

Principes d'action de la Commission de l'immunité du Conseil national et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

concernant l'application des art. 17 et 17a de la loi sur le Parlement et de l'art. 14 de la loi sur la responsabilité

des 27 juin et 15 novembre 2012

la Commission de l'immunité du Conseil national et la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats,

se fondant sur l'art. 13a du règlement du Conseil national

du 3 octobre 2003 (RCN)¹ et

sur l'art. 28a du règlement du Conseil des Etats

du 20 juin 2003 (RCE)²,

se dotent des principes d'action suivants concernant

l'application des art. 17 et 17a de la loi du 13 décembre 2002

sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)³

et de l'art. 14 de la 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, LRCF)⁴:

1 Objet

Les présents principes d'action visent, d'une part, à garantir une application uniforme des art. 17 et 17a LParl et de l'art. 14 LRCF et, d'autre part, à instaurer une procédure commune aux deux commissions compétentes. En outre, ils ont pour but d'informer les membres des commissions ainsi que le public.

2 Procédure d'examen des demandes de levée de l'immunité

2.1 Exigences relatives à la demande

La loi ne fixe pas de conditions formelles à l'autorité de poursuite pénale pour le dépôt d'une demande d'autorisation au sens de l'art. 17, al. 1, LParl. Toutefois, pour que les commissions puissent statuer en toute connaissance de cause, l'autorité de poursuite pénale doit en tous les cas décrire brièvement:

- a. les faits reprochés;
- b. les dispositions pénales qui entrent en considération; et
- c. les raisons pour lesquelles ces dispositions semblent applicables en l'espèce.

¹ RS 171.13

² RS 171.14

³ RS 171.10

⁴ RS 170.32

Pour le reste, l'autorité de poursuite pénale est libre de décider à quel point elle souhaite détailler la demande et quels documents elle compte soumettre aux commissions compétentes.

2.2 Durée de la procédure et délais

Les deux commissions veillent à traiter la demande en règle générale dans les six mois qui suivent le dépôt de celle-ci. La commission chargée de délibérer la première veille à procéder à un premier examen dans les deux mois qui suivent le dépôt de la demande.

2.3 Examen de la plausibilité par les présidents

(art. 17, al. 3^{bis} et al. 4, LParl et art. 14, al. 3, LRFCF)

Les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider eux-mêmes une demande manifestement infondée. Ils en informent au préalable les commissions. Si la majorité d'une commission souhaite que la demande soit examinée, celle-ci est traitée selon la procédure ordinaire visée à l'art. 17a.⁵

Ils peuvent, d'un commun accord, renvoyer une demande insuffisamment fondée à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie; si, après modification, la demande reste insuffisamment fondée, elle est quand même soumise aux commissions.⁶

2.4 Quorum

(art. 17a, al. 3, LParl et art. 14, al. 3, LRFCF)

Le quorum doit être atteint pour toutes les décisions prises pendant le traitement d'une demande de levée de l'immunité (y compris les motions d'ordre).

2.5 Droit d'être entendu

(art. 17a, al. 4, LParl et art. 14, al. 4, LRFCF)

Avant de délibérer sur la demande, chacune des commissions compétentes entend la personne en cause. Cette dernière peut consulter les documents sur lesquels les commissions se fondent pour procéder à l'évaluation matérielle de la demande. Elle peut autoriser des tiers à consulter les documents, dans le respect des règles de confidentialité visées à l'art. 47 LParl, si cela est nécessaire pour que la personne en cause puisse exercer pleinement son droit d'être entendu.

⁵ Adapté par décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats en date du 3 juillet 2014 et de la Commission de l'immunité du Conseil national en date du 10 septembre 2014 ainsi que par décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats en date du 17 janvier 2019 et de la Commission de l'immunité du Conseil national en date du 25 février 2019.

⁶ Adapté par décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats en date du 17 janvier 2019 et de la Commission de l'immunité du Conseil national en date du 25 février 2019.

2.6 Audition de tiers

Les commissions peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, auditionner d'autres personnes. Les tiers ne peuvent eux-mêmes faire valoir aucun droit d'être entendu.

2.7 Documents remis aux membres de la commission

Aucun document relatif au traitement d'une demande de levée de l'immunité n'est publié sur extranet (cf. art. 6a, al. 4, OLPA). Les membres suppléants de la commission ne sont autorisés à consulter ces documents que s'ils sont effectivement appelés à siéger. Dans le cas contraire, ils ne reçoivent pas de documentation.

2.8 Contenu et forme des décisions

Les décisions des commissions sont consignées par écrit. Elles mentionnent ce qui a été décidé et font état des résultats des votes (nombre de voix); elles exposent par ailleurs la situation initiale, les bases légales ainsi que les considérations de la majorité de la commission et celles d'éventuelles minorités. Une fois qu'elles ont été définitivement adoptées, les décisions sont publiées dans la banque de données des objets parlementaires (Curia Vista) et sur le site Internet des commissions.

2.9 Information

- a. Information de la personne concernée (art. 17a, al. 6, LParl et art. 14, al. 3, LRFCF): à l'issue de la séance, la personne concernée est immédiatement informée de la décision de la commission, en principe par oral.
- b. Information du public et des conseils (art. 17a, al. 6, LParl et art. 14, al. 3, LRFCF): à l'issue de la séance, la commission rend publique sa décision, par oral ou par écrit. Si elle le fait par écrit, elle transmet également le communiqué aux membres de l'Assemblée fédérale. Si elle le fait par oral, elle informe les députés le plus rapidement possible au moyen d'une lettre ou en leur transmettant sa décision écrite.
- c. Information de la commission homologue: après qu'elle s'est prononcée, la commission désigne un rapporteur chargé de présenter la décision à la commission homologue de l'autre conseil. Si les délais le permettent, la décision écrite est transmise à la commission homologue.
- d. Rapports avec les autorités de poursuite pénale: par souci de clarté, les autorités de poursuite pénale ne sont en principe activement informées qu'au terme de la procédure, par écrit.

3 Principes relatifs à la décision matérielle

3.1 Principes généraux

- a. Conformément à l'art. 17, al. 1, LParl et à l'art. 14 LRFCF, une autorisation des commissions compétentes (CdI-N et CAJ-E, cf. art. 13a RCN et 28a RCE) est nécessaire pour mener une poursuite pénale contre les personnes citées dans

lesdits articles en raison d'infractions ayant un rapport direct avec leurs fonctions ou activités officielles. Les autorités de poursuite pénale cantonales ou fédérales doivent demander d'office une autorisation.

- b. S'il y a *désaccord* sur la nécessité d'obtenir une autorisation, les commissions compétentes statuent (art. 21 LParl; cf. ch. 3.2 ci-dessous).
- c. Une autorisation au sens de l'art. 17, al. 1, LParl est nécessaire même si *la personne concernée consent* à la poursuite pénale.

3.2 Conditions pour l'entrée en matière sur une demande de levée de l'immunité

- a. Le rapport direct entre l'infraction et les fonctions ou activités officielles est examiné *au préalable* (question de l'entrée en matière).
- b. Pour répondre à la question de l'entrée en matière, les commissions déterminent si l'infraction est *couverte par l'immunité relative*. Elles définissent ainsi la portée du *privilege* dont bénéficient les membres de l'Assemblée fédérale et d'autres membres des autorités en vertu de la LRCP.
- c. Conformément à la révision des dispositions relatives à l'immunité de juin 2011⁷, ce privilège est appliqué de manière *restrictive* et, de manière générale, il faut assigner des limites étroites au domaine de protection de l'immunité relative. Il faut donc éviter de procéder à la légère: le lien doit être établi.
- d. Si elles considèrent qu'il existe un rapport direct, les commissions *entrent en matière* sur la demande de levée de l'immunité et examinent la question de la levée (cf. ch. 3.3). Dans le cas contraire, la poursuite pénale est possible sans autorisation.
- e. Si les décisions des commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière, la divergence doit au préalable être éliminée conformément à l'art. 17a, al. 2, LParl.

3.3 Conditions pour la levée de l'immunité

- a. S'agissant de la procédure, *la condition* pour que la question de la levée de l'immunité soit examinée est que les *deux* commissions admettent de manière concordante que les faits reprochés sont couverts par l'immunité relative et *entrent ainsi en matière* sur la demande.
- b. Lorsqu'elles examinent la question de la levée de l'immunité, les commissions procèdent à une *pesée des intérêts* en présence: d'une part, le libre exercice du mandat parlementaire – et donc la capacité d'action des représentants du peuple – et, d'autre part, la poursuite de l'infraction.
- c. Ces intérêts sont essentiellement de deux ordres:
 - I. *Intérêts de nature institutionnelle*: l'immunité a pour but de permettre au Parlement de fonctionner correctement en mettant les parlementaires, dans

⁷ RO 2011 4627

l'exercice de leurs fonctions, à l'abri des poursuites pénales abusives, sans fondement ou d'une importance mineure.

- II. *Intérêts liés à la procédure pénale*: dans le droit pénal suisse, qui repose sur le principe de la légalité de la poursuite, les infractions portées à la connaissance des autorités pénales doivent être poursuivies. Du point de vue de l'intérêt public, il est primordial que les poursuites pénales puissent être menées à terme; cet intérêt croît avec la gravité de l'infraction. L'intérêt des victimes de l'infraction et, par conséquent, leur droit à une protection efficace par le droit pénal sont aussi à prendre en considération.
- d. La pesée des intérêts repose sur le *principe de la proportionnalité*. Cela signifie que la décision de lever ou non l'immunité doit être prise en considérant toutes les circonstances de l'espèce et apparaître comme étant une réaction appropriée en regard de la gravité du comportement incriminé.
 - e. 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 l'immunité constitue une exception au principe général de l'égalité devant la poursuite pénale (principe de la poursuite d'office). Le principe de la proportionnalité justifie toutefois que, *en cas de doute*, l'immunité ne soit pas levée.
 - f. Lors de la pesée des intérêts, il y a également lieu de se demander s'il est *réellement question d'une infraction pénale*. Si, dans le cadre de cette évaluation sommaire, le caractère punissable d'un comportement se révèle douteux ou inexistant, il convient de ne pas lever l'immunité.
 - g. Si les commissions décident de *ne pas lever l'immunité*, toute *poursuite pénale est exclue*. Si elles décident de *lever l'immunité*, l'autorité de poursuite pénale est *autorisée* à mener une procédure.
 - h. Si les décisions des commissions divergent en ce qui concerne la levée de l'immunité, la divergence doit être éliminée conformément à l'art. 17a, al. 2, LParl.