

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Bibliothèque du Parlement

Recherches & statistiques

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 44

Fax +41 58 322 96 23

www.parlement.ch

Rapport factuel

Immunité des membres des autorités fédérales supérieures

État : automne 2018



Les rapports factuels de la Bibliothèque du Parlement ont un caractère purement informatif. Aucun droit ou aucune obligation ne peuvent en découler.



Table des matières

I. En bref.....	3
1. Immunité absolue	3
2. Immunité relative	3
2.1. Procédure d'autorisation	3
3. Garantie de participation aux sessions (inviolabilité)	5
II. Statistiques.....	6
1. Requêtes visant à lever l'immunité	6
1.1. De 1980 à 2011	6
1.2. Depuis 2012	8
2. Requêtes visant à supprimer la garantie de participation aux sessions	9
III. Bases légales.....	9
IV. Sources, bibliographie	10



I. En bref

Les membres des autorités fédérales suprêmes bénéficient de l'immunité absolue et de l'inviolabilité en matière de procédure pénale. Ces privilèges visent à garantir le bon fonctionnement des autorités fédéralesⁱ.

Il convient de distinguer l'immunité absolue, l'immunité relative et la garantie de participation aux sessions.

1. Immunité absolue

Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral (mais pas les membres du Tribunal fédéral), de même que le chancelier de la Confédération, bénéficient de l'immunité absolue pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes (art. 162, al. 1, Cst. ; art. 16 LParl ; art. 2, al. 2, LRCF ; art. 31 LParl). À cet égard, aucune sanction civile, pénale ou disciplinaire ne peut donc être prononcée à leur endroit. Les sanctions internes au conseil dont fait partie un député restent toutefois possibles, ainsi que le prévoit la LParl.ⁱⁱ

L'immunité absolue sert à protéger les institutionsⁱⁱⁱ, en ce sens qu'elle vise à garantir le bon fonctionnement des autorités fédérales. En conséquence, les intéressés ne peuvent y renoncer de leur propre chef et, à l'inverse des deux privilèges présentés ci-après, l'immunité absolue ne peut être levée.

2. Immunité relative

Les membres de l'Assemblée fédérale, ceux du Conseil fédéral et ceux des tribunaux fédéraux, de même que le chancelier de la Confédération, bénéficient de l'immunité relative pour les actes qui ont un rapport direct avec leurs fonctions ou activités officielles (art. 162, al. 2, Cst. ; art. 17 LParl ; art. 14 LRCF). Il y a lieu de relever que l'immunité relative les préserve des poursuites pénales, mais pas des poursuites civiles.

À l'instar de l'immunité absolue, l'immunité relative sert à protéger les institutions^{iv}. Les intéressés ne peuvent donc pas non plus y renoncer de leur propre chef. Contrairement à l'immunité absolue, l'immunité relative peut cependant être levée.

2.1. Procédure d'autorisation

Dès qu'un membre des autorités fédérales suprêmes est soupçonné d'avoir commis une infraction, l'autorité de poursuite pénale doit déposer une requête visant à lever son immunité. La levée de l'immunité est en effet un préalable de l'ouverture de l'action pénale.^v

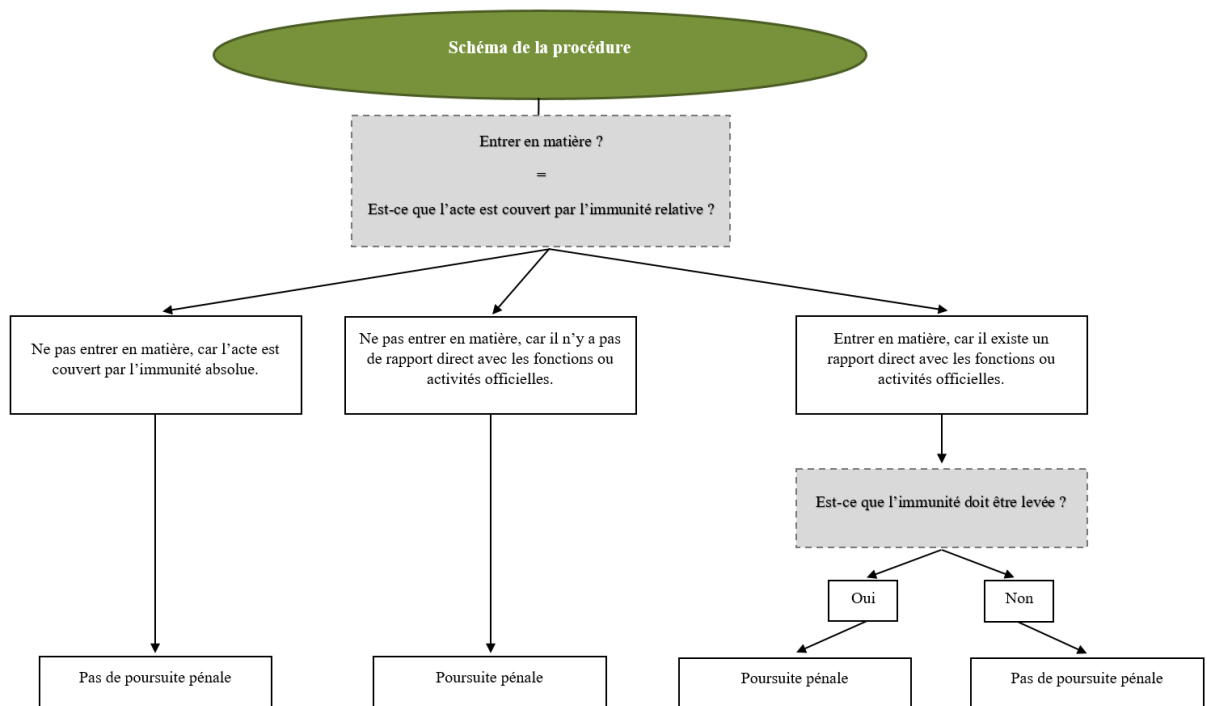
La compétence d'étudier les requêtes visant à lever l'immunité revient à la Commission de l'immunité du Conseil national et à la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (art. 17, al. 1, LParl ; art. 14, al. 2, LRCF ; art. 33^{ter} RCN ; art. 28a, RCE). Si une requête est demandée de levée d'immunité est insuffisamment fondée, les présidents de ces deux commissions peuvent, d'un commun accord, la renvoyer à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie (art. 17, al. 4, LParl).



Les commissions examinent la requête l'une après l'autre. S'il s'agit d'une requête visant à lever l'immunité d'un député, elle est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont il est membre (art. 17a, al. 1, LParl). Si les décisions des deux commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière sur la requête ou en ce qui concerne la levée de l'immunité elle-même, le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif (art. 17a, al. 2, LParl ; art. 14, al. 3, LRCF).

Avant de se prononcer, les commissions procèdent à l'audition de la personne en cause (art. 17a, al. 4, LParl ; art. 14, al. 4, LRCF). S'il s'agit d'un député, celui-ci ne peut se faire représenter, ni se faire accompagner par un tiers (art. 17a, al. 4, LParl).

Dans un premier temps, les deux commissions contrôlent si l'acte incriminé est couvert par l'immunité relative. Elles *n'entrent pas* en matière sur la requête si l'acte est couvert par l'immunité absolue ou s'il n'a pas de rapport direct avec les fonctions ou activités officielles de l'intéressé. Dans ce dernier cas, l'autorité de poursuite pénale peut engager une procédure.



Si les commissions entrent en matière sur la requête – c'est-à-dire si elles concluent que l'acte incriminé a un rapport direct avec les fonctions ou activités officielles de l'intéressé –, elles se penchent, **dans un deuxième temps**, sur la question de la levée de l'immunité proprement dite. Elles commencent par examiner si les éléments constitutifs d'une infraction semblent réunis. Si ce n'est pas le cas, elles ne lèvent pas l'immunité. Dans le cas contraire, elles évaluent les intérêts en présence : d'une part, le libre exercice du mandat parlementaire et, d'autre part, la poursuite de l'infraction. Si ce dernier intérêt l'emporte, les commissions lèvent l'immunité.



Si les commissions décident de lever l'immunité, elles peuvent, si des circonstances particulières le justifient, charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale (art. 17, al. 2, LParl ; art. 14, al. 3, LRCF). L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut alors élire un procureur général extraordinaire (art. 17, al. 3, LParl ; art. 14, al. 3, LRCF). Lorsqu'il s'agit de l'immunité d'un membre du Conseil fédéral, du chancelier de la Confédération ou d'un juge fédéral, les commissions peuvent en outre siéger ensemble en tant que commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et proposer à cette dernière la suspension provisoire du prévenu (art. 14, al. 5, LRCF).

Les décisions des commissions sont définitives.

3. Garantie de participation aux sessions (inviolabilité)

Pour les crimes et les délits qui n'ont pas directement trait à leurs fonctions ou activités parlementaires, les députés bénéficient de la garantie de participation aux sessions (art. 162, al. 2, Cst. ; art. 20 LParl).

La garantie de participation aux sessions ne préserve pas le député des poursuites pénales en général, mais uniquement des poursuites pénales pendant une session. Elle empêche ainsi que des poursuites pénales ne soient engagées en temps inopportun^{vi}. La garantie de participation aux sessions se distingue des autres formes d'immunité en ce sens que le député peut y renoncer de son propre chef et qu'elle peut être levée par la commission du conseil concerné sans que celle-ci doive obtenir l'approbation de la commission de l'autre conseil.



II. Statistiques^{vii}

1. Requêtes visant à lever l'immunité

1.1. De 1980 à 2011

Jusqu'au 4 décembre 2011, tout acte ayant un rapport avec les fonctions ou activités officielles était couvert par l'immunité relative ; il ne s'agissait donc pas seulement des actes ayant un rapport *direct* avec les fonctions ou activités officielles. En outre, la levée de l'immunité était du ressort des conseils, les commissions ne faisant que procéder à l'examen préalable des requêtes.

De 1980 à 2011, le Parlement a examiné au total 44 requêtes visant à lever l'immunité.

Personnes concernées

Sur ces 44 requêtes, 30 visaient des conseillers nationaux, huit visaient des conseillers fédéraux et six visaient des juges fédéraux. Aucune requête n'a donc été déposée en vue de lever spécifiquement l'immunité d'un ou de plusieurs conseillers aux États ou celle du chancelier de la Confédération.

Parmi les 30 requêtes concernant des conseillers nationaux, trois demandaient en même temps la levée de l'immunité de conseillers aux États (88.256, 83.252 et 82.030) et une, la levée de l'immunité d'un juge fédéral (83.252). L'une des huit requêtes visant des conseillers fédéraux demandait aussi la levée de l'immunité de la chancelière de la Confédération (05.059).

Motifs de dénonciation

Le plus souvent, les députés ont été mis en cause pour des délits contre l'honneur (art. 173 ss CP, huit fois), pour violation du secret de fonction ou pour publication non autorisée de débats officiels secrets (art. 320 et 293 CP, sept fois) et pour discrimination raciale (art. 261^{bis} CP, quatre fois). Quant aux conseillers fédéraux et aux juges fédéraux, c'est l'abus d'autorité qui leur a été le plus fréquemment reproché (art. 312 CP, cinq fois pour les conseillers fédéraux et six fois pour les juges fédéraux).

Décision

Ne pas entrer en matière

Le Parlement n'est pas entré en matière sur huit des 44 requêtes, soit sur sept des 30 requêtes visant des conseillers nationaux et sur une des huit requêtes visant des conseillers fédéraux.

Dans cinq cas (09.010 Meier-Schatz, Glasson, 05.059 Conseil fédéral, 05.023 Hutter, 90.072 Ziegler, 88.080 Bäumlín et), les conseils ont estimé que l'acte était couvert par l'immunité absolue. Dans quatre de ces mêmes cas (09.010 Meier-Schatz, Glasson, 05.023 Hutter, 90.072 Ziegler et 88.080 Bäumlín), les bénéficiaires de l'immunité avaient répété, en conférence de presse, dans les journaux ou dans un livre, des propos qu'ils avaient tenus devant les conseils. Dans le cinquième cas (05.059 Conseil fédéral), il s'agissait de déclarations figurant dans un rapport que le Conseil fédéral avait rédigé à l'intention du Parlement.



Dans les trois autres cas (06.088 Schlüer, 90.003 Ziegler et 83.265 Fischer-Weinfeld), les conseils ont contesté tout rapport avec les fonctions ou activités officielles de l'intéressé. Les autorités de poursuite pénale ont ainsi pu engager la procédure pénale.^{viii}

Entrer en matière – lever l'immunité/ne pas lever l'immunité

Les conseils sont entrés en matière sur 36 requêtes, soit sur 23 des 30 requêtes visant des conseillers nationaux, sur sept des huit requêtes visant des conseillers fédéraux et sur les sept requêtes visant des juges fédéraux (y compris celle qui visait en même temps des conseillers nationaux). Ils n'ont toutefois levé l'immunité qu'une fois : en 1989, ils ont décidé à l'unanimité de lever l'immunité de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, qui venait de démissionner (89.005)^{ix}.

Ainsi, les conseils ont décidé de ne pas lever l'immunité pour 35 des cas sur lesquels ils étaient entrés en matière. Dans onze cas, ils n'ont pas donné suite à la demande parce qu'ils l'ont considérée comme indéfendable (il s'agissait principalement de requêtes visant à lever l'immunité de juges fédéraux [six fois]). Dans cinq cas, les conseils ont conclu que les éléments constitutifs d'une infraction ne semblaient pas réunis. Dans treize cas, ils ont estimé que la liberté d'expression du magistrat ou du député constituait un intérêt prépondérant. Dans les six derniers cas, les conseils ont jugé qu'il s'agissait d'une affaire strictement interne au Parlement.

Procédure

De la proposition de la commission à la décision du conseil

Trois fois seulement, un conseil ou les deux ne se sont pas ralliés, ou pas tout de suite, à la proposition de la majorité de leur commission. Ce n'est en effet qu'en deuxième lecture (procédure d'élimination des divergences) que le Conseil national est entré en matière, conformément à la proposition de sa commission, sur la requête visant à lever l'immunité de la conseillère nationale Francine Jeanprêtre (90.035). Dans les affaires Ziegler (90.003) et Meier-Schatz/Glasson (09.010), les deux conseils ont décidé de ne pas entrer en matière sur la demande, allant ainsi à l'encontre de la proposition de la majorité de leur commission.

Élimination des divergences entre les conseils

Dans quatre cas (08.052 Brunner, 06.088 Schlüer, 98.063 Keller, 90.035 Jeanprêtre), les conseils ont créé des divergences ; ils ne sont pas parvenus à s'entendre après la deuxième lecture dans deux de ces cas (Keller et Brunner), le Conseil des États refusant de lever l'immunité et empêchant ainsi que l'immunité du député ne soit levée (art. 95, let. i, LParl). S'agissant de la requête visant à lever l'immunité de la conseillère nationale Francine Jeanprêtre, le Conseil national avait d'abord décidé de ne pas entrer en matière, avant de se rallier, en deuxième lecture, à l'opinion du Conseil des États et d'entrer en matière sur la demande et de ne pas lever l'immunité. Dans le cas du conseiller national Ulrich Schlüer, le Conseil national avait décidé, dans un premier temps, d'entrer en matière, mais, en deuxième lecture, il s'est rallié à la décision du Conseil des États et n'est pas entré en matière sur la demande.



Concernant une requête tendant à obtenir la levée de l'immunité de M. Moritz Leuenberger, alors conseiller national (82.029), le Conseil des États a approuvé la décision du Conseil national d'entrer en matière parce que le temps pressait.

1.2. Depuis 2012

Depuis 2012, les commissions compétentes ont traité huit requêtes visant à lever l'immunité.

Personnes concernées

Sept requêtes visaient un membre du Conseil national en fonction et une requête visait un ancien membre du Conseil national.

Motifs de dénonciation

L'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale a été demandée, entre autres, à cause de soupçons de violation de la norme réprimant la « discrimination raciale » ([art. 261^{bis} CP](#), deux fois) et à cause de soupçons d'acceptation d'un avantage ([art. 322^{sexies} CP](#), deux fois).

Décision

Ne pas entrer en matière

Les commissions sont entrées en matière sur six des huit requêtes traitées. Quant aux deux requêtes restantes ([12.190 Blocher](#) et [16.191 Schwander](#)), le rapport direct avec les fonctions et les activités parlementaires a été contesté (par une commission au moins), ce qui a permis à l'autorité de poursuite pénale d'engager une procédure.

Entrer en matière – lever l'immunité/ne pas lever l'immunité

Parmi les six requêtes sur lesquelles les commissions étaient entrées en matière, celles-ci ont décidé de ne lever l'immunité que dans un cas ([18.190 Miesch](#)). Quant aux cinq autres, les commissions ont fait le choix de ne pas lever l'immunité.

Élimination des divergences entre les commissions

Les commissions ont créé des divergences dans deux des huit requêtes ([12.190 Blocher](#) et [18.190 Miesch](#)). En première lecture, les commissions ne sont pas parvenues à s'entendre sur l'entrée en matière pour l'une ([12.190 Blocher](#)), sur la demande de levée d'immunité pour l'autre ([18.190 Miesch](#)). S'agissant de la première de ces deux requêtes ([12.190 Blocher](#)), les commissions n'ont pas réussi à se mettre d'accord, même en deuxième lecture. Par conséquent, l'entrée en matière sur cette requête a été abandonnée ([art. 17a, al. 2, LParl](#)).



Requêtes	Décision	
12.190 : Immunité du conseiller national Christoph Blocher. Demande de levée	Ne pas entrer en matière	-
12.191 : Immunité du conseiller national Alfred Heer. Demande de levée	Entrer en matière	Ne pas lever l'immunité
13.190 : Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée	Entrer en matière	Ne pas lever l'immunité
15.190 : Immunité de la Conseillère nationale Christa Markwalder. Demande de levée	Entrer en matière	Ne pas lever l'immunité
15.191 : Immunité du Conseiller national Walter Müller. Demande de levée	Entrer en matière	Ne pas lever l'immunité
16.190 : Immunité du Conseiller national Walter Wobmann. Demande de levée	Entrer en matière	Ne pas lever l'immunité
16.191 : Immunité du Conseiller national Pirmin Schwander. Demande de levée	Ne pas entrer en matière	-
18.190 : Immunité de l'ancien Conseiller national Christian Miesch. Demande de levée	Entrer en matière	Lever l'immunité

2. Requêtes visant à supprimer la garantie de participation aux sessions

Avant la révision de la loi sur les garanties politiques, en 1934, la garantie de participation aux sessions avait été appliquée cinq fois (Graber 1917, Grimm 1919, Platten 1920, Welti 1930 et Nicole 1932). Après cette révision, les dispositions concernées n'ont plus guère été appliquées. La littérature de référence cite un seul cas^x de ce type, mais le député en question a finalement accepté la poursuite pénale.

III. Bases légales

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000), art. 162

Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl) [en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2003], art. 16 ss

Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRFCF), art. 2, al. 2, et art. 14

Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN), art. 13a et 33^eter

Règlement du Conseil des États du 20 juin 2003 (RCE), art. 28a



IV. Sources, bibliographie

1. Directives d'interprétation et d'application de l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité, adoptées par la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national le 28 août 1991
2. Avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 19 décembre 2003 – Immunités pénales des magistrats. Champ d'application de l'art. 17 LParl et de l'art. 61a LOGA
3. BIAGGINI, Giovanni (2007), Art. 162 BV, in: *Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Orelli Füssli Verlag AG 2007*, pp. 720-724
4. GADIENT, Brigitta M. (1991), l'immunité parlementaire à la Confédération in: *Das Parlament – „oberste Gewalt des Bundes“?*, brochure commémorative publiée par l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, Services du Parlement, pp. 281 ss
5. LANZ-BAUER, Regula (1963), *Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Verlag Schulthess & Co. AG
6. MAURER, Hans (2005), *Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier* in: *AJP/PJA 2/2005*
7. SÄGESSER, Thomas (2007), *Stämpfli Handkommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, Stämpfli Verlag AG, Berne, pp. 564-579
8. TSCHANNEN, Pierre (2011), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Stämpfli Verlag AG, Berne, pp. 402-404
9. VON WYSS, MORITZ (2008), Art. 162 BV, in: *Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich/Basel/Genf 2008, pp. 2384-2391
10. WALLIMANN-BORNATICO, Mariangela (1988), *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates*, ZBI 89/1988, p. 351

ⁱ JAAC 69.2 (2005), Office fédéral de la justice

ⁱⁱ VON WYSS, Moritz, Commentaire saint-gallois de la Cst., art. 162, N7

ⁱⁱⁱ BIAGGINI, Giovanni, Commentaire de la Cst., art. 162, N10

^{iv} BIAGGINI, Giovanni, Commentaire de la Cst., art. 162, N10

^v Arrêt du 18 novembre 2008 de la I^{re} Cour des plaintes

^{vi} JAAC 69.2 (2005), Office fédéral de la justice, par analogie

^{vii} Seules les requêtes traitées par les Chambres fédérales (avant 2012) ou par les commissions (après 2012) sont prises en considération.

^{viii} Le conseiller national Jean Ziegler a été condamné, en 1992, à une amende de 14 000 francs (Swissinfo: 15. März 2005). La procédure pénale engagée contre le conseiller national Ulrich Schlüer a été classée en 2008 (la plainte avait été retirée après la conclusion d'un arrangement ; Der Landbote; 15. Mai 2008)

^{ix} Le Tribunal fédéral a déclaré la conseillère fédérale Elisabeth Kopp non coupable d'abus d'autorité et de traitement préférentiel. (ATF 116 IV 56)

^x GADIENT, Brigitta M. (1991), l'immunité parlementaire à la Confédération, p. 290