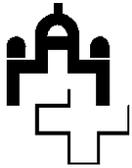


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



**20.190 é Immunité du procureur général de la Confédération Michael Lauber.
Demande de levée**

Rapport de la Commission de l'immunité du Conseil national du 24 août 2020

Réunie le 24 août 2020, la Commission de l'immunité du Conseil national a examiné la demande du procureur fédéral extraordinaire du 29 juillet 2020 visant à lever l'immunité du procureur général de la Confédération, Michael Lauber.

Proposition de la commission

La commission, qui est entrée en matière sur la demande à l'unanimité, a décidé, par 8 voix contre 1, de lever l'immunité de M. Lauber.

Pour la commission :
Le président

Jacques Nicolet

Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Bases légales
- 3 Considérations et décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États
- 4 Considérations de la commission



1 Situation initiale

Le 29 juin 2020, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a nommé procureur fédéral extraordinaire M. Stefan Keller, président de la Cour suprême et du Tribunal administratif du canton d'Obwald. À l'origine, M. Keller devait examiner quatre plaintes pénales déposées à l'encontre du procureur général de la Confédération, Michael Lauber, du président de la FIFA, Gianni Infantino, et d'autres personnes. De nouvelles plaintes ont été déposées dans l'intervalle. À l'issue de l'examen de deux plaintes (l'une, déposée le 11.5.2020 à l'encontre de Gianni Infantino, et l'autre, déposée le 15.6.2020 à l'encontre du premier procureur du Haut-Valais, Rinaldo Arnold), le procureur fédéral extraordinaire est parvenu à la conclusion qu'il existait des éléments constitutifs d'un comportement répréhensible en rapport avec les rencontres entre MM. Lauber, Infantino, Arnold et d'autres personnes.

Dans sa requête déposée le 29 juillet 2020, le procureur fédéral extraordinaire a demandé à la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) et à la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdl-N) l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre M. Lauber en vertu de l'art. 14, al. 1, de la loi sur la responsabilité (LRCF ; 170.32) en raison de soupçons d'abus d'autorité (art. 312 du code pénal [CP ; RS 311.0]), de violation du secret de fonction (art. 320 CP) et d'entrave à l'action pénale (art. 305 CP).

Les quatre rencontres en cause entre M. Lauber et diverses personnes (Gianni Infantino, président de la FIFA, Rinaldo Arnold, premier procureur du Haut-Valais, André Marty, chef de l'information du Ministère public de la Confédération [MPC], Olivier Thormann, procureur fédéral en chef au moment des faits, et Marco Villiger, alors directeur du service juridique et secrétaire général adjoint de la FIFA) sont censées s'être déroulées le 8 juillet 2015, le 22 mars 2016, le 22 avril 2016 et le 16 juin 2017, les personnes présentes n'étant pas systématiquement les mêmes. Le but et la teneur de ces rencontres non consignées sont controversés. À l'instar du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal administratif fédéral (TAF), le procureur fédéral extraordinaire relève que les motifs avancés par les participants pour expliquer la tenue des rencontres en question ne sont pas convaincants. Il part par conséquent du principe que le dossier existant (documents de l'AS-MPC concernant l'enquête disciplinaire à l'encontre du procureur général, arrêts du TPF du 17.6.2019 et du TAF du 22.6.2020) n'a pas permis jusqu'ici de faire la lumière sur les objectifs réels des rencontres incriminées et que, partant, on ne peut exclure un but qui serait pénalement répréhensible.

Lors de son audition par la Cdl-N, M. Lauber a fait valoir qu'il ne découlait de la demande de levée d'immunité aucun élément susceptible de fonder un soupçon suffisant quant à des faits pénalement répréhensibles. Il a indiqué que tant l'AS-MPC, dans le cadre de la procédure disciplinaire, que le TPF, dans la procédure de récusation, et finalement le TAF avaient examiné en détail la question des rencontres en cause, et qu'aucune autorité n'avait relevé d'indices d'un comportement punissable. Et de rappeler que si le caractère punissable du comportement considéré se révèle douteux ou inexistant, il convient, dans le cadre de la pesée des intérêts et eu égard en particulier au fonctionnement du MPC en tant qu'institution, de ne pas lever l'immunité. M. Lauber a déclaré qu'il n'était pas acceptable de lever l'immunité afin de compenser l'inconsistance d'une requête et d'établir a posteriori, par le biais d'une procédure pénale, l'existence d'un soupçon suffisant. Selon lui, la typologie des plaintes pénales déposées permet de penser que celles-ci font partie de ce que l'on appelle la communication judiciaire ; des plaintes de ce genre, sans reproche concret relatif à un comportement punissable, doivent être appréciées dans le contexte des procédures menées par le MPC et des intérêts particuliers des parties concernées.



2 Bases légales

Loi sur la responsabilité (LRCF ; RS 170.32) et loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10)

Une autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport direct avec leur activité ou situation officielle (art. 14, al. 1, LRCF). Les présidents des conseils désignent, conformément à l'art. 84 LParl, le conseil dont la commission examine en priorité la requête visant à lever l'immunité (art. 14, al. 2, LRCF). Les commissions constatent explicitement le quorum au début de la séance (art. 14, al. 3, LRCF en relation avec l'art. 17a, al. 3, LParl). Elles donnent au prévenu l'occasion de se prononcer (art. 14, al. 4, LRCF).

Appelée à examiner une demande relative à l'immunité de membres d'autorités ou de magistrats élus par l'Assemblée fédérale, la commission concernée 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 activités officielles, 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 échuë, la commission 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 :*

Les membres d'autorités ou magistrats élus par l'Assemblée fédérale doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, être à l'abri des poursuites pénales abusives, sans fondement ou d'une importance mineure. L'immunité a pour but de permettre à l'autorité concernée de fonctionner correctement.

- *Intérêts liés à la procédure pénale :*

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 (CP ; RS 311.0)

Les infractions que le procureur fédéral extraordinaire fait valoir pour justifier sa demande sont les suivantes :



Art. 305 Entrave à l'action pénale

¹ Celui qui aura soustrait une personne à une poursuite pénale ou à l'exécution d'une peine ou d'une des mesures prévues aux art. 59 à 61, 63 et 64 sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

^{1bis} Encourra la même peine celui qui aura soustrait une personne à une poursuite pénale ouverte à l'étranger ou à l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure relevant des art. 59 à 61, 63 ou 64 prononcées à l'étranger pour un des crimes visés à l'art. 101.

² Le juge pourra exempter le délinquant de toute peine si les relations de celui-ci avec la personne par lui favorisée sont assez étroites pour rendre sa conduite excusable.

Art. 312 Abus d'autorité

Les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui, auront abusé des pouvoirs de leur charge, seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 320 Violation du secret de fonction

¹ Celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

La révélation demeure punissable alors même que la charge ou l'emploi a pris fin.

² La révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure.

3 Considérations et décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États

Sur la proposition des présidents de la CAJ-E et de la Cdl-N, la présidente du Conseil national et le président du Conseil des États ont décidé, le 31 juillet 2020, qu'il reviendrait à la CAJ-E d'examiner la demande du procureur fédéral extraordinaire en priorité. La CAJ-E s'est penchée sur cette requête à sa séance du 11 août 2020. Après être entrée en matière à l'unanimité, elle s'est déclarée favorable, par 10 voix contre 1, à la levée de l'immunité du procureur général de la Confédération.

4 Considérations de la commission

Après avoir auditionné Michael Lauber, la Cdl-N a, dans un premier temps, estimé que les faits reprochés à l'intéressé avaient un rapport direct avec ses fonctions et activités officielles ; elle a ainsi décidé, à l'unanimité, d'entrer en matière sur la demande du procureur fédéral extraordinaire. Pour la commission, il ne fait en effet aucun doute que M. Lauber a participé aux rencontres précitées en sa qualité de procureur général de la Confédération. La commission souligne par ailleurs que la



protection découlant de l'immunité relative continue de s'appliquer aux personnes ayant prétendument commis des infractions dans l'exercice de leurs fonctions si les intéressé(e)s ont déjà quitté leurs fonctions au moment où la procédure pénale est engagée. Par conséquent, le procureur général serait également protégé par l'immunité s'il n'était plus en fonction au moment de l'ouverture de la procédure pénale.

Dans un deuxième temps, la Cdl-N s'est demandé si les intérêts liés à la procédure pénale l'emportaient sur les intérêts institutionnels du MPC. Se ralliant à l'avis de la CAJ-E, elle estime que, en l'espèce, il est dans l'intérêt du MPC en tant qu'institution que les faits relatifs aux rencontres non consignées puissent être clarifiés et évalués de manière exhaustive dans le cadre d'une procédure pénale. À ses yeux, il est inconcevable de ne pas examiner désormais plus avant une affaire qui occupe l'attention des médias depuis plusieurs années. La commission souligne que la levée de l'immunité est la condition sine qua non pour qu'une procédure pénale puisse faire la plus grande transparence sur les rencontres incriminées. Elle est d'avis que cette levée-ci n'ouvre pas la porte à des plaintes pénales qui seraient de l'ordre de la « communication judiciaire » et rappelle que, pour être suivi d'effets, ce type de plaintes devrait également franchir deux obstacles : un procureur fédéral extraordinaire et les commissions parlementaires compétentes devraient arriver à la conclusion qu'il y a lieu d'engager une procédure pénale.

La décision de la commission lève définitivement l'immunité du procureur général de la Confédération.