inviolabilité durant les sessions selon les articles premier et 2 de la loi sur les garanties²⁾ interdit la poursuite, pendant les sessions, de délits qui n'ont pas de rapport avec l'activité officielle; dans ces cas, l'immunité peut être levée dans une procédure relativement simple. L'accord écrit de l'intéressé ou, à défaut, l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient suffisent.
- Entre ces deux formes d'immunité, celle reconnue pour des délits commis en rapport avec l'activité officielle a une position médiane: c'est l'immunité dite relative. Selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité, la levée de celle-ci requiert l'approbation des deux Chambres. L'accord de l'intéressé ne constitue pas un motif permettant de lever cette immunité, étant donné que cette institution est destinée à assurer l'exercice des fonctions et sert, par conséquent, les intérêts du Parlement tout entier qui peut logiquement décider seul sur la mesure à prendre.

L'importance de l'immunité parlementaire est assez restreinte sur le plan pratique. Depuis 1970, et à de rares exceptions, seule l'immunité relative est entrée en considération³⁾. Se fondant sur les brèves dispositions de la loi, le Conseil national et celui des Etats ont développé leur propre pratique, qui a cependant donné lieu récemment à des difficultés. C'est pourquoi, les anciennes commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales des deux Chambres ont adopté des directives pour l'interprétation et l'application de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité.

Lorsque le Conseil des Etats a pris une décision sur l'initiative parlementaire Rüesch, le 15 décembre 1992, il a relevé qu'il considérait nécessaire de restreindre, par une modification de la loi sur la responsabilité, le champ d'application de la réglementation sur l'immunité relative pour autant qu'elle concerne la

¹⁾ Cf. à ce sujet: Lanz-Baur Regula, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 1963; Wallimann-Bornatico Mariangela, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates, dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zurich 1988; Gadiant Brigitta M., Die parlamentarische Immunität im Bund, dans: Parlement - Autorité suprême de la Confédération, Mélanges sur l'Assemblée fédérale, édités par les services du Parlement, Berne 1991.

²⁾ RS 170.21

³⁾ Cf. entre autres: Immunité parlementaire du conseiller national Hubacher, violation de secrets militaires (projet Florida), BO N 1970 410 s., BO E 1970 250 s.; immunité parlementaire du conseiller national Nef, publication de documents officiels à caractère confidentiel, BO N 1980 999, BO E 1980 572.

distinction entre les activités privées et professionnelles d'une part, et l'exercice du mandat parlementaire d'autre part. En revanche, ni l'immunité absolue, ni l'inviolabilité durant les sessions n'ont été remises en question, de sorte que le présent projet n'en fait pas mention.

32 La réglementation et la pratique actuelles fondées sur l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité

321 Demande portant sur la levée de l'immunité parlementaire: Condition de sa prise en considération

La procédure portant sur la levée de l'immunité parlementaire suppose l'ouverture d'une poursuite pénale contre une des personnes nommées à l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité, pour des infractions commises dans l'activité officielle ou qui ont rapport avec la situation officielle de l'intéressé. L'autorisation des Chambres est requise à cet effet.

La procédure se déroule en deux phases: tout d'abord le rapport entre l'infraction dont est accusé le député et son activité ou sa situation officielle doit être examiné et précède immédiatement la décision à prendre sur l'éventuelle levée de l'immunité.

Un des éléments essentiels de l'acte ou de l'omission en cause est le lien existant entre l'infraction et l'exercice de l'activité officielle. Si un tel lien est établi, la demande portant sur la levée de l'immunité parlementaire doit être examinée.

322 Prise de décision quant au fond: Critères

La seconde partie de la procédure aboutit à la décision à prendre quant à la levée ou au maintien de l'immunité. En l'occurrence, il faut procéder à la pondération d'intérêts publics divergents, à savoir, d'une part la nécessité de garantir le libre exercice du mandat parlementaire et par conséquent le bon fonctionnement de l'assemblée représentant le peuple et, d'autre part, la nécessité de punir des infractions. Par conséquent, il faut faire un choix.

A cet effet, il convient de se fonder sur des critères sûrs. La proportionnalité de la mesure à prendre est essentielle, c'est-à-dire que la levée de l'immunité ou son maintien doivent, compte tenu de toutes les circonstances du cas, apparaître comme une réaction adéquate vu la portée de l'acte.

Cette pondération doit manifestement tenir compte de l'importance spéciale qu'il convient de reconnaître au libre exercice du mandat parlementaire et de la fonction des représentants du peuple, détenteurs du pouvoir législatif et de l'autorité de surveillance suprêmes de l'Etat, dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

Le principe de la proportionnalité ne permet cependant pas de donner la priorité d'une façon générale, voire absolue, à l'immunité. Dans la pratique, il faut toujours tenir compte du fait que le privilège excluant la poursuite constitue une dérogation au principe général selon lequel toutes les infractions doivent être

poursuivies (principe de l'instruction d'office). Ce principe ne permet cependant pas, selon la pratique actuelle, de refuser la levée de l'immunité en cas de doute.

Le principe de l'opportunité – qui découle lui aussi de l'idée de la proportionnalité – s'insère dans ce cadre, du point de vue systématique. Le droit des Chambres fédérales de se faire une idée sommaire de l'aspect pénal du comportement incriminé y est inclus. Il faut qu'on ait des raisons sérieuses de penser qu'une infraction a été commise et qu'on puisse faire état d'indices suffisants à cet effet. Même lorsqu'il y a lieu de penser qu'une infraction a été commise, le principe de la proportionnalité, et donc celui de l'opportunité, permettent d'exclure d'emblée des demandes portant sur la levée de l'immunité pour des infractions minimes, pour des plaintes et d'autres affaires pénales auxquelles on se réfère manifestement de manière abusive, par exemple pour empêcher ou bloquer un débat politique.

33 Critique de la réglementation et de la pratique actuelles

L'immunité parlementaire est une réglementation d'exception comportant un privilège. Toute décision la concernant doit donc être soumise à des critères stricts.

L'immunité relative a été interprétée ces dernières années par le Parlement de façon à admettre en cas de doute un lien avec l'activité ou la situation officielle et à refuser la levée de l'immunité. La protection de celle-ci a été considérablement étendue de la sorte.

Actuellement, on se montre particulièrement coulant lors de l'examen préliminaire portant sur l'existence d'un lien entre l'activité et la situation officielles d'un député et l'acte incriminé. L'engagement politique à lui seul a suffi dans certains cas pour admettre l'existence d'un rapport entre l'acte et la fonction et pour accepter d'examiner la demande.

La pratique actuelle s'est laissée aller à la facilité, au risque de restreindre sans raison suffisante le droit de la victime d'exiger l'ouverture d'une poursuite pénale.

34 Proposition de la commission

Pour les raisons exposées, la commission considère qu'il est opportun de procéder à une révision de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité, afin de permettre, voire d'exiger, une interprétation plus stricte des dispositions relatives à l'existence d'un lien entre l'activité ou la situation officielles et l'acte incriminé.

En précisant que l'acte doit pour l'essentiel se rapporter à l'activité ou à la situation officielles, il est possible de mieux délimiter la portée de la disposition. Un lien nécessaire devra effectivement exister entre l'acte et la fonction; un simple intérêt ou l'engagement sur le plan politique ne suffiront plus.

L'un des éléments déterminants est que l'acte ou l'omission se rapportent à l'exercice du mandat parlementaire ou soient en étroite relation avec l'activité parlementaire. En l'occurrence, il y a lieu de distinguer les cas suivants:

1. Le lien existe en règle générale pour les infractions contre les devoirs de fonction (art. 312 s. du code pénal). C'est par exemple le cas lorsqu'une violation du secret de fonction a été commise, parce que la personne intéressée a eu connaissance, dans l'exercice de son mandat parlementaire, de faits qui devraient être tenus secrets, mais qu'elle s'est sentie habilitée ou tenue de révéler hors des débats parlementaires.
2. On peut aussi admettre que l'étroite relation requise existe lorsqu'un député traite d'une question politique d'intérêt général dans un exposé ou un écrit, ou au cours d'un débat public, notamment à la radio ou à la télévision, et utilise en l'occurrence des connaissances et un savoir acquis dans le cas particulier dans l'exercice de son mandat. Pour autant que ce soit le cas, la liberté d'opinion comprend dans une certaine mesure le droit d'ouvrir une polémique, sous une forme même plus marquée dans la discussion politique. L'immunité doit être utilisée comme une protection contre des restrictions dans ce domaine. Si des actes punissables sont commis à cette occasion, les Chambres fédérales doivent déterminer s'il y a lieu de lever ou non l'immunité parlementaire. Il serait judicieux – contrairement à la pratique actuelle – de lever l'immunité en cas de doute, étant donné que la nouvelle teneur de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité doit permettre de prendre en considération la critique justifiée dont cette pratique a fait l'objet (voir ch. 33 ci-dessus).
3. Le lien doit également être admis si la fonction de député est manifestement utilisée de façon abusive pour déposer des plaintes pénales; en effet, une pratique plus sévère ne doit pas abolir la protection à laquelle les députés ont droit contre des attaques injustifiées.

Par sa nature même, la réglementation légale ne permet pas d'établir un catalogue exhaustif des faits ou des omissions qui exigent que l'immunité parlementaire soit levée ou au contraire maintenue. La pondération des intérêts ne peut pas être enserrée dans une formule; elle reste une tâche politique à la fois difficile et importante des Chambres fédérales.

La révision proposée de la loi sur la responsabilité doit faciliter cette tâche en clarifiant l'énoncé des faits et permettre d'élaborer une pratique plus stricte. Si on parvient à établir correctement le lien existant entre le fait incriminé et le mandat parlementaire et à distinguer ce travail de la décision à prendre sur le fond, les problèmes que pose l'inviolabilité en matière pénale seraient en grande partie résolus.

Initiative parlementaire Rüesch: Texte et exposé des motifs

Initiative parlementaire. Révision des dispositions légales sur l'immunité parlementaire

Le conseiller aux Etats Rüesch a déposé l'initiative suivante le 21 juin 1991:

Me fondant sur l'article 21^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose une initiative parlementaire conçue en termes généraux demandant que les dispositions de la loi sur la responsabilité relatives à l'immunité parlementaire soient révisées. Il convient en effet de limiter l'immunité relative de manière à éviter les abus.

Le 17 février 1992, l'auteur a développé son initiative comme il suit devant la commission (résumé):

«La question de l'immunité parlementaire préoccupe l'opinion de manière croissante depuis quelques années. L'immunité absolue est certainement approuvée par la majorité des citoyennes et des citoyens, qui reconnaissent que, dans l'intérêt général, il faut que les députés puissent s'exprimer sans aucune contrainte au sein des conseils et des commissions parlementaires, sans avoir à assumer la responsabilité de leurs propos sur le plan pénal. En revanche, le public comprend de plus en plus mal l'application systématique du principe selon lequel, en cas de doute, l'immunité relative n'est pas levée. Nombreux sont ceux qui considèrent que cette interprétation extensive de l'immunité relative ne doit plus avoir cours car elle revient à privilégier inutilement les parlementaires. Le peuple estime que les députés ne doivent pas de manière répétée utiliser l'immunité parlementaire au-delà de la liberté d'expression, pour porter atteinte à l'honneur d'autrui, lorsqu'ils expriment des opinions critiques à l'égard de l'Etat ou de la société. Le fait de privilégier ainsi les députés conduit les tribunaux à n'infliger que des peines symboliques aux autres citoyens qui commettent le même type d'infractions; du point de vue de l'égalité de traitement, il est difficile en effet d'appliquer à l'un une lourde peine alors que l'autre ne peut même pas faire l'objet d'une poursuite pénale. Cette évolution de la jurisprudence nuit à notre Etat de droit. En plus de cinquante ans, les Chambres n'ont jamais levé l'immunité relative de l'un de leurs membres. C'est en été 1991, dans le cas de M. Ziegler Jean, que la première exception a été décidée de justesse, par 16 voix contre 15. Entre-temps, le Parlement est revenu à une protection extrême de l'immunité, pratique confirmée par les directives concernant l'immunité parlementaire rédigées par la Commission de pétitions et de l'examen des constitutions cantonales et datées du 25 novembre 1991. Le Parlement continue donc d'ignorer l'opinion publique. Même l'immunité absolue peut faire l'objet d'abus. Conformément à la pratique du Parlement, toute affirmation prononcée au Parlement par l'auteur d'un livre en sa qualité de député avant la parution de l'ouvrage tombe sous le coup de l'immunité absolue. Il suffit donc à l'auteur qui veut donner de la publicité à une affirmation diffamatoire de la mentionner lors d'une intervention devant le Parlement.

Malgré tout, nous ne voulons pas toucher à l'immunité absolue. En revanche, l'immunité relative étant sans cesse sujette à des abus, elle doit être remise en question. Le principe selon lequel l'immunité n'est pas levée en cas de doute ne devrait-il pas être inversé? Il faut par ailleurs se demander s'il ne conviendrait pas de préciser l'article 14 de la loi sur la responsabilité. Dans tous les cas de figure, les directives des deux Commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales sont insuffisantes. C'est en toute connaissance de cause que j'ai déposé une initiative conçue en termes généraux car j'estime qu'il serait bon de réaliser, à la lumière des notions d'abus et de nécessité, une étude approfondie des cas survenus au cours des dix à vingt dernières années. Ensuite, il conviendra d'examiner si les dispositions légales relatives à l'immunité doivent être modifiées. Dans l'affirmative, il faudra élaborer de nouvelles directives.»

N36691

**Initiative parlementaire Révision des dispositions légales sur l'immunité parlementaire
(Rüesch) Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 20
janvier 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.424
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.05.1994
Date	
Data	
Seite	832-840
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 772

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.