

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



---

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

---

Décision de la Commission des affaires juridiques du 31 mai 2012

---

Réunie le 31 mai 2012, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats 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. Auparavant, la Commission de l'immunité du Conseil national s'était penchée sur cet objet en vertu de l'art. 17a, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10) à sa séance du 25 avril 2012.

### Proposition de la commission

La commission a décidé, par 11 voix contre 2, 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 10 voix contre 3, de ne pas entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les actes que M. Blocher aurait commis le 27 décembre 2011.

Pour la commission :  
La présidente

Anne Seydoux-Christe

### Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 25 avril 2012
- 3 Audition du conseiller national Christoph Blocher par la CAJ-E le 31 mai 2012
- 4 Bases légales
- 5 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 (Cdl-N) et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E), une requête visant à lever l'immunité relative dont jouit le 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 au Parlement 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.

## **2 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 25 avril 2012**

Le 25 avril 2012, la Cdl-N a examiné la requête en sa qualité de commission compétente du conseil dont M. Blocher est membre. Après avoir entendu l'intéressé, elle 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 relative du conseiller national Christoph Blocher.

## **3 Audition du conseiller national Christoph Blocher par la CAJ-E le 31 mai 2012**

Le 31 mai 2012, la CAJ-E a entendu à son tour M. Blocher. A cette occasion, ce dernier a essentiellement réitéré les propos qu'il avait tenus devant la Cdl-N (cf. décision de la Cdl-N du 25 avril 2012, p. 2 s.), en insistant particulièrement sur la question du moment à partir duquel l'immunité relative commence à déployer ses effets. Il a prétendu à ce sujet que, selon la pratique et la doctrine, les nouveaux conseillers nationaux jouissent de l'immunité dès que leur élection est réputée valide, autrement dit avant leur assermentation ; partant, il a fait valoir que les actes qu'il aurait commis le 3 décembre 2011 seraient couverts par l'immunité parlementaire. M. Blocher a cependant nié une nouvelle fois s'être rendu complice de violation du secret bancaire et avoir incité quiconque à divulguer à la presse les transactions bancaires de Philipp Hildebrand. Par ailleurs, il a estimé que les faits en question – à supposer qu'ils fussent avérés – s'inscriraient de toute manière dans le cadre de son mandat de conseiller national, en vertu du principe qui veut que tout parlementaire se doit, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire, d'examiner



les dysfonctionnements qui lui sont communiqués et de veiller à ce qu'ils soient résolus. Pour conclure, M. Blocher a déclaré que l'immunité parlementaire devait lui être accordée pour tous les faits qui lui étaient reprochés, qu'il continuait de les contester, et que le Ministère public ne devait par conséquent pas être autorisé à mener une procédure pénale contre lui.

#### **4 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 ayant un 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 être réactivée. 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, en toute logique, refuser la levée d'immunité. Dans un deuxième temps, la commission doit évaluer 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.

Ces intérêts 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 ; cela est d'autant plus primordial que l'infraction est plus 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.

#### **5 Considérations de la commission**

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



## 5.1 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 actes commis avant l'entrée en fonction d'un député sont effectivement couverts par l'immunité relative. A l'instar de la Cdl-N, une majorité de la commission a conclu que l'immunité relative commençait à déployer ses effets au moment de l'entrée en fonction du député. Se ralliant aux arguments de la Cdl-N (cf. rapport du 25 avril 2012, p. 4 s.), elle a affirmé que la période de fonction des conseillers nationaux, qui sont élus pour quatre ans en vertu de l'art. 145 de la Constitution, commençait au moment de leur assermentation et non pas le jour de leur élection. Elle en voulait pour preuve le fait qu'une éventuelle convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale une semaine avant l'assermentation des députés nouvellement élus (pour élire un général, par ex.) serait adressée aux députés en place durant la législature en cours. Elle a aussi rappelé que ce n'est pas immédiatement à l'issue des élections que les commissions se constituent à nouveau, mais après le changement de législature. La majorité a ajouté que si les députés entraient en fonction dès leur élection, les députés nouvellement élus viendraient s'ajouter à ceux encore en place jusqu'à la fin de la législature ; ainsi, durant une période transitoire, le Parlement pourrait compter davantage de députés que ce que prévoient la loi (par ex., 325 conseillers nationaux au lieu de 200). Enfin, elle a considéré que le moment à partir duquel l'immunité relative d'un député commence à déployer ses effets devait être déterminé de manière uniforme, claire et transparente aussi bien pour les personnes élues que pour le public ; or, le moment à partir duquel l'élection d'un député est réputée valide ne satisfait pas à ces critères, puisqu'il dépend des procédures de recours, qui diffèrent d'un canton à l'autre, et qu'il ne fait pas l'objet d'une communication officielle aux élus.

Une minorité de la commission considère pour sa part que les faits qui sont antérieurs à l'assermentation d'un député, mais qui continuent à déployer leurs effets au-delà de ce moment, peuvent aussi être couverts par l'immunité. La minorité conclut donc que si un député ne peut bénéficier de l'immunité qu'à condition d'avoir été assermenté, on ne peut exclure que ladite immunité s'applique à des faits antérieurs. Elle propose donc d'entrer en matière sur la demande en ce qui concerne le premier groupe de faits.

La commission a décidé, par 11 voix contre 2, de ne pas entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les faits qui se sont produits le 3 décembre 2011, soit avant l'entrée en fonction du conseiller national Christoph Blocher, le 5 décembre 2011.

Auparavant, la commission s'était penchée – comme la Cdl-N avant elle – 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). Ses membres ont été unanimes à constater que, en vertu de la disposition transitoire relative à la modification du 17 juin 2011 de la LParl, le nouveau droit – que ce soit au niveau de la procédure ou sur le fond – s'appliquait à toutes les requêtes déposées auprès de l'Assemblée fédérale après le 5 décembre 2011, et ce, indépendamment de la date à laquelle les actes incriminés avaient été commis.

## 5.2 Appréciation du second groupe de faits

Le second groupe de faits se déroulé 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 qui aurait eu lieu à son domicile, d'inciter 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]

Dans un premier temps, la commission a dû déterminer si les faits en question avaient un 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 qu'une tentative d'incitation à divulguer à la presse des données bancaires ne saurait constituer un fait ayant un rapport direct avec les fonctions ou les activités de conseiller national.

Elle a souligné en outre que, en vertu de l'art. 52 LParl, « les Commissions de gestion (CdG) exercent la haute surveillance sur la gestion conformément à l'art. 26, al. 1, 3 et 4 » ; les commissions concernées disposent, pour ce faire, des instruments et des droits ad hoc (droit à l'information, notamment). Par conséquent, elle considère que les députés n'ont aucune compétence légale pour exercer, à titre individuel, la mission de haute surveillance dévolue à l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 169 de la Constitution et de l'art. 26 LParl. La majorité de la commission ne conteste pas le droit des parlementaires qui soupçonnent ou constatent des dysfonctionnements dans des domaines relevant de la haute surveillance de la Confédération d'en informer les organes de surveillance compétents. Aussi estime-t-elle que M. Blocher a correctement agi lorsqu'il a informé la présidente de la Confédération de la situation en décembre 2011 ; elle souligne toutefois que la requête du Ministère public ne porte pas sur cette démarche. La majorité considère que M. Blocher aurait également pu informer les commissions compétentes des Chambres fédérales ou approfondir la question avec les moyens dont dispose chaque député (dépôt d'interventions parlementaires, par ex.). En l'espèce, il est reproché à M. Blocher d'avoir tenté d'inciter Hermann Lei à violer le secret bancaire: pour la majorité de la commission, il s'agit là d'un comportement sans rapport direct avec la fonction ou les activités parlementaires d'un député, d'autant moins que, l'année précédente, l'Assemblée fédérale avait clairement chargé les commissions compétentes d'appliquer les dispositions relatives à l'immunité de façon plus restrictive (uniquement les faits ayant un rapport direct avec la fonction ou les activités parlementaires d'un député).

Par contre, pour une minorité de la commission, il est plus important que les parlementaires soient à l'écoute des personnes souhaitant dénoncer des dysfonctionnements et effectuent ensuite les démarches qui s'imposent, car ce n'est qu'ainsi qu'ils accomplissent leur devoir de représentants des citoyens. Les faits de ce genre ont ainsi un rapport direct avec leur mandat parlementaire et doivent être couverts par l'immunité relative. Aussi la minorité s'est-elle prononcée en faveur de l'entrée en matière sur la demande.

Au final, la commission a décidé, par 10 voix contre 3, de ne pas entrer en matière sur les aspects de la requête du Ministère public du canton de Zurich qui concernent le second groupe de faits.



### **5.3 Suite de la procédure**

En refusant d'entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent le premier groupe de faits, la CAJ-E s'est ralliée à la décision prise par la Cdl-N le 25 avril 2012. Comme les deux commissions compétentes sont du même avis, la procédure relative au premier groupe de faits est close.

Par contre, en décidant de ne pas entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent le second groupe de faits, la CAJ-E a créé une divergence par rapport à la Cdl-N, qui avait décidé d'entrer en matière sur la demande et de ne pas lever l'immunité de M. Blocher. Conformément à l'art. 17a, al. 2, LParl, la demande est renvoyée à la Cdl-N en vue de l'élimination de la divergence. Au cas où cette dernière maintiendrait sa décision, l'objet serait renvoyé une nouvelle fois à la CAJ-E. Si celle-ci décide pour la seconde fois de ne pas entrer en matière sur la demande, ce refus est définitif.