

Immunité relative des membres de l'Assemblée fédérale : quelle compatibilité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

SIMÉON GOY*

MOTS CLEFS	immunité parlementaire – Convention européenne des droits de l'homme – droit parlementaire – droit à un tribunal – Assemblée fédérale
ZUSAMMENFASSUNG	In der Schweiz ist die relative Immunität der Bundesparlamentarier genehmigungspflichtig. Das ist der Fall, wenn sie im direkten Zusammenhang mit ihren parlamentarischen Aufgaben oder Tätigkeiten einer Straftat verdächtigt werden. Wird die Immunität nicht aufgehoben, wird das Strafverfahren ohne gerichtliche Kontrolle eingestellt. Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage, ob diese Praxis mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vereinbar ist. Die Richter des Gerichtshofs haben nämlich eine Rechtsprechung zum Zusammenhang zwischen Immunitäten und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelt, der das Recht auf Zugang zu einem Gericht garantiert. Dieser Artikel analysiert einige Sonderfälle, über die die eidgenössischen Räte in den letzten Jahren entschieden haben. Abschliessend werden die aktuellen Risiken einer Nichtkonformität der bestehenden Praxis mit der EMRK aufgezeigt.
RÉSUMÉ	En Suisse, l'immunité relative des parlementaires fédéraux soumet à autorisation les poursuites pénales contre les membres de l'Assemblée fédérale, lorsque ces personnes sont soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale en rapport direct avec leurs fonctions ou activités parlementaires. Lorsque l'immunité n'est pas levée, les poursuites pénales prennent fin, sans contrôle judiciaire. Cette contribution interroge la conformité de cette pratique avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, les juges de Strasbourg ont développé une jurisprudence abondante sur le lien entre les immunités et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit notamment le droit d'accéder à un tribunal. L'article analyse certains cas particuliers d'immunité sur lesquelles les Chambres fédérales se sont prononcées lors des dernières années, en se basant sur les arrêts de la Cour et les principes qu'il est possible d'en dégager. Il met en avant les risques de non-conformité de la pratique actuelle avec la Convention européenne des droits de l'homme.
ABSTRACT	In Switzerland, the relative immunity of federal parliamentarians requires both chambers of Parliament to authorise criminal proceedings against members, if they are suspected of committing a crime directly related to their parliamentary duties. If immunity is not waived, criminal proceedings are terminated without judicial review. This article examines the compatibility of this practice with the European Court of Human Rights' case law. Judges have indeed developed case law on the relationship between immunities and article 6 of the European Convention on Human Rights, which guarantees the right to access a court. This article analyses specific immunity cases on which the federal chambers have ruled in recent years. Finally, it highlights the current risks of noncompliance with the Convention.

I. Introduction

L'immunité relative des parlementaires appartient de longue date¹ au droit constitutionnel suisse. Elle peut être résumée ainsi : toute personne membre de l'Assemblée fé-

dérale, soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires, ne peut être poursuivie que moyennant une autorisation délivrée par le Parlement à l'autorité de pour-

* SIMÉON GOY, assistant diplômé à l'Université de Lausanne, doctorant à l'Université de Lausanne et à l'Université Paris-Panthéon-Assas. L'auteur remercie Justine Arnal pour sa relecture et les échanges qui en ont découlé, la Prof. Véronique Boillet pour ses conseils, ainsi que les deux expertes et experts chargés de l'évaluation pour leurs remarques.

Cette contribution est publiée sous une licence Creative Commons. DOI de cet article: 10.3256/978-3-03929-095-6_05.

¹ Son origine remonte à 1850, dans le but de protéger les parlementaires du jeune État fédéral des autorités conservatrices du canton de Berne. Voir à ce sujet ALFRED KÖLZ, Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne: l'évolution institutionnelle de la Confédération et des cantons depuis 1848, Berne 2013, 459.

suite pénale (art. 17 et 17a LParl²). L'immunité relative ne doit pas être confondue avec l'immunité absolue³, qui n'est pas l'objet de la présente contribution.

Si la doctrine s'est déjà penchée sur cette institution et sur sa mise en œuvre par les Chambres fédérales⁴, un angle reste jusqu'ici inexploré : la compatibilité du cadre légal suisse en matière d'immunité relative – tant dans ses textes que dans sa pratique – avec la Convention européenne des droits de l'homme [ci-après : CEDH]. Or, depuis vingt-cinq ans, la Cour européenne des droits de l'homme [ci-après : CourEDH] s'est prononcée à plusieurs reprises sur l'immunité parlementaire. Bien qu'aucune affaire suisse n'ait encore été portée devant elle, il est pertinent de s'interroger : quel sort la Cour réserverait-elle au système suisse dans une telle procédure ?

Aussi, nous commencerons par présenter le cadre juridique suisse applicable à l'immunité relative des parlementaires, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre (II.). La deuxième partie portera sur la jurisprudence pertinente de la CourEDH. Elle débutera par la présentation des principes directeurs de la jurisprudence de la Cour en la matière (III.A.) et continuera par celle des faits à

l'origine des affaires les plus significatives (III.B.). Enfin, la troisième partie confrontera les décisions récentes du Parlement suisse à cette jurisprudence, dans une perspective d'évaluation critique (IV.).

Précisons encore que nous nous concentrerons uniquement sur les cas impliquant des parlementaires. En effet, si les membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale jouissent aussi d'une immunité relative⁵, la base légale est différente⁶.

II. Immunité relative : le cadre légal suisse

A. La loi et la pratique durant les années 2000 à 2010

Afin de bien comprendre les enjeux actuels autour de notre objet d'étude, il est nécessaire de remonter au début des années 2000. Lors de l'entrée en vigueur de la LParl, le texte légal avait la teneur suivante : « *un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de l'Assemblée fédérale*⁷ ».

Aujourd'hui comme à l'époque, la procédure a lieu en deux temps. Premièrement, il faut déterminer s'il existe un lien avec l'activité parlementaire. Si tel n'est pas le cas, le privilège de l'immunité n'est pas accordé. La procédure pénale suit alors son cours. Si, à l'inverse, le lien avec cette activité parlementaire est admis, il reste alors à se pencher sur la levée, ou non, de l'immunité⁸.

Durant les années 2000, deux situations particulières traitées par l'Assemblée fédérale⁹ provoquèrent une remise en cause du cadre légal d'alors. Le premier cas concret¹⁰ était celui d'un parlementaire, également rédacteur en chef d'un journal, qui avait formulé dans sa publication divers reproches à un avocat. Ce dernier déposa alors une plainte pénale, s'estimant victime de diverses infractions, notamment attentatoires à l'honneur¹¹. Après un premier vote au Conseil national accordant l'immunité au parle-

² Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement ; LParl ; RS 171.10).

³ Art. 162 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). En vertu de l'immunité absolue, les parlementaires n'encourent aucune responsabilité juridique, qu'elle soit civile ou pénale, pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes. La pratique des Chambres fédérales élargit également l'immunité absolue aux propos tenus tout d'abord devant un Conseil ou un organe du Parlement, puis répétés dans la presse ou retranscrits dans un livre. Voir à ce sujet CR Cst.-LAMMERS, art. 162 N 17, in : Vincent Martenet/Jacques Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand (2 vol.), Bâle 2021 ; GRAF/CARONI-NUSSBAUMER, Komm. zum ParlG, art. 16 N 18.

⁴ Pour les contributions récentes, voir GRAF/CARONI-CARONI/NUSSBAUMER, Komm. zum ParlG, art. 17, in : Martin Graf/Andrea Caroni (éd.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), 2^e éd., Bâle 2024 ; CHRISTOF RIEDO, Richter in eigener Sache: Über die relative Immunität von Parlamentariern, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis 2018, 255 ss ; THOMAS SÄGESSER, Die parlamentarische Ermächtigung im Immunitätsverfahren, ZBl 2013/2, 75 ss (cité : Ermächtigung) ; THOMAS SÄGESSER, Das materielle Immunitätsrecht für die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrats und der Gerichte des Bundes, ZSR 2012/1, 415 ss ; BSK BV-THURNHERR, art. 162 N 14-23 ; ULRICH HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11^e éd., Zurich 2024, N 1985-1986. En français, on peut citer un passage de PHILIPPE NANTERMED, Le parlementaire, ce juge qui s'ignore, ZSR 2019/2, 355 ss, 366, et la contribution plus ancienne de DENIS MASMEJAN, L'immunité parlementaire est-elle une institution dépassée?, Medialex 99/3, 139 s.

⁵ LAMMERS (n. 3), N 23.

⁶ Art. 14-15 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958 (Loi sur la responsabilité ; LRCF ; RS 170.32).

⁷ Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement ; LParl ; RO 2003 3548).

⁸ SÄGESSER, Ermächtigung (n. 4), 94-97.

⁹ À l'époque, les demandes de levée d'immunité sont examinées en commission, puis en plénum, dans un Conseil puis l'autre.

¹⁰ Immunité de M. Schlüer. Levée (06.088).

¹¹ Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, Immunité du Conseiller national Schlüer. Levée (06.088), <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/>

mentaire, le Conseil des États considéra à l'inverse que les faits ne relevaient pas de celle-ci, au vu de l'absence de lien avec l'activité parlementaire¹². En définitive, le Conseil national se rallia à cette décision¹³ et la procédure pénale put donc suivre son cours.

Le second cas¹⁴ concernait aussi un texte dans un journal. La commission du Conseil national proposa à son conseil d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité¹⁵. Toutefois, la plainte pénale à la base de la procédure ayant été retirée, la demande de levée d'immunité devint alors sans objet.

Il n'en reste pas moins qu'en réaction directe à ces deux affaires¹⁶, la Commission des affaires juridiques du Conseil national lança des réflexions pour faire évoluer l'immunité relative. Elle élabora ensuite un projet¹⁷ de loi modifiant la LParl, qui a été voté dans la foulée¹⁸.

B. Les changements dans le texte légal en 2011

Le changement principal concerne l'article 17 al. 1 LParl, qui prend alors la teneur qu'il a aujourd'hui. Il prévoit qu'« un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils [...] ». Le législateur ajoute donc que l'infraction concernée par la demande de levée d'immunité doit être en rapport « direct » (« *unmittelbar* ») avec les fonctions ou activités parlementaires. Par ailleurs, les autorités compétentes à l'interne du Parlement changent¹⁹.

2006/Rapport_de_la_commission_CAJ-E_06.088_2007-06-05.pdf, consulté le 3 juin 2025.

¹² BO CE 2007, 656.

¹³ BO CN 2007,1378.

¹⁴ Immunité de M. Mörgele. Levée (07.034).

¹⁵ Commission des affaires juridiques du Conseil national, Communiqué de presse du 27 avril 2007, https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2007/mm_2007-04-27_059_01.aspx, consulté le 26 mai 2025.

¹⁶ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire 08.447 : garantie de la confidentialité des délibérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité, FF 2010 6727-6728 ; Intervention Stöckli, BO CN 2011, 65.

¹⁷ Commission des institutions politiques du Conseil national (n. 16), 6719 ss.

¹⁸ Modification de la loi sur l'Assemblée fédérale (Examen des requêtes visant à lever l'immunité) du 17 juin 2011, RO 2011 4627.

¹⁹ En vertu de l'art. 17a al. 2 LParl, ce sont désormais les commissions des conseils qui statuent en dernier recours et non les pléniums. Le Conseil national crée en plus une commission spéciale, la Commission de l'immunité, chargée de traiter ces demandes.

C. La notion de rapport « direct » avec les fonctions ou l'activité parlementaires

Les travaux parlementaires donnent des indications quant aux intentions du législateur. Au début de la procédure parlementaire, les commissions du Conseil national étaient divisées²⁰. Une majorité de la Commission des institutions politiques voulait purement et simplement supprimer l'immunité relative et ne conserver donc que l'immunité absolue. En revanche, la majorité de la Commission des affaires juridiques plaidait pour l'adjonction du terme « direct », tout comme la minorité de la Commission des affaires politiques. Cette dernière version l'emporta devant le Conseil national²¹ et constitue la version finale.

Le rapport de commission énonce comme objectif de cette réglementation celui de « *maintenir l'immunité relative des députés, tout en la dotant d'une définition plus stricte* »²². Il souligne aussi qu'il appartiendra « *à la pratique de décider concrètement quand existe un tel rapport direct avec les fonctions ou les activités parlementaires, en gardant à l'esprit la volonté restrictive du législateur* »²³. Enfin, la jurisprudence de la CourEDH est citée à l'appui de la révision, fondant justement une approche limitative²⁴ – nous y reviendrons.

Cette volonté restrictive transparait également dans les débats en plénum. Le rapporteur de commission en langue française répète mot pour mot l'objectif limitatif de la modification²⁵. Le rapporteur de langue allemande souligne que le terme direct doit se comprendre « *d'une part en ce qui concerne la personne et d'autre part en ce qui concerne l'objet. Il s'agit d'établir un lien objectif avec l'activité parlementaire* »²⁶.

D. Les principes d'action de l'Assemblée fédérale

À la suite de cette modification, les commissions compétentes se sont dotées de nouveaux principes d'action afin

²⁰ Commission des institutions politiques du Conseil national (n. 16), 6720-6721.

²¹ BO CN 2011, 79.

²² Commission des institutions politiques du Conseil national (n. 16), 6721.

²³ Commission des institutions politiques du Conseil national (n. 16), 6734.

²⁴ Commission des institutions politiques du Conseil national (n. 16), 6727.

²⁵ Intervention Hildpold, BO N 2011, 66. L'affirmation sera encore répétée plus tard, voir Intervention Hildpold, BO N 2011, 78.

²⁶ Intervention Stöckli, BO N 2011, 78. Nous traduisons.

notamment de « garantir une application uniforme » des articles de loi²⁷.

Comme susmentionné, la procédure se déroule en deux temps. En premier lieu, il s'agit de trancher, au moment de l'entrée en matière, sur le « rapport direct entre l'infraction et les fonctions ou activités officielles²⁸ ». Le « privilège de l'immunité relative doit être appliqué de manière restrictive. 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 établi²⁹ ». Si les commissions n'entrent pas en matière, la procédure pénale peut suivre son cours.

Dans un second temps, en cas d'entrée en matière, les commissions doivent déterminer si elles lèvent, ou non, l'immunité. Elles effectuent pour cela une « pesée des intérêts »³⁰, laquelle repose sur le « principe de proportionnalité »³¹. Les intérêts en présence sont d'un côté « de nature institutionnelle » – en clair, le libre exercice du mandat parlementaire – et de l'autre « les intérêts à la poursuite pénale »³². Enfin, les principes rappellent que « 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). Cela étant, le principe de la proportionnalité justifie que, en cas de doute, l'immunité ne soit pas levée³³ ».

Notons enfin qu'il n'existe pas de référence à la CEDH dans ces directives, alors qu'elle fait pleinement partie du droit applicable et qu'elle a été citée dans les travaux préparatoires au cadre légal actuel.

E. La pratique de l'Assemblée fédérale en matière d'immunité relative depuis 2011

Nous venons de montrer que le législateur a souhaité, en particulier depuis 2011, un cadre légal restrictif quant à l'étendue de l'immunité relative. Or, force est de constater que les parlementaires bénéficient dans la grande majorité des cas, du privilège de l'immunité. En effet, depuis 2011, l'Assemblée fédérale a eu à traiter dix-sept requêtes³⁴. Dans trois cas³⁵, elle n'est pas entrée en matière : la procédure pénale a alors continué. S'agissant des quatorze requêtes sur lesquelles elle est entrée en matière, seules deux ont fait l'objet d'une levée d'immunité³⁶. Toutes les autres procédures pénales se sont donc arrêtées. En définitive, dans près de trois quarts des cas, l'immunité a été maintenue³⁷.

III. Le cadre légal de la CEDH

Lorsqu'elle se penche sur ces demandes de levée d'immunité, l'Assemblée fédérale doit prendre en compte la CEDH. En effet, les droits garantis dans ce texte s'im-

²⁷ Principes d'action de la Commission de l'immunité du Conseil national et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États 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, <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/handlungsgrundsaeetze-immunitaetskommission-nr-rk-sr-f.pdf>, consulté le 26 mai 2025, §1. La nature juridique de ces principes d'action n'est pas précisée : au vu de leur caractère général et abstrait, mais faute de contenir des règles de droit, nous les rattachons aux ordonnances interprétatives. En effet, ces principes visent à fixer des règles d'interprétation à l'intérieur du cadre légal, caractéristiques de ce type de texte. Nous nous basons pour ce faire sur les principes définis dans : PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, Droit administratif, Volume I : Les fondements, 3^e éd., Berne 2013, 423-425.

²⁸ Principes d'action (n. 27), § 3.2 a.

²⁹ Principes d'action (n. 27), § 3.2 c.

³⁰ Principes d'action (n. 27), §3.3 b.

³¹ Principes d'action (n. 27), § 3.3 d.

³² Principes d'action (n. 27), § 3.3 c.

³³ Principes d'action (n. 27), § 3.3 e.

³⁴ Immunité du conseiller national Christoph Blocher. Demande de levée (12.190) ; Immunité du conseiller national Alfred Heer. Demande de levée (12.191) ; Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée (13.190) ; Immunité de la conseillère nationale Christa Markwalder. Demande de levée (15.190) ; Immunité du conseiller national Walter Müller. Demande de levée (15.191) ; Immunité du conseiller national Walter Wobmann. Demande de levée (16.190) ; Immunité du conseiller national Pirmin Schwander. Demande de levée (16.191) ; Immunité de l'ancien conseiller national Christian Miesch. Demande de levée (18.190) ; Immunité de la conseillère nationale Sibel Arslan. Demande de levée (21.190) ; Immunité du conseiller national Fabian Molina. Demande de levée (22.190) ; Immunité du conseiller national Roger Köppel. Demande de levée (22.191) ; Immunité de la conseillère nationale Katharina Prelicz-Huber. Demande de levée (24.190) ; Immunité du conseiller aux États Marco Chiesa. Demande de levée (24.191) ; Immunité du conseiller national Thomas Aeschi. Demande de levée (24.193) ; Immunité du conseiller national Michael Graber. Demande de levée (24.194) ; Immunité du conseiller national Andreas Glarner. Demande de levée (24.195) ; Immunité du conseiller national Andreas Glarner. Demande de levée (25.190). État au 30 juin 2025.

³⁵ Immunité du conseiller national Christoph Blocher. Demande de levée (12.190) ; Immunité du conseiller national Pirmin Schwander. Demande de levée (16.191) ; Immunité du conseiller national Fabian Molina. Demande de levée (22.190).

³⁶ Immunité de l'ancien conseiller national Christian Miesch. Demande de levée (18.190) ; Immunité du conseiller national Andreas Glarner. Demande de levée (25.190).

³⁷ Pour une analyse critique, considérant notamment que la procédure actuelle est plus politique que juridique, voir RIEDO (n. 4), 258.

posent à la Suisse, dans les modalités définies par l'interprétation de la CourEDH³⁸. Avant de pouvoir confronter la pratique suisse avec la jurisprudence de la CourEDH, il est donc nécessaire de présenter cette dernière.

A. Les principes de la jurisprudence de la CourEDH

La CEDH consacre à son article 6 al. 1 le droit d'accéder à un tribunal. Or, la Cour considère que cet alinéa s'applique dans le cadre de l'immunité parlementaire. En effet, une personne qui se voit empêchée d'intenter une procédure pénale du fait d'une immunité parlementaire subit une ingérence dans son droit à accéder à un tribunal³⁹. De fait, le ou la parlementaire visée n'aura pas à répondre de ses actes grâce à son immunité et la partie plaignante verra donc son action être classée.

La Cour estime néanmoins que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu. En d'autres termes, une ingérence peut être justifiée, si elle répond à un but légitime et si elle est proportionnée. Il ne doit pas non plus y avoir une atteinte à la substance même du droit⁴⁰.

S'agissant du but légitime, la Cour considère dans le cadre de l'immunité que la protection de la liberté d'expression des personnes représentant le peuple, ainsi que le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire, sont des intérêts légitimes. Elle répond donc

systématiquement positivement quant à l'existence d'un tel but⁴¹.

En deuxième lieu, la Cour examine la proportionnalité de l'ingérence induite par l'immunité parlementaire. En la matière, elle a développé plusieurs principes. Tout d'abord, pour savoir s'il y a violation de l'article 6 CEDH, la Cour effectue son examen à la lumière des circonstances particulières de l'espèce. Dans ce cadre, elle n'examine pas la législation nationale abstraitement, mais se limite à vérifier, dans le cas qui lui est présenté, s'il y a eu violation de la Convention⁴². Par ailleurs, l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité⁴³. De plus, une interprétation étroite de la proportionnalité est justifiée lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique⁴⁴.

³⁸ GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER/MAYA HERTIG RANDALL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse*, Volume II: Les droits fondamentaux, 4^e éd., Berne 2021, N 99.

³⁹ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 49; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 54; CourEDH *Zollmann c. Royaume-Uni*, n° 62902/00 (27 novembre 2003), §2b; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), § 47; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 57; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 67; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 45; CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 42; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), §45; CourEDH *Bakoyanni c. Grèce*, 31012/19 (20 décembre 2022), § 58.

⁴⁰ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 54; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 58; CourEDH *Zollmann c. Royaume-Uni*, n° 62902/00 (27 novembre 2003), §2b; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), § 48; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 58; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 68; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 43-45; CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 42; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), §46; CourEDH *Bakoyanni c. Grèce*, 31012/19 (20 décembre 2022), § 57.

⁴¹ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 55; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 56; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), § 49; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 59; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 69; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 45; CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 42; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), § 47; CourEDH *Bakoyanni c. Grèce*, 31012/19 (20 décembre 2022), § 63.

⁴² CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 57; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 55; CourEDH *Zollmann c. Royaume-Uni*, n° 62902/00 (27 novembre 2003), § 2b; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), §52; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 61; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 71.

⁴³ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 63; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 64; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), § 54; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 63; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 74; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 49; CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 44; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), § 51; CourEDH *Bakoyanni c. Grèce*, 31012/19 (20 décembre 2022), § 61.

⁴⁴ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 63; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 64; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), §54; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), §63; CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 74; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 49; CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 44; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), § 51.

B. Les affaires pertinentes

Suivant les principes que nous venons de décrire, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 CEDH dans de nombreuses affaires. Comme susmentionné, aucune n'était toutefois dirigée contre la Suisse. Dans tous ces cas, les juges de Strasbourg ont donc jugé que c'était à tort que l'immunité parlementaire avait été maintenue. Les faits étaient les suivants :

- Plainte pénale pour atteinte à l'honneur par une lettre envoyée par un sénateur à un juge⁴⁵ ;
- Plainte pour diffamation pour des propos tenus par un député dans deux réunions électorales⁴⁶ ;
- Plainte pour diffamation par un sénateur qui, dans un interview dans la presse écrite, avançait que le plaignant avait été expulsé d'un parti politique et aurait fait partie de la loge P2⁴⁷ ;
- Plainte pour diffamation contre deux députés qui, dans des interviews dans la presse écrite, avançaient notamment que des juges – les requérants dans l'affaire – avaient été licenciés à raison⁴⁸ ;
- Plainte contre un maire, devenu entre-temps député, liée à une annulation contestée d'un permis de construire⁴⁹ ;
- Plainte pénale contre une députée pour des propos tenus dans la presse sur l'activité du requérant au sein du Conseil de la magistrature italien⁵⁰ ;
- Action civile et pénale en lien avec le divorce d'une parlementaire⁵¹ ;
- Plainte pour diffamation contre un député qui avançait dans un journal que le juge qui l'avait condamné avait effectué son travail de manière partisane⁵² ;
- Action civile en dommages-intérêts pour des propos tenus dans la presse par un député, également membre du gouvernement. Ces propos étaient formulés contre un syndicat et son responsable en marge d'une réforme du droit du travail. Le syndicat et son responsable étaient opposés à cette loi. De ce fait, ils étaient accusés par le député d'avoir favorisé un contexte social ayant ensuite amené à la commission du meurtre

d'un consultant favorable à la révision par des terroristes d'extrême gauche⁵³. Le fait que des débats au sujet du meurtre aient par ailleurs eu lieu au Parlement n'y change rien⁵⁴ ;

- Action civile en dommage et intérêts pour des propos tenus dans la presse par un député. Le contexte était le même que dans l'affaire précédente⁵⁵ ;
- Action civile et pénale d'une parlementaire contre un membre du gouvernement, la première accusant le second d'un tweet attentatoire à son honneur⁵⁶.

En résumé, on peut constater que la Cour n'hésite pas à effectuer un examen approfondi de la légalité du maintien de l'immunité parlementaire sous l'angle de l'article 6 al 1 CEDH⁵⁷. Elle a conclu à une violation dans des contextes variés. Le lien avec l'activité parlementaire a souvent été considéré comme trop ténu. La Cour relève également parfois dans l'examen des faits que, malgré la composante politique des controverses, celles-ci semblent plutôt s'inscrire dans le cadre d'un conflit entre particuliers⁵⁸. Néanmoins, il ne s'agit que d'un élément parmi d'autres à prendre en considération dans l'analyse de la proportionnalité et il ne concerne pas toutes les affaires. En d'autres termes, une violation de la CEDH est tout à fait possible même si le conflit n'a pas cette composante personnelle.

⁴⁵ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 11-12.

⁴⁶ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), §11-13.

⁴⁷ CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), § 9-10.

⁴⁸ CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), § 9-12.

⁴⁹ CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 4-15.

⁵⁰ CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), § 9-10.

⁵¹ CourEDH *Syngelidis c. Grèce*, 24895/07 (11 février 2010), § 5-15.

⁵² CourEDH *Onorato c. Italie*, 26218/06 (24 mai 2011), § 12-13.

⁵³ CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 5-23. Qu'il s'agisse d'une action civile ne change rien aux principes établis par la Cour.

⁵⁴ CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, 46967/07 (24 février 2009), § 72. Il ne ressortait pas du dossier, par ailleurs, que le parlementaire mis en cause se soit exprimé à ce sujet devant le parlement. Néanmoins, certains de ses collègues y ont tenu des propos proches de ceux qu'il a avancé dans la presse.

⁵⁵ CourEDH *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie* n° 2, 2/08 (6 avril 2010), § 5-19.

⁵⁶ CourEDH *Bakoyanni c. Grèce*, 31012/19 (20 décembre 2022), § 2-20. Bien que la personne protégée par son immunité soit un membre du gouvernement, les principes de la jurisprudence de la Cour sont les mêmes.

⁵⁷ C'est également sur cette base que la Cour a pu juger conformes certaines pratiques nationales sous l'angle de la CEDH. C'est le cas notamment dans un cas grec, où la requérante contestait l'impossibilité pour elle d'obtenir une procédure pénale contre un ministre. La CourEDH a jugé qu'elle avait pu plaider sa cause devant un tribunal civil et que par ailleurs la requérante n'aurait pas pu être partie à un éventuel procès pénal. Voir le raisonnement dans : CourEDH *Anagnostou-Dedouli c. Grèce*, 24779/08 (16 septembre 2010), § 51-56.

⁵⁸ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 1), 40877/98 (30 janvier 2003), § 62; CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), § 63; CourEDH *De Jorio c. Italie*, 73936/01 (3 juin 2004), §53 ; CourEDH *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 10180/04 (20 avril 2006), §62; CourEDH *Tsalkitzis c. Grèce*, 11801/04 (16 novembre 2006), § 48; CourEDH *Ielo c. Italie*, 23053/02 (6 décembre 2005), §50.

IV. De la conformité de la pratique suisse à la jurisprudence de la CourEDH

A. Le raisonnement qui serait suivi par la CourEDH

Les deux cadres légaux ayant été présentés, nous en venons maintenant à l'analyse de la conformité de la pratique suisse avec la CEDH. Notons que si la doctrine a déjà pu identifier comme enjeu pour la Suisse la relation entre l'article 6 CEDH et l'immunité parlementaire⁵⁹, elle n'a pas examiné spécifiquement l'adéquation entre les deux pratiques.

Tout d'abord, il est possible d'anticiper le raisonnement qui serait opéré par la Cour. Dans ce cas, il ne fait aucun doute que cette dernière conclurait à une ingérence dans le droit du requérant à accéder à un tribunal, du fait de l'immunité empêchant la poursuite de la procédure pénale. La jurisprudence est à ce titre sans équivoque. Les juges devraient alors évaluer si cette ingérence est justifiée. Ils concluraient à l'existence d'un intérêt public, les arrêts rendus à ce sujet étant également unanimes sur ce point⁶⁰.

Il resterait donc à examiner la proportionnalité. Plusieurs éléments laissent à penser que la Cour adopterait alors une approche stricte. En effet, nous avons pu voir que la Cour est très exigeante en cas d'absence de lien évident entre l'acte incriminé et l'activité politique. Par exemple, les moyens de communication utilisés par les parlementaires dans les affaires où des pays ont été condamnés en violation de l'article 6 sont multiples (articles de presse, expressions orales en campagnes électorales, lettres, réseaux sociaux).

Par ailleurs, en Suisse, les commissions du Parlement tranchent de manière définitive sur les demandes d'immunité⁶¹. Aucun recours devant une instance judiciaire n'est possible. Or, comme nous l'avons aussi vu, le fait qu'un organe politique décide de la portée de l'immunité commande, selon la jurisprudence de la Cour, une interprétation restrictive de la proportionnalité.

En définitive, la Suisse remplit de nombreux critères qui appellent, selon la Cour, à une définitive restrictive de

l'immunité. Or, nous avons pu voir que si le cadre légal suisse commande en théorie aussi une analyse restrictive, en pratique l'immunité est rarement levée⁶². Cette situation est risquée sous l'angle de l'article 6 CEDH. L'analyse en détail de plusieurs cas suisses où l'immunité a été maintenue renforce encore ce constat⁶³.

B. Les cas suisses en tension avec les exigences de la CEDH

1. Deux affaires portant sur l'interdiction de la discrimination et de l'incitation à la haine⁶⁴

L'infraction dont il était question ici est l'article 261bis CP⁶⁵. Dans le premier cas, il s'agissait d'annonces de presse et sur internet en lien avec une récolte de signatures pour une initiative populaire. Le ministère public considérait que ces annonces pouvaient avoir violé cette norme pénale⁶⁶. Dans le second⁶⁷, les faits litigieux concernaient des prospectus électoraux, ainsi qu'une campagne politique sur internet et les réseaux sociaux. Ils ont eu lieu durant une année électorale et l'année précédant celle-ci⁶⁸.

⁶² Voir chiffre II.

⁶³ Nous nous sommes limité aux cas susceptibles de constituer une violation de l'art. 6 CEDH, donc les cas où une plainte pénale a assurément été déposée. Ceci exclut par exemple de l'examen l'objet « Immunité du conseiller national Andreas Glarner. Demande de levée (24.195) ». Si une plainte avait été déposée, les développements ci-dessous s'appliqueraient *mutatis mutandis* à ce cas.

⁶⁴ Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée (13.190) ; Immunité du Conseiller aux États Marco Chiesa. Demande de levée (24.191) ; Immunité de l'ancien Conseiller national Peter Keller. Demande de levée (24.192).

⁶⁵ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0).

⁶⁶ Décision de la Commission de l'immunité du 13 août 2013, Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée (13.190), https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2013/Rapport_de_la_commission_CdI-N_13.190_2013-08-13.pdf, consulté le 3 juin 2025, 2.

⁶⁷ Immunité du Conseiller aux États Marco Chiesa. Demande de levée (24.191) ; Immunité de l'ancien Conseiller national Peter Keller. Demande de levée (24.192). Il existe deux demandes distinctes, dirigées contre deux parlementaires, mais les faits concernés sont les mêmes.

⁶⁸ Rapport de la Commission des affaires juridiques du 7 octobre 2024, Immunité du Conseiller aux États Marco Chiesa. Demande de levée (24.191), https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2024/Rapport_de_la_commission_CAJ-E_24.191_2024-10-07.pdf, consulté le 3 juin 2025, 2 ; Rapport de la Commission de l'immunité du Conseil national (CdI-N) du 18 novembre 2024, Immunité de l'ancien Conseiller national Peter Keller. Demande de levée (24.192), https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2024/Rapport_de_la_commission_CdI-N_24.192_2024-11-18.pdf, consulté le 3 juin 2025, 2.

⁵⁹ SÄGESSER, Ermächtigung (n. 4), 102 ; RIEDO (n. 4), note 17 ; CARONI-NUSSBAUMER (n. 4), N 19. CARONI-NUSSBAUMER citent la jurisprudence de la CourEDH comme une aide à la décision du Parlement en lien avec des délits liés à l'expression publique des parlementaires.

⁶⁰ Voir chiffre III.A.

⁶¹ L'art. 189 al. 4 Cst. prévoit, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce, qu'un recours au TF n'est pas possible pour les actes de l'Assemblée fédérale.

Plusieurs arguments auraient pu être mobilisés pour une procédure devant la Cour. Tout d'abord, dans ces cas, les faits à l'origine de la procédure pénale n'ont pas eu lieu en rapport direct avec une discussion au Parlement ou un débat législatif précis. Il est donc difficile de voir un lien évident avec l'activité de membre d'un organe délibérant. Au contraire, les faits ont eu lieu soit dans le cadre d'une campagne électorale – où, par essence, les membres du Parlement remettent leur mandat en jeu – soit pendant une campagne visant à récolter des signatures pour une initiative populaire. Or, dans ces deux cas, les membres du Parlement ne sont de loin pas les seules personnes à s'impliquer dans ces campagnes, ce qui tend à prouver qu'il ne s'agit pas d'activités qui nécessitent par essence d'appartenir au Parlement fédéral⁶⁹. Il pourrait au contraire être argumenté que c'était le parti politique en tant que formation qui était en première ligne. C'est bien au titre de leurs fonctions dans l'organisation du parti politique concerné que ces personnes étaient mises en cause par la justice pénale. Or, nous avons pu voir que la CourEDH avait déjà nié le privilège de l'immunité à un parlementaire s'exprimant dans une réunion électorale⁷⁰.

De plus, dans un des deux cas⁷¹, d'autres personnes qui n'étaient pas des parlementaires ont été condamnées pénalement par la justice suisse pour le même faisceau de faits qui avait fait l'objet de la demande d'immunité⁷². En clair, ce n'est que grâce à l'immunité parlementaire que le membre du Parlement visé n'a pas été condamné. Puisque des personnes non élues ont été condamnées pour les mêmes comportements, ceci tend à prouver, selon nous, que les faits visés n'étaient pas directement en lien avec l'activité de parlementaire.

Enfin, la jurisprudence de la CourEDH a déjà traité du lien entre discours de haine et immunité parlementaire. La Cour a pu souligner l'importance pour les personnes élues de ne pas alimenter l'intolérance, malgré le privilège de l'immunité. Condamné pour un discours jugé discriminatoire, tenu durant une campagne électorale, et intentant une action contre la Belgique sous l'angle de la violation de sa liberté d'expression, le requérant s'est aussi vu rétorquer par les juges que « [s]a qualité de parlementaire

[...] ne saurait être considérée comme une circonstance atténuant sa responsabilité⁷³. »

2. Conflit entre une conseillère nationale et une entreprise⁷⁴

Ici, l'infraction dont il était question était, en plus d'une clause pénale de la LCD⁷⁵, la diffamation (art. 173 CP). Une entreprise accusait une conseillère nationale d'avoir agi à l'encontre de ses intérêts en intervenant auprès de l'administration afin de faire cesser la collaboration entre cette entreprise et de l'État⁷⁶.

Or, comme nous l'avons vu, la jurisprudence de la Cour est riche en matière d'atteinte à l'honneur. Elle l'est aussi lorsque les faits litigieux n'ont pas lieu en public : des propos tenus par lettre suffisent. Si l'on peut concéder que la parlementaire était déjà intervenue au Parlement à propos de l'entreprise en question, les faits n'étaient ici pas non plus liés directement à un débat parlementaire. Les faits peuvent même se rapporter plus à un conflit entre deux particuliers qu'à un débat politique, circonstance aggravante selon la jurisprudence de la Cour⁷⁷.

3. Cas impliquant des parlementaires également journalistes⁷⁸

Pour ce qui est des deux cas que l'Assemblée fédérale a traité dans les années 2000⁷⁹, une action devant la CourEDH aurait eu de grandes chances de succès. En effet, on avait ici affaire à des élus dont l'activité journalistique constituait une partie de leur vie professionnelle. De plus,

⁶⁹ Allant dans le même sens en citant le cas d'un débat électoral avant une élection, sans qu'il soit question de la CEDH, voir RIEDO (n. 4), 257.

⁷⁰ CourEDH *Cordova c. Italie* (n° 2), 45649/99 (30 janvier 2003), §11-13.

⁷¹ Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée (13.190).

⁷² ATF 143 IV 193, 195, c. B.a. Considérant qu'il s'agit là d'une inégalité de traitement choquante, voir RIEDO (n. 4), 257.

⁷³ CourEDH *Ferret c. Belgique*, 15615/07 (16 juillet 2009), § 75. Il est clair que le lien avec l'immunité relative n'est ici qu'indirect, puisque cette jurisprudence concerne un autre article de la CEDH. Néanmoins, cette dernière reste actuelle, car confirmée récemment dans l'arrêt de Grande Chambre CourEDH *Sanchez c. France*, 45581/15 (15 mai 2023), en particulier §145-166.

⁷⁴ Immunité de la Conseillère nationale Katharina Prelicz-Huber. Demande de levée (24.190).

⁷⁵ Loi fédérale contre la concurrence déloyale du 19 décembre 1986 (LCD ; RS 241).

⁷⁶ Rapport de la Commission de l'immunité du Conseil national du 16 mai 2024, Immunité de la Conseillère nationale Katharina Prelicz-Huber. Demande de levée (24.190), https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2024/Rapport_de_la_commission_CdI-N_24.190_2024-05-16.pdf, consulté le 3 juin 2025.

⁷⁷ Voir chiffre III.B.

⁷⁸ Immunité de M. Schlüer. Levée (06.088) ; Immunité de M. Mörgeli. Levée (07.034). Rappelons que, pour ces derniers cas, l'immunité a été levée ou la plainte retirée : la question ne se pose donc que théoriquement.

⁷⁹ Voir à ce sujet chiffre II.A.

il s'agissait dans les deux cas d'une procédure pénale atténuée contre eux pour une atteinte à l'honneur, cas de figure où la Cour a conclu à plusieurs reprises à la violation de l'article 6 CEDH. Enfin, il s'agissait d'un conflit entre particuliers plutôt que d'un débat politique.

V. Conclusion

En définitive, notre analyse souligne le risque de non-conformité de la pratique actuelle de la Suisse avec la CEDH dans certaines affaires, et cela malgré le durcissement du cadre légal en 2011. Le Parlement a pourtant tout intérêt à prendre en compte la jurisprudence de la Cour dans ses décisions, afin d'éviter tout risque de condamnation de la Suisse. Une solution à cet enjeu pourrait être d'ajouter la jurisprudence pertinente de la Cour dans les principes d'action des commissions en matière d'immunité relative. Ceci permettrait de délimiter plus clairement le cadre dans lequel le Parlement agit. Cette adjonction serait d'autant plus pertinente que la jurisprudence en question a précisément été citée à l'appui de la révision du texte légal en 2011⁸⁰.

Enfin, rappelons qu'un examen sous l'angle de l'article 6 CEDH ne préempte en rien l'analyse de fond d'une affaire. Quand l'immunité est levée, la procédure pénale suit son cours et peut très bien se terminer par un acquittement. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue que la Convention protège les personnes élues, par exemple sous l'angle de l'article 10 CEDH. En effet, une sanction trop lourde pour des propos tenus au Parlement⁸¹, ou en dehors⁸² peut être contraire à la Convention. L'article 6 CEDH dont il est question ici se concentre sur l'accès à un tribunal : ce qu'il advient, après que cet accès a été obtenu, est une autre problématique.

⁸⁰ Voir à ce sujet chiffre II.C.

⁸¹ Voir par exemple CourEDH *Caydemir c. Turquie*, 23445/18 (13 juin 2023), § 37-40.

⁸² Voir par exemple CourEDH *Otegi Mondragon c. Espagne*, 2034/07 (15 mars 2011), § 48-50.