

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



---

## 12.190      Immunité du conseiller national Christoph Blocher. Demande de levée

---

Décision de la Commission de l'immunité du 25 avril 2012

---

Réunie le 25 avril 2012, la Commission de l'immunité du Conseil national a examiné la demande de levée de l'immunité du conseiller national Christoph Blocher, déposée le 27 mars 2012 par le Ministère public du canton de Zurich.

### Décision de la commission

La commission a décidé, par 6 voix contre 2 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les faits antérieurs à l'entrée en fonction du conseiller national Christoph Blocher, le 5 décembre 2011.

Elle a décidé, par 5 voix contre 3 et 1 abstention, d'entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les faits postérieurs au 5 décembre 2011.

Dans la mesure où elle est entrée en matière sur la demande, la commission a décidé, par 5 voix contre 4, de ne pas lever l'immunité du conseiller national Christoph Blocher.

Pour la commission :  
Le président

Heinz Brand

### Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Bases légales
- 3 Considérations de la commission



## 1 Situation initiale

Le 27 mars 2012, le Ministère public du canton de Zurich (ci-après : le Ministère public) a déposé, auprès de la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdi-N) et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E), une requête visant à lever l'immunité relative du conseiller national Christoph Blocher. Le Ministère public indiquait à l'appui de sa requête qu'il avait ouvert, le 19 mars 2012, une procédure pénale contre l'intéressé pour violation du secret bancaire ; il s'était fondé pour ce faire sur les résultats d'une enquête en cours réalisée dans le cadre d'une autre procédure pénale lancée contre de tierces personnes. Il estimait, vu les informations rendues publiques et les premiers résultats de l'enquête, que M. Blocher avait joué un rôle-clé dans la divulgation de transactions bancaires confidentielles effectuées par l'ancien président de la Banque nationale suisse (BNS), Philipp Hildebrand.

La requête du Ministère public se rapportait à la procédure pénale lancée à la suite de soupçons fondés portant sur des faits précis :

- premièrement, M. Blocher se serait rendu complice de violation du secret bancaire lors de sa rencontre avec l'avocat Hermann Lei et un employé de la Banque Sarasin (Reto T.) le 3 décembre 2011 (premier groupe de faits) ;
- deuxièmement, M. Blocher aurait commis une tentative d'incitation à violer le secret bancaire lors d'une nouvelle rencontre avec M. Lei le 27 décembre 2011 (second groupe de faits).

Le Ministère public demande de constater que M. Blocher ne bénéficiait d'aucune immunité en l'espèce et, subsidiairement, d'autoriser la poursuite de l'enquête pénale contre M. Blocher.

Le 25 avril 2012, la Commission de l'immunité a examiné la requête et statué à son sujet. M. Blocher a été entendu conformément à l'art. 17a, al. 4, LParl. Il a pris position sur les deux groupes de faits. S'agissant des faits survenus le 3 décembre 2011, M. Blocher considère que c'est le droit en vigueur jusqu'au 5 décembre 2011 qui s'applique : en d'autres termes, ce serait aux Chambres fédérales de lever ou non son immunité, et l'analyse des faits devrait se fonder sur la notion d'immunité – plus générale – qui prévalait à l'époque.

De plus, M. Blocher estime que les nouveaux conseillers nationaux jouissent de l'immunité dès qu'ils ont été légitimement élus, ce qui signifie qu'il était lui-même protégé par l'immunité bien avant le 5 décembre 2011. Dans l'éventualité où la commission s'estimerait compétente et considérerait que c'est le nouveau droit qui s'applique, M. Blocher fait valoir que les actes qu'il a commis les 3 et 27 décembre 2011 ont un rapport direct avec ses fonctions et activités de conseiller national : il a en effet agi en qualité de membre de l'Assemblée fédérale, laquelle exerce, en vertu de l'art. 169, al. 1, Cst., la haute surveillance sur les organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération, la BNS étant l'un de ces organes. Se référant à la littérature spécialisée, M. Blocher indique que tout membre des Chambres fédérales peut exercer cette haute surveillance, que ce soit d'une manière formelle (dépôt d'une intervention parlementaire) ou informelle. Aussi demande-t-il à la commission d'entrer en matière sur la demande du Ministère public. S'agissant de l'examen sur le fond des faits qui lui sont reprochés, M. Blocher considère que les actes décrits par le Ministère public sont soit inexacts, soit non punissables : en particulier, il ne saurait être puni parce qu'une personne détenant un secret le lui a dévoilé spontanément. Il indique n'avoir rien promis du tout en échange d'une quelconque révélation ; de plus, il précise qu'il n'a incité personne à prendre contact avec les médias, pas plus qu'il n'a chargé quiconque d'accomplir une telle démarche. Sur la base de cet examen sommaire du caractère punissable des faits qui lui sont reprochés, M. Blocher estime que, selon toute vraisemblance, il ne s'est rendu coupable d'aucune infraction et que le libre exercice du mandat parlementaire doit constituer un intérêt public prépondérant ; il demande donc que son immunité ne soit pas levée.



La commission a également entendu M. Hermann Lei, contre qui une procédure pénale a aussi été ouverte à la suite de la divulgation de transactions bancaires confidentielles effectuées par M. Philipp Hildebrand.

## 2 Bases légales

Les membres de l'Assemblée fédérale n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes (art. 162, al. 1, de la Constitution fédérale [RS 101], art. 16 LParl). Cette immunité, qui ne peut être levée, est dite absolue. L'art. 17, al. 1, LParl dispose 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 (immunité relative) ; le simple consentement du député ne suffit pas. Dans le cas présent, la commission doit se prononcer sur un cas d'immunité relative.

Toute requête visant à lever l'immunité d'un député est examinée par la commission compétente de chacun des deux conseils (art. 17, al. 1, LParl). La demande est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont le député est membre (art. 17a, al. 1, LParl).

Lorsqu'elle est appelée à examiner une requête visant à lever l'immunité d'un député, la commission doit commencer par se demander si l'acte incriminé a un rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires (art. 17, al. 1, LParl) ; ce n'est qu'ensuite qu'elle décide d'entrer en matière ou non sur ladite requête. Si elle considère qu'il n'y a pas de rapport direct, elle n'entre pas en matière sur la requête et la procédure pénale peut suivre son cours. Dans le cas contraire, elle entre en matière et doit ensuite décider s'il y a lieu de lever l'immunité ou non. Dans un premier temps, elle doit procéder à un examen sommaire du caractère punissable des faits reprochés ; si ce dernier doit être très vraisemblablement exclu, la commission doit refuser la levée de l'immunité. Dans un deuxième temps, la commission doit *peser les 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.

Les intérêts en présence sont essentiellement de deux ordres :

- *Intérêts de nature institutionnelle* : l'immunité a pour but de permettre au Parlement de fonctionner correctement en mettant les parlementaires, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'abri des poursuites pénales abusives, sans fondement ou d'une importance mineure.
- *Intérêts liés à la procédure pénale ouverte contre le parlementaire* : 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, d'autant plus si l'infraction est grave. L'intérêt des victimes de l'infraction et, par conséquent, leur droit à une protection efficace par le droit pénal est aussi à prendre en considération.

## 3 Considérations de la commission

La commission a mené une procédure distincte (examen et décision) pour chacun des deux groupes de faits.

### 3.1 Appréciation du premier groupe de faits

Le premier groupe concerne des faits que le conseiller national Christoph Blocher aurait commis le 3 décembre 2011. La commission a donc dû commencer par déterminer si des faits commis avant



l'entrée en fonction d'un député sont effectivement couverts par l'immunité relative ; elle s'est fondée pour ce faire sur une note que le Service juridique des Services du Parlement lui a remise le 25 avril 2012 en vertu du mandat qu'elle lui avait confié le 28 mars 2012.

La commission estime qu'elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour décider à quel moment l'immunité relative commence à déployer ses effets, car il s'agit en l'occurrence d'une question d'ordre purement juridique. Se fondant sur les bases légales en vigueur, elle conclut que le moment de l'entrée en fonction est déterminant ; celui-ci est fixé dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) ainsi que dans la loi sur le Parlement : le Conseil national constate qu'il est constitué si l'élection de la majorité des députés n'a fait l'objet d'aucun recours ou a été validée (cf. art. 53, al. 1, LDP ; art. 1 du règlement du Conseil national [RCN, RS 171.13]). C'est à cet instant précis que s'achève la législature du Conseil national et donc le mandat des conseillers nationaux qui étaient précédemment en fonction. Après avoir constaté qu'il était constitué, le Conseil national procède à l'assermentation des députés présents dont l'élection n'a fait l'objet d'aucun recours ou a été validée (cf. art. 1, al. 2, let. c, RCN). C'est alors que les membres nouvellement élus du Conseil national entrent en fonction (cf. art. 3, al. 1, LParl). Ce n'est qu'à partir de cet instant qu'un conseiller national élu est effectivement membre de l'Assemblée fédérale – autrement dit député au sens de l'art. 6, al. 1, LParl – et qu'il bénéficie des droits et est soumis aux obligations qui sont prévus par la Constitution et par la loi : ainsi, pour remplir sa fonction, il a par exemple le droit de participer aux séances de commission et de consulter des documents confidentiels ; il peut également déposer des interventions, des initiatives parlementaires et des propositions d'amendement. Pour la commission, l'entrée en fonction du député et son statut juridique de membre de l'Assemblée fédérale déterminent donc également le moment à partir duquel l'immunité relative commence à déployer ses effets.

Partant de ce principe, la commission a encore étudié la question de savoir si l'on pouvait considérer, le cas échéant, que l'immunité relative puisse déployer ses effets de manière anticipée. Elle a conclu qu'une disposition légale en ce sens était alors nécessaire, et ce tant pour l'immunité absolue que pour l'immunité relative. Elle relève à ce sujet que les cas concernés sont énumérés de façon exhaustive dans la loi et dans le règlement : il s'agit des infractions qui ont un rapport direct avec des actes officiels que les députés élus, mais non assermentés, ont dû accomplir dans le cadre de la séance constitutive du Conseil national en vertu de la loi (cf. art. 53, al. 2, LDP ainsi que art. 1, al. 2, let. a, b et c et art. 3 et 4 RCN). Même si les députés élus reçoivent des Services du Parlement, avant même leur entrée en fonction, les documents dont ils ont besoin relative aux séances des conseils et sont indemnisés pour leur participation à la séance de leur groupe en vue de préparer la première session de la législature, ils ne changent pas pour autant de statut juridique à ce moment-là : en effet, les documents concernés sont des documents publics, qui sont pour la plupart consultables sur Internet ; quant à l'indemnisation, elle se fonde sur une décision de la Délégation administrative (DA) de 2007, qui prévoit que les députés élus mais n'ayant pas encore prêté serment sont indemnisés, jusqu'à nouvel ordre, pour leur participation à ces séances de groupe. En d'autres termes, la loi ne prévoit pas expressément ce droit à l'indemnisation, mais la DA considère qu'une exception se justifie en l'espèce.

Au vu de ce qui précède, la commission décide, par 6 voix contre 2 et 1 abstention, que les faits antérieurs au 5 décembre 2011 reprochés au conseiller national Christoph Blocher par le Ministère public ne sont pas couverts par l'immunité relative. Ainsi, elle n'entre pas en matière sur la requête du Ministère public s'agissant du premier groupe de faits.

Une minorité de la commission estime en substance que se fonder exclusivement sur la date de l'assermentation – et, partant, de l'entrée en fonction – revient à faire preuve d'un formalisme excessif. En l'occurrence, un élu du peuple doit être considéré comme conseiller national dès son



élection, même s'il n'est pas encore entré formellement en fonction. La minorité soutient donc que l'immunité relative doit commencer à déployer ses effets avant même l'entrée en fonction du député ; elle estime qu'il y a lieu d'entrée en matière sur la requête du Ministère public s'agissant du premier groupe de faits.

La commission s'est aussi penchée sur la question du droit applicable aux faits survenus avant le 5 décembre 2011, date à laquelle les nouvelles dispositions relatives à l'immunité sont entrées en vigueur (RO 2011 4627). Elle a constaté à l'unanimité que toutes les requêtes déposées auprès de l'Assemblée fédérale après le 5 décembre 2011 seraient examinées par les commissions compétentes selon le nouveau droit, et ce, indépendamment de la date à laquelle les actes incriminés ont été commis. Eu égard à la décision de non-entrée en matière, elle n'a pas tranché la question de savoir si c'était la notion d'immunité selon l'ancien droit – plus vaste – ou celle selon le nouveau droit – plus restreinte – qui devait s'appliquer aux faits antérieurs au 5 décembre 2011.

### **3.2 Appréciation du second groupe de faits**

Le second groupe concerne des faits qui se sont déroulés le 27 décembre 2011, soit après l'entrée en fonction du conseiller national Christoph Blocher. Le Ministère public soupçonne l'intéressé d'avoir tenté, lors d'une rencontre qu'il aurait eue à son domicile, d'inciter M. Hermann Lei à violer le secret bancaire. Les arguments développés par le Ministère public sont les suivants : « Il existe une présomption sérieuse selon laquelle, lors de cette rencontre à Herrliberg, le prévenu [le conseiller national Christoph Blocher] a informé Hermann Lei de l'enquête que le journaliste Urs Paul Engeler, de la *Weltwoche*, était en train de réaliser sur l'affaire Hildebrand. En outre, à cette occasion, le prévenu aurait chargé M. Lei d'informer M. Engeler, avec le concours de Reto T., des transactions bancaires confidentielles effectuées par Philipp Hildebrand. Par la suite, Hermann Lei et Reto T. se sont rencontrés à plusieurs reprises ; Hermann Lei aurait alors tout au moins tenté de convaincre Reto T. de prendre contact avec la *Weltwoche* et de révéler à M. Engeler les transactions bancaires précitées. » [traduction]

#### **3.2.1 Entrée en matière**

Dans un premier temps, la commission a dû déterminer si les faits en question étaient en rapport direct avec la fonction ou les activités parlementaires de M. Blocher (cf. art. 17, al. 1, LParl).

La majorité de la commission a conclu que les faits que M. Blocher aurait commis le 27 décembre 2011 étaient en rapport direct avec son statut de membre de la plus haute autorité de haute surveillance de la Confédération (art. 169 Cst.) ; elle estime qu'un député a le devoir d'agir lorsque des indices tangibles permettent de conclure à un dysfonctionnement de la haute surveillance parlementaire. C'est pourquoi elle a décidé, par 5 voix contre 3 et 1 abstention, d'entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent le second groupe de faits.

Une minorité de la commission estime aussi qu'un député qui soupçonne des dysfonctionnements doit pouvoir en informer les organes de surveillance. Par contre, elle est d'avis que, notamment d'un point de vue juridique, contribuer à la transmission de documents ou de données aux médias ne saurait être considérée comme une action effectuée en rapport direct avec l'exercice de la fonction de surveillance et, partant, avec les fonctions ou les activités parlementaires.

#### **3.2.2 Levée de l'immunité**

Après que la commission est entrée en matière sur une requête visant à lever l'immunité d'un député, elle doit décider s'il y a lieu de lever cette immunité ou non. Pour ce faire, elle procède à l'examen décrit au ch. 2 : elle commence par formuler un jugement sommaire quant à la portée, du



point de vue du droit pénal, du comportement en question ; en d'autres termes, il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction et que des indices suffisants puissent être avancés. Si elle conclut que tel est le cas, elle procède à une évaluation des intérêts publics en présence.

La majorité de la commission estime que les reproches à M. Blocher ne sont pas suffisamment graves : le Ministère public reproche au conseiller national Christoph Blocher d'avoir, à l'occasion d'une rencontre le 27 décembre 2011, informé Hermann Lei que le journaliste Urs Paul Engeler de la « Weltwoche » effectuait des recherches en lien avec l'affaire Hildebrand et d'avoir chargé M. Lei de communiquer au journaliste Urs Paul Engeler, avec le concours de Reto T., des informations confidentielles relatives à l'affaire Hildebrand. Entendus par la commission, M. Blocher et M. Lei ont reconnu avoir évoqué l'enquête de M. Engeler, mais ils ont tous deux nié que M. Blocher se fût activement employé à ce que des informations soient divulguées auprès du journaliste. Par ailleurs, ils ont indiqué que M. Blocher n'aurait nullement eu besoin d'agir de la sorte, puisque M. Lei et Reto T. avaient décidé, avant cette conversation, de s'adresser à la presse. La majorité de la commission considère que, au vu de la gravité relative des reproches formulés, l'intérêt du Parlement et des membres de celui-ci au libre exercice de la haute surveillance l'emporte sur l'intérêt à la poursuite pénale.

Une minorité de la commission n'est pas de cet avis : à ses yeux, la participation à la divulgation d'informations soumises au secret bancaire constitue une violation grave de la loi. Si le Parlement est tenu d'exercer la haute surveillance sur la BNS et ses organes de direction, les députés disposent d'autres moyens que le recours à la presse pour dénoncer les dysfonctionnements. Si MM. Blocher, Lei et Reto T. n'étaient pas satisfaits du communiqué de presse que la BNS a publié le 23 décembre 2011, ils ont eu à plusieurs reprises la possibilité de s'expliquer avec la présidente de la Confédération qui, de l'aveu même de M. Blocher, a pris très au sérieux les informations qui lui ont été communiquées. Dans ce contexte, la minorité considère qu'il convient de faire primer l'intérêt à la poursuite pénale – poursuite qui ne doit pas nécessairement déboucher sur une condamnation.

La commission décide, par 5 voix contre 4, de ne pas lever l'immunité du conseiller national Christoph Blocher.