

ad 99.435

Initiative parlementaire (CAJ-E)
Modification des dispositions légales relatives
à l'immunité parlementaire

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
du 13 août 1999

Avis du Conseil fédéral

du 15 septembre 1999

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Vu l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons notre avis sur le rapport et l'avant-projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 13 août 1999 concernant la modification de la loi sur la responsabilité.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 septembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Avis

1 Situation initiale

La Commission propose de modifier l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité comme suit.

¹ Les membres du Conseil national ou du Conseil des Etats ainsi que les membres d'autorités et les magistrats élus par l'Assemblée fédérale ne peuvent faire l'objet d'une poursuite pénale en raison d'infractions directement liées à leur activité officielle qu'avec l'autorisation des Chambres fédérales.

Cette modification de la disposition légale sur l'immunité relative tend à rendre l'application de la protection de l'immunité plus restrictive. En précisant que l'infraction doit être «directement liée» à l'activité officielle, le texte souligne le lien qui relie impérativement l'infraction et l'activité officielle de la personne concernée.

Le souhait de concevoir l'immunité relative de manière plus restrictive n'est pas nouveau. Sur la base d'une initiative parlementaire (Rüesch) du 21 juin 1991, le Conseil des Etats avait déjà décidé, le 5 octobre 1994, de définir l'immunité relative de manière plus restrictive à l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité. Il proposait que l'on entre en matière sur une demande de levée de l'immunité lorsque l'infraction est en rapport, *pour l'essentiel*, avec l'activité ou la situation officielle. Mais, le 12 juin 1995, le Conseil national refusa d'entrer en matière sur ce projet, considérant qu'une modification légale ne s'imposait pas puisqu'il suffisait de modifier la pratique en cas de décision sur une levée de l'immunité. Le Conseil des Etats avait alors décidé, le 3 octobre 1995, de ne plus poursuivre cet objet. Par conséquent les directives adoptées en 1991 par les commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national et du Conseil des Etats restent en principe applicables comme avant à la procédure de levée de l'immunité relative «pour l'interprétation et l'application de l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité».

Vu les récents débats sur la portée de l'immunité parlementaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé le 6 mai 1999 de proposer une nouvelle fois aux Chambres la modification des dispositions relatives à l'immunité parlementaire dans la loi sur la responsabilité.

La présente proposition de modification relative à l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité est soutenue par la majorité de la commission. Une minorité I propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Une minorité II préconise de supprimer complètement l'immunité relative. Une minorité III propose de compléter la proposition de la majorité en précisant à l'art. 14, dans un nouvel al. 1^{bis}, que les opinions qui bénéficient de l'immunité absolue aux termes de l'art. 2, al. 2, de la loi sur la responsabilité ne doivent pas être protégées par l'immunité relative si elles sont répétées en dehors de toute activité liée à l'Assemblée fédérale et aux commissions.

L'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité ne règle pas seulement l'immunité parlementaire, mais concerne également les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les membres du Tribunal fédéral.

Ainsi qu'il l'exposait déjà dans son avis du 29 juin 1994 sur l'initiative parlementaire «Révision des dispositions légales sur l'immunité parlementaire» (91.424), le Conseil fédéral soutient en principe les efforts entrepris en vue de n'accorder l'immunité que lorsqu'il existe une *étroite relation* entre l'infraction présumée et l'activité ou la situation officielle (FF 1994 III 1415). Il avait à l'époque appuyé sa position par une proposition de rédaction correspondante.

A cet égard, la formulation proposée actuellement par la majorité de la commission ne se distingue guère de celle que le Conseil fédéral avait alors proposée. Elle tient compte des réserves qu'il avait émises et permet une application stricte de la protection de l'immunité. Le Conseil fédéral estime en revanche que la suppression totale de l'immunité relative, comme le propose la minorité II, irait trop loin.

Selon la proposition de la commission, la «situation» des parlementaires n'a désormais plus besoin d'être mentionnée spécialement à l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité. Cette suppression fait clairement apparaître qu'une action ne saurait plus créer par elle-même le rapport direct exigé actuellement du seul fait qu'elle est en relation avec le mandat politique.

Selon la logique de l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité, la suppression proposée concerne aussi les membres des autorités et les magistrats, c'est-à-dire les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les membres du Tribunal fédéral, élus par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral est d'avis que les infractions ne pourront pas être protégées par simple référence à une situation politique déterminée. En dehors de l'activité officielle, il ne se justifie pas de traiter différemment les mandataires politiques et les autres personnes. Le Conseil fédéral approuve par conséquent la proposition de suppression.

Enfin la commission propose une nouvelle formulation de l'art. 14, al. 4, de la loi sur la responsabilité. Cette modification est de nature rédactionnelle. Elle n'a pas de conséquence matérielle.

La minorité III propose de préciser la proposition de la majorité de la commission par un nouvel al. 1^{bis}, selon lequel la répétition en dehors de toute activité liée à l'Assemblée fédérale et aux commissions d'opinions qui bénéficient de l'immunité absolue aux termes de l'art. 2, al. 2, de la loi sur la responsabilité ne crée pas de rapport direct avec l'activité officielle au sens de l'art. 14, al. 1, et donc n'est pas protégé par l'immunité relative. Le Conseil fédéral estime que la précision proposée par la minorité III va dans la bonne direction. Elle est toutefois inutile dans la mesure où la question de savoir s'il existe un lien direct entre une infraction et l'activité officielle ne peut être tranchée sans que l'on examine dans chaque cas l'ensemble des circonstances. Qu'il s'agisse de la répétition de propos tenus sous le couvert de l'immunité absolue n'est pas le seul facteur déterminant.

3 Conclusion

Le Conseil fédéral propose aux Chambres d'approuver les modifications de la loi sur la responsabilité proposées par la majorité de la commission.