

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 11 juin 2012

Réunie le 11 juin 2012, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a examiné les divergences qui l'opposent à la Commission de l'immunité du Conseil national s'agissant de 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 10 voix contre 3, de maintenir sa décision de ne pas entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les actes que le conseiller national Christoph Blocher aurait commis le 27 décembre 2011.

Pour la commission :
La présidente

Anne Seydoux-Christe

Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Bases légales
- 3 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 25 avril 2012
- 4 Décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 31 mai 2012
- 5 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 7 juin 2012
- 6 Considérations de la commission



1 Situation initiale

1.1 Requête du Ministère public du 27 mars 2012

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 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 ;
- 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.

L'objectif de la requête du Ministère public était de constater que M. Blocher ne bénéficiait d'aucune immunité en l'espèce et, subsidiairement, d'obtenir l'autorisation de poursuivre l'enquête pénale contre M. Blocher.

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 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.

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 concernant les 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, LParl¹) 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.

La raison pour laquelle il est possible de mener une poursuite pénale en cas de divergence quant à l'entrée en matière mais pas en cas de divergence quant à la levée de l'immunité réside dans la nature même de chacune des deux décisions :

- L'immunité relative constitue une exception au principe de la poursuite pénale. Ce privilège ne s'applique pas si les commissions ne sont pas certaines que les faits incriminés soient couverts par l'immunité relative ou si elles ne s'entendent pas sur ce point.
- A contrario, si les commissions s'accordent sur le fait que l'immunité relative s'applique au cas d'espèce mais qu'elles ne s'accordent pas sur la levée de l'immunité elle-même ou qu'elles ont des doutes à ce sujet, l'immunité n'est pas levée.

¹ Voir également à ce sujet la pratique suivie par les conseils : « Deux mots sur la procédure. Si vous vous ralliez, comme la majorité de votre commission, à la décision du Conseil des Etats, il y a décision concordante et l'objet est liquidé. La poursuite pénale pourra continuer sans l'assentiment des Chambres fédérales puisque ces dernières auront décidé que leur accord n'a pas à intervenir. Si vous persistez sur votre première décision, à savoir d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de notre collègue, le Conseil des Etats devra se prononcer à nouveau. C'est la procédure simplifiée d'élimination des divergences qui s'applique, soit l'article 95, phrase introductive de la loi sur le Parlement. Si le Conseil des Etats maintient sa décision de ne pas entrer en matière, l'objet est liquidé et la poursuite pénale suivra son cours. » (BO 2007 1377).



3 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 en revanche 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 (s'agissant des arguments de la Cdl-N, voir la décision du 25 avril 2012).

4 Décision de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 31 mai 2012

Le 31 mai 2012, la CAJ-E a examiné à son tour la requête. Après avoir entendu elle aussi l'intéressé conformément à l'art. 17a, al. 4, LParl, elle 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. Il n'y a pas de divergence sur ce point, la CAJ-E s'étant ralliée à l'avis de la Cdl-N. Par contre, la CAJ-E a décidé, par 10 voix contre 3, de ne pas non plus entrer en matière sur les aspects de la demande qui concernent les actes que M. Blocher aurait, selon le Ministère public, commis le 27 décembre 2011 (s'agissant des arguments de la CAJ-E, voir la décision du 31 mai 2012).

5 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national du 7 juin 2012

Le 7 juin 2012, la Cdl-N a décidé, par 5 voix contre 4, de maintenir sa décision d'entrer en matière sur la requête (cf. décision de la Cdl-N du 7 juin 2012).

6 Considérations de la commission

Le 11 juin 2012, la CAJ-E a entendu le président de la Cdl-N, qui lui a présenté la décision prise par sa commission. La majorité de la commission estime toujours que la tentative d'incitation à violer le secret bancaire reprochée à M. Blocher ne saurait constituer un fait ayant un rapport direct avec le mandat parlementaire de celui-ci ; selon elle, ce comportement n'a rien à voir avec les instruments dont le Parlement et ses membres disposent, de par la loi, pour l'exercice de la haute surveillance. Elle confirme ainsi sa volonté d'appliquer les dispositions relatives à l'immunité de façon restrictive.

Une minorité de la commission se rallie pour sa part aux arguments de la Cdl-N et considère qu'il existe bel et bien un rapport direct entre les faits incriminés et le mandat parlementaire de M. Blocher.

La commission décide, par 10 voix contre 3, de maintenir sa décision du 31 mai 2012.

L'objet est ainsi liquidé en vertu de l'art. 17a, al. 2, LParl.