

2903

RAPPORT

du

**Conseil fédéral au Conseil national sur l'immunité de M. Nicole,
député au Conseil national.**(Du 2 décembre 1932.)

Monsieur le Président et Messieurs,

La conférence des présidents du Conseil national a exprimé le désir que le Conseil fédéral présente au début de la session d'hiver un rapport dans lequel il se prononcerait sur la question de savoir si l'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 1851 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération doit être appliqué à M. Nicole, conseiller national, qui est actuellement l'objet d'une instruction pénale. Nous déférons ci-après à ce vœu qui répond d'ailleurs à notre propre désir de résoudre, sur la base d'un examen attentif, une question d'interprétation jusqu'ici controversée en théorie et en pratique.

Nous constatons d'abord que la question de l'immunité parlementaire ne peut se poser qu'au moment où l'Assemblée fédérale se réunit, c'est-à-dire où le député doit se mettre en route pour assister à ladite assemblée. Jusqu'à ce moment, la poursuite pénale n'est nullement entravée par la loi sur les garanties. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire compétente ordonne en effet les mesures utiles en se fondant sur les prescriptions régissant la poursuite pénale, sur le but et les nécessités de cette poursuite. Il nous a paru tout aussi évident que M. Nicole devait être convoqué à l'Assemblée fédérale, car à la date où la lettre de convocation lui a été adressée, personne ne savait si le 5 décembre un obstacle légal s'opposerait à ce que le député assistât à la session.

Il est unanimement admis que pendant la durée de la session parlementaire, la poursuite pénale peut être *introduite* seulement avec l'assentiment exprès du conseil auquel appartient le député. Une exception est cependant faite lorsque le député est surpris en flagrant délit. Aux termes

de l'article 2, 2^e alinéa, le coupable peut être arrêté dans ce cas. Mais l'arrestation est alors considérée comme une mesure provisoire qui doit être ultérieurement soumise à l'approbation du conseil compétent.

Qu'en est-il lorsqu'au moment où l'Assemblée fédérale se réunit, une poursuite pénale est en cours contre un député? Les articles 1^{er} et 2 de la loi sur les garanties répondent-ils clairement à la question? — Dans le message qu'il a adressé le 24 mars 1919 au Conseil national relativement au procès pénal du comité d'Olten (FF 1919, I, 554 s.), le Conseil fédéral a examiné ces dispositions d'une manière approfondie et constaté que d'après les textes allemand et italien de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, l'immunité jouerait automatiquement à l'égard d'une instruction pénale en cours, tandis que le texte français parlerait plutôt en faveur de la solution contraire. Mais il constate en outre que les trois textes de l'article 1^{er}, 3^e alinéa, et qu'au moins en allemand et certainement aussi en français l'article 2, 1^{er} alinéa, s'opposent à ce que l'immunité soit invoquée dans une instruction déjà en cours. Le Conseil fédéral a déclaré à l'époque vouloir attribuer une portée prépondérante aux textes allemand et italien de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, et, eu égard spécialement au but des dispositions relatives à l'immunité, admettre l'interruption *ipso jure* de la poursuite pénale en cours. Il ajoute expressément que l'interprétation contraire est aussi possible.

En examinant à nouveau les trois textes dont il s'agit, nous sommes arrivés à la solution inverse. Il faut reconnaître que les textes allemand et italien de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, aux termes duquel la poursuite ne peut avoir lieu qu'avec l'autorisation du parlement — *aver luogo* —, autorisent sans autre l'interprétation suivant laquelle la continuation d'une poursuite en cours ne pourrait aussi avoir lieu qu'avec l'assentiment du conseil. Mais ces textes peuvent tout aussi bien viser l'introduction de la poursuite, comme paraissent l'indiquer les termes français « ne pourra être dirigée ». Sans être absolument concluants, ces termes s'appliquent cependant plutôt au commencement de la poursuite. A l'appui de cette interprétation, il y a lieu de mentionner tout spécialement que les termes français, allemands et italiens sont repris du projet de loi du Conseil fédéral (FF 1851, III, 240; BB1 1851, III, 236), et que dans ce projet ils devaient nécessairement viser *non pas* la continuation de la poursuite, mais *seulement* son introduction, puisque d'après l'article 1^{er} du projet, l'immunité ne devait être accordée que pour les délits commis pendant la durée des sessions parlementaires! Au cours des délibérations de la commission, on aura évidemment objecté qu'en restreignant de cette façon l'immunité, un canton pourrait intentionnellement différer jusqu'au début d'une session parlementaire l'introduction de la poursuite pénale en raison d'un délit réellement ou prétendument commis auparavant et saboter ainsi l'immunité en retardant l'ouverture de l'action. Il a été remédié avec raison à cet inconvénient par l'abandon des termes « commis pendant la durée des sessions

de l'autorité dont ils font partie » (« welche während der Dauer der Versammlung... ») dans le texte définitif de la loi. Mais a-t-on voulu aller plus loin encore et interdire aux cantons de *continuer* la poursuite pénale *précédemment* introduite ? Cette solution serait en contradiction non seulement avec le texte français mentionné plus haut, mais encore avec l'article 1^{er}, 3^e alinéa : « S'il est décidé de donner suite à la plainte » (« wenn beschlossen wird, der Klage Folge zu geben »; « venendo ad essere deciso di dar corso all'istanza »). Cela indique clairement qu'il s'agit de savoir s'il faut ou non donner suite à la *plainte*. Et si l'on voulait objecter que ces termes auraient été repris par inadvertance de l'article 4 du projet du Conseil fédéral, malgré l'extension prévue à l'article 1^{er}, une semblable explication ne saurait être donnée pour le 1^{er} alinéa de l'article 2 de la loi où le parlement est de nouveau expressément désigné comme l'autorité qui, *d'après l'article 1^{er}*, accorde ou refuse la *faculté de diriger* les poursuites (über Anhebung der Untersuchung entscheidet; accorda o nega la facoltà di procedere). Cette limitation, particulièrement nette dans le texte allemand, à la faculté de diriger les poursuites (*Anhebung* der Untersuchung) ne saurait avoir été reprise par inadvertance, attendu que la disposition tout entière était inexistante dans le projet du Conseil fédéral.

Si nous récapitulons ces éléments d'interprétation, qui se réfèrent tous aux textes de la loi, nous concluons, même en nous montrant aussi peu absolus que le Conseil fédéral de 1919, qu'en 1851 on a voulu établir des dispositions en matière d'immunité seulement pour le cas où une instruction pénale est introduite contre un membre du parlement *postérieurement* au début d'une session parlementaire. Cette opinion est aussi celle d'auteurs éminents tels que Burckhardt et Fleiner; elle est partagée également par le Dr Urs Schwarz dans son travail sur : « Die parlamentarische Immunität der Mitglieder der schweizerischen Bundesversammlung ». En revanche, le point de vue contraire est soutenu par le Dr Joh. de Muralt dans : « Die parlamentarische Immunität in Deutschland und der Schweiz ». Nous reconnaissons, nous aussi, que la manière de voir de 1919 pouvait se défendre.

En présence de l'incertitude constatée quant à l'interprétation de la loi, il y a lieu, pour nous comme pour le Conseil fédéral en 1919, de se demander quelle est la « ratio legis », le but des dispositions relatives à l'immunité, pour y trouver une ligne de conduite. L'immunité parlementaire constitue un empiètement du pouvoir législatif sur les prérogatives des autorités judiciaires, empiètement nécessaire par le conflit des besoins propres aux deux pouvoirs. La justice doit être indépendante pour accomplir sa tâche et le parlement doit l'être pour exécuter la sienne. Dans tous les cas où, à l'égard des conflits résultant de cette opposition d'intérêts, une certaine préséance a été attribuée au parlement vis-à-vis de la justice, un sentiment de défiance se manifeste moins contre les organes de la justice qu'envers les autorités exécutives avec leur influence, réelle ou supposée,

sur les organes de la poursuite pénale, influence qui peut apparaître dans certaines dispositions organiques. N'oublions pas que la loi de 1851 sur les garanties, comme l'indique son titre complet, a entendu *protéger* la *Confédération* contre d'éventuelles atteintes des *cantons*. A l'époque, il fallut attendre deux ans encore pour qu'un code pénal fédéral de portée relativement restreinte fût créé; la procédure pénale militaire ne jouait pratiquement aucun rôle, attendu qu'à de très rares exceptions près, elle s'appliquait seulement aux militaires. Constatons donc d'emblée que dans les questions qui se posent en matière d'immunité, le Conseil fédéral n'intervient pas en opposition avec le parlement fédéral auquel l'unissent au contraire les intérêts communs de la Confédération. Etant donné qu'en vertu des dispositions régissant la répartition des attributions fédérales et cantonales, l'action pénale intentée contre un parlementaire relèvera dans la plupart des cas du droit cantonal, le Conseil fédéral ne peut intervenir qu'en qualité d'agent de transmission, si pour des raisons pratiques il se laisse attribuer ce rôle. Mais même s'il s'agit d'une action pénale de droit fédéral, comme tel fut par hasard le cas dans les quelques affaires qui ont abouti à une décision (grève générale, Platten), ce sont à proprement parler les organes d'instruction, les tribunaux et les autorités chargées de l'exécution du jugement qui se trouvent en opposition avec le parlement. Ce sont ces organes et autorités, non le Conseil fédéral, qui décident s'ils revendiquent pour un acte de poursuite quelconque — depuis la simple citation à comparaître jusqu'à la mise en état d'arrestation — le parlementaire inculpé. Le Conseil fédéral n'intervient pour eux qu'en qualité de « negotiorum gestor ».

La défiance du législateur envers les pouvoirs judiciaire et exécutif pouvait et voulait-elle aller jusqu'à comprendre aussi l'instruction ou les débats ou même l'exécution du jugement qui ont précédé l'ouverture de la session parlementaire? Nous estimons que cette solution aurait été injustifiée et qu'en pratique elle eût provoqué des situations regrettables et intolérables. La possibilité de voir se réaliser pareilles situations a eu pour effet que même dans les cas où une décision doit nécessairement intervenir au sujet de l'immunité, c'est-à-dire lorsque l'action est introduite *après* la réunion de l'Assemblée fédérale, même l'opération la plus grave de la poursuite pénale, soit la mise en état d'arrestation, peut, dans le cas exceptionnel de flagrant délit, avoir lieu sans autorisation *préalable* du parlement. Il suffit ici que le conseil compétent statue *après coup* sur le *maintien* de l'arrestation. Or, si en cas de flagrant délit la présomption de défiance passe à l'arrière-plan, il devrait en être de même lorsque l'arrestation en vertu d'un mandat régulier et conforme à la loi a précédé de plusieurs semaines, comme dans l'affaire Nicole, la réunion de l'Assemblée fédérale. Mais ici nous sommes désireux de témoigner aux besoins d'indépendance du parlement les égards dont le législateur fait preuve à l'article 2 à l'endroit des exigences judiciaires. Reconnaissons que — théoriquement parlant — les organes de poursuite pénale tant fédéraux que canto-

naux *pourraient* abuser de leur pouvoir, en ce sens qu'une poursuite introduite peu avant la session serait susceptible d'empêcher le parlementaire d'assister à la session. Pour remédier à un abus de ce genre, théoriquement possible, il suffit assurément de prévoir la même précaution qu'en cas d'arrestation en flagrant délit, c'est-à-dire de permettre au conseil compétent d'examiner l'affaire et de refuser son autorisation immédiatement après l'ouverture de la session ou au moment que l'assemblée jugera opportun. Dans tous les cas où un parlementaire arrêté avant l'ouverture d'une session aura formulé une demande de mise en liberté que les autorités judiciaires compétentes auront refusée, nous nous déclarons disposés à soumettre au conseil un rapport et nos propositions quant au maintien ou à la levée de l'immunité, sous réserve des articles 1^{er}, 2^e alinéa, et 12 de la loi sur les garanties. Nous nous plaçons ainsi, pratiquement, à peu près sur le même terrain que la France et l'Allemagne où une poursuite pénale en cours peut être suspendue par une décision du parlement, c'est-à-dire qu'elle n'est pas automatiquement interrompue. D'ailleurs, la suspension automatique pourrait notamment avoir des conséquences inattendues lorsque le parlementaire en état d'accusation a de bons motifs pour désirer qu'elle n'intervienne pas. Songeons qu'il peut s'agir de la poursuite de délits de droit commun et qu'en tout cas les délits proprement dits contre les devoirs de fonction n'entrent pas ici en ligne de compte. Dans les cas de ce genre, on ne saurait soutenir que le prestige du parlement exige une décision sur l'immunité. — C'est de nouveau pour répondre à un besoin pratique que nous limitons à l'arrestation et à la comparution aux débats notre intention de soumettre au parlement les demandes que pourrait formuler un inculpé quant à l'immunité. Il serait sans doute exagéré de prétendre que le député ne saurait pendant la durée de la session, eu égard à l'accomplissement de ses devoirs parlementaires, accepter une citation ou assister à un interrogatoire urgent.

Appliquons au cas de M. Nicole les conclusions de notre examen. — Le juge d'instruction fédéral ayant adressé au procureur général de la Confédération une requête de M^e Dicker tendant à ce que M. Nicole fût mis en liberté pour la durée de la session parlementaire, le département fédéral de justice et police a, conformément aux principes exposés ci-dessus, fait demander au juge d'instruction si la marche normale de l'instruction permettait la mise en liberté. A cette occasion, on a fait remarquer que si les opérations de l'instruction pouvaient être, sans dommage pour le but qui leur est assigné, chronologiquement fixées de façon que jusqu'à la réunion de l'Assemblée fédérale les raisons du maintien du député en état d'arrestation disparaissent, les autorités fédérales auraient le devoir de prendre des dispositions de ce genre en vue d'éviter un conflit d'intérêts. Il n'y a eu aucune immixtion dans les attributions du juge d'instruction. Celui-ci a répondu que, quant à lui, il ne pouvait que maintenir la détention préventive et qu'il lui était impossible de terminer avant la réunion.

de l'Assemblée fédérale les auditions de témoins nécessaires pour déterminer le rôle joué par le prévenu dans les événements de Genève. Il relève qu'une mise en liberté provisoire prématurée aurait pour conséquence que l'activité que déploierait alors M. Nicole pourrait exercer sur la mentalité des témoins non encore entendus une influence nuisible à l'établissement de l'état de fait. C'est pourquoi, à défaut d'ordre contraire de la part des autorités fédérales, il entend garder M. Nicole à sa disposition.

Ces considérations du juge d'instruction sont déterminantes pour les propositions que le Conseil fédéral est appelé à formuler. Il y a assurément danger de collusion tant que ne sont pas terminés l'interrogatoire des témoins et des inculpés, ainsi que les autres investigations en rapport avec la participation de M. Nicole. Ce danger n'est pas écarté par la déclaration — donnée au nom de M. Nicole par son défenseur — selon laquelle en cas de mise en liberté pendant la durée de la session de l'Assemblée fédérale, il s'abstiendrait de prendre la parole dans des assemblées populaires publiques. Même s'il n'y a peut-être pas lieu de redouter que l'inculpé fuie à l'étranger, il reste possible qu'en Suisse il se soustraie à la justice. Nous rappelons, par exemple, que si les anarchistes Tronchet et Lebet ont échappé jusqu'à maintenant à l'instruction ouverte à Genève, c'est évidemment qu'ils sont tenus cachés par leurs acolytes.

Et si d'un côté l'on prétend, dans la discussion publique, que la mise en liberté de Nicole contribuerait à apaiser les esprits politiquement surexcités, le contraire peut être affirmé tout aussi bien. Du point de vue politique, il serait certainement fâcheux que M. Nicole fût aujourd'hui mis en liberté et que dans quelques jours une nouvelle arrestation se révèle urgente pour les besoins de l'instruction. Personne ne comprendrait cette manière d'agir. La seule solution juste consiste par conséquent à s'en tenir simplement aux exigences de la poursuite, sans égard aux considérations politiques apparentes ou réelles. Il va sans dire que la détention et les autres mesures éventuelles de procédure ne seront maintenues, conformément aux principes généraux du droit, qu'aussi longtemps que l'exigera le but de l'instruction.

Dans ces conditions, nous avons l'honneur de

au Conseil national:

proposer

De refuser l'immunité parlementaire sollicitée par M. Léon Nicole, député au Conseil national.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 2 décembre 1932.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, MOTTA.

Le vice-chancelier, LEIMGRUBER.

RAPPORT du Conseil fédéral au Conseil national sur l'immunité de M. Nicole, député au Conseil national. (Du 2 décembre 1932.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1932
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2903
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1932
Date	
Data	
Seite	999-1004
Page	
Pagina	
Ref. No	10 086 760

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.