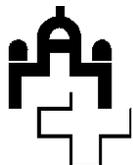


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



18.190 n Immunité de l'ancien Conseiller national Christian Miesch. Demande de levée

Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 12 septembre 2018

Réunie le 12 septembre 2018, la Commission de l'immunité du Conseil national (CdI-N) a examiné pour la seconde fois, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la demande de levée de l'immunité de l'ancien conseiller national Christian Miesch, déposée le 23 avril 2018 par le Ministère public de la Confédération (MPC).

Décision de la commission

La commission a décidé, par 5 voix contre 3, de lever l'immunité.

Pour la commission :
La présidente

Mattea Meyer

Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Bases légales
- 3 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 19 juin 2018
- 4 Décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 21 août 2018
- 5 Considérations de la commission



1 Situation initiale

Dans sa requête déposée le 23 avril 2018, le MPC a demandé à la Cdl-N de lever l'immunité parlementaire de l'ancien conseiller national Christian Miesch.

Le MPC requiert l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre M. Miesch en vertu de l'art. 17, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) en raison de soupçons de corruption passive et d'acceptation d'un avantage (art. 322^{quater} et art. 322^{sexies} du Code pénal, RS 311.0).

Le 4 avril 2015, M. Miesch a, en tant que secrétaire de l'intergroupe parlementaire Suisse-Kazakhstan, facturé à Thomas Borer, lobbyiste pour le compte du ministère de la justice kazakhe, la somme de 4635 francs pour le dépôt de l'interpellation [14.3957](#), « Détournement présumé de fonds publics de la République du Kazakhstan. Que fait la Suisse ? » (date de dépôt : 26.9.2014), afin de se procurer un abonnement général des CFF. En janvier 2017, la société Dr. Borer Consulting SA a exigé de M. Miesch le remboursement de ce montant, qu'elle considérait avoir versé à tort. Se référant à la date de la facture, la société a fait valoir que, d'une part, M. Miesch était alors toujours conseiller national et disposait de ce fait de l'abonnement général que lui avait remis le Parlement et que, d'autre part, M. Borer avait alors achevé depuis longtemps son mandat pour le compte du ministère de la justice kazakhe. M. Miesch a alors procédé au remboursement souhaité.

2 Bases légales

Loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10)

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 (art. 17, al. 1, LParl). La demande de l'autorité de poursuite pénale est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont le député est membre (art. 17a, al. 1, LParl). Les commissions constatent explicitement le quorum au début de la séance (art. 17a, al. 3, LParl). Elles procèdent à l'audition du député en cause, qui ne peut se faire représenter, ni se faire accompagner par un tiers (art. 17a, al. 4, LParl).

Appelée à examiner une demande relative à l'immunité d'un député, la commission doit d'abord se demander si l'acte incriminé *est couvert par* l'immunité relative. Il lui faut alors examiner s'il existe un *rapport direct* avec les fonctions ou les activités parlementaires, ainsi que se pencher sur la question de la *durée de validité* de la protection offerte par l'immunité relative.

Si elle considère qu'il *n'y a pas* de rapport direct ou que la durée de validité de la protection est échue, elle n'entre pas en matière sur la demande 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. Après un examen sommaire du caractère pénalement punissable des faits reprochés – si ce dernier doit être très vraisemblablement exclu, il n'y a pas lieu de lever l'immunité –, la commission doit *peser les intérêts en présence*, qui 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 leur droit à une protection efficace par le droit pénal sont aussi à prendre en considération.

Code pénal suisse (CP ; RS 311.0)

Les infractions que le MPC fait valoir pour justifier sa demande sont les suivantes :

Art. 322^{quater} Corruption passive

Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{sexies} Acceptation d'un avantage

Quiconque, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Elimination des divergences

Conformément à l'art. 17a, al. 2, LParl, si les décisions des deux commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière sur la demande de lever l'immunité ou en ce qui concerne la levée de l'immunité elle-même, une procédure d'élimination des divergences est ouverte. Le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif. Cela correspond aux règles, introduites en 1962, qui s'appliquent aux conseils en cas de divergences concernant des cas particuliers (art. 95 LParl) ; ces règles consistent à donner le dernier mot au conseil qui rejette une proposition (par exemple, pour l'entrée en matière sur des projets d'acte [let. a] ou pour l'approbation d'un traité international [let. c]).

En ce qui concerne les divergences relatives aux demandes de levée de l'immunité, ce principe produit les effets suivants :

- Si les décisions des deux commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière, c'est cette divergence qui doit être éliminée en premier ; en d'autres termes, la procédure d'élimination des divergences (analogue à celle prévue à l'art. 95, let. a, LParl) ne porte alors que sur l'entrée en matière. Si une commission considère par deux fois que l'acte incriminé n'a aucun rapport direct avec le mandat parlementaire, partant qu'il ne s'agit pas d'un cas d'immunité et qu'il n'y a donc pas lieu de demander une autorisation pour mener une



poursuite pénale, sa décision l'emporte sur celle de son homologue de l'autre conseil et la poursuite pénale peut être menée librement ;

- Si les deux commissions sont d'avis qu'il y a lieu d'entrer en matière sur la requête - et s'accordent ainsi à dire que le député concerné jouit de l'immunité - mais que leurs décisions divergent en ce qui concerne la levée de l'immunité elle-même, la décision de la commission qui aura rejeté par deux fois la levée de l'immunité l'emporte définitivement et exclut toute poursuite pénale. Cette règle correspond elle aussi au principe selon lequel le dernier mot est donné au conseil qui rejette une proposition.

3 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 19 juin 2018

Le 19 juin 2018, la Cdl-N a entendu l'ancien conseiller national Christian Miesch et a examiné la demande de levée de l'immunité déposée par le MPC le 23 avril 2018. Elle est parvenue à la conclusion que la protection offerte par l'immunité s'applique encore dans les cas où un ancien député fait l'objet de poursuites pénales pour une infraction commise alors qu'il était encore en fonction. L'existence d'un rapport direct entre l'infraction et les fonctions ou les activités parlementaires, qui est une des conditions à l'entrée en matière, n'a pas été contestée. Eu égard à ces considérations, la commission a donc décidé, à l'unanimité, d'entrer en matière sur la demande. Dans un deuxième temps, la commission a décidé, par 5 voix contre 3, de ne pas lever l'immunité de M. Miesch (pour les détails, voir le [rapport](#) de la Cdl-N du 19.6.2018).

4 Décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 21 août 2018

A sa séance du 21 août 2018, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a entendu l'ancien conseiller national Christian Miesch et a examiné la demande de levée de l'immunité déposée par le MPC le 23 avril 2018. Elle s'est ralliée à l'avis de la Cdl-N selon lequel la protection offerte par l'immunité s'applique encore dans les cas où un ancien député fait l'objet de poursuites pénales pour une infraction commise alors qu'il était encore en fonction. Elle est entrée en matière sans opposition sur la demande. La commission s'est ensuite demandé si les intérêts liés à la procédure pénale l'emportaient sur les intérêts de l'institution parlementaire : contrairement à la Cdl-N, elle a conclu qu'il y avait lieu de lever l'immunité de M. Miesch et a décidé, par 11 voix contre 1, de le faire (pour les détails, voir le [rapport](#) de la CAJ-E du 21.8.2018).

5 Considérations de la commission

Le 12 septembre 2018, la commission s'est penchée une deuxième fois sur la question d'une éventuelle levée de l'immunité de M. Miesch, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. La question de l'entrée en matière ne se posait plus, puisque les décisions des deux commissions concordaient sur ce point.

La commission constate que l'ancien conseiller national n'a pas pu expliquer clairement pourquoi il avait établi une facture d'un montant de 4635 francs. Elle souligne que l'enquête pénale est du ressort de l'autorité de poursuite pénale et non de celui de la commission. Pour examiner la demande de levée de l'immunité, la commission se fonde sur les faits tels qu'ils ont été exposés par l'autorité de poursuite pénale compétente et par le député en cause. A l'instar de la CAJ-E, la Cdl-N estime qu'il est important, pour préserver la réputation du Parlement, de dissiper tout soupçon de corruption pesant sur lui et de ne pas empêcher l'ouverture d'une procédure pénale ordinaire le cas échéant. Comme les doutes n'ont pu être complètement dissipés dans le cas présent, la commission



est parvenue, lors de ce nouvel examen, à la même conclusion que la CAJ-E, à savoir qu'il serait dans l'intérêt du Parlement que toutes les questions encore en suspens soient éclaircies dans le cadre d'une procédure pénale. Une minorité de la commission considère qu'il faut replacer ce cas dans son contexte, à savoir celui d'une lutte de pouvoir interne au Kazakhstan. Elle rappelle qu'il y a déjà eu, par le passé, des cas similaires, dans lesquels les procédures de traitement de cas d'immunité n'ont pas abouti à une levée de l'immunité. D'après elle, la Commission de l'immunité doit veiller à suivre une ligne claire et à garantir l'égalité de traitement.