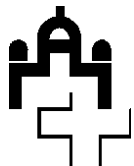


Nationalrat

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 (CdI-N) du 19 juin 2018

Réunie le 19 juin 2018, la Commission de l'immunité du Conseil national a examiné 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.

Décision de la commission

La commission, qui est entrée en matière sur la demande à l'unanimité, a décidé, par 5 voix contre 3, de ne pas lever l'immunité de M. Miesch.

Pour la commission :
La présidente

Mattea Meyer

Contenu du rapport
1 Situation initiale
2 Bases légales
3 Considérations de la commission



1 Situation initiale

Dans sa requête déposée le 23 avril 2018, le Ministère public de la Confédération (MPC) a demandé à la Commission de l'immunité du Conseil national (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.

Au cours de son audition par la commission, M. Christian Miesch a souligné qu'il avait déposé l'interpellation en question de son propre chef. Il a également relevé qu'en tant que fondateur et secrétaire de l'intergroupe parlementaire Suisse-Kazakhstan, il entretenait depuis longtemps déjà des liens avec le Kazakhstan. Rappelant qu'il avait annoncé, en mars 2015, qu'il ne se représenterait pas pour un nouveau mandat au Conseil national, il a insisté sur le fait qu'il avait continué son travail de secrétaire de l'intergroupe, avec beaucoup d'engagement, jusqu'en 2017. C'est pourquoi il considérait comme justifié de facturer les frais occasionnés par son activité, notamment les frais liés aux voyages qu'il devait effectuer en tant que secrétaire de l'intergroupe. La facture d'avril 2015 concernait des activités antérieures ; il a toutefois proposé que, à titre de défraiement, un abonnement général lui soit payé pour son activité en 2016, lorsqu'il aurait quitté les Chambres fédérales. M. Miesch a ajouté que la convention à laquelle il se référait dans sa facture avait été faite de manière incidente, dans le cadre des divers entretiens qu'il avait eus avec M. Borer au sujet du Kazakhstan. Enfin, il a indiqué qu'il s'agissait en l'occurrence d'une facture unique et qu'il avait donné suite sans délai à la demande de remboursement notifiée par la société Dr. Borer Consulting SA.

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 échuë, 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.



3 Considérations de la commission

Les commissions des conseils compétentes en matière de levée d'immunité (Commission de l'immunité du Conseil national et Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats) ne se sont encore jamais prononcées explicitement sur la question du moment auquel l'immunité relative prend fin, alors qu'elles ont déjà précisé leur position sur le moment à partir duquel l'immunité prend effet¹. La Commission de l'immunité (Cdl-N) se rallie à la position du Tribunal fédéral² et part du principe que l'immunité relative, par la protection qu'elle implique, permet non seulement de garantir le bon fonctionnement des institutions parlementaires, mais également de préserver les intérêts des parlementaires et des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale : il s'agit notamment d'éviter que le comportement d'un député soit influencé par l'éventualité d'être ultérieurement impliqué dans une procédure pénale et, partant, que sa capacité à exercer son mandat soit affectée. En ce qui concerne les infractions qui ne peuvent être commises qu'en qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire – comme dans le cas présent –, la commission estime en particulier qu'il serait choquant que la protection offerte par l'immunité relative dans le cadre des fonctions exercées ne s'applique plus lorsque la personne concernée quitte lesdites fonctions, le caractère punissable de ces agissements étant directement et intrinsèquement lié à la fonction du prévenu. C'est pourquoi la commission a considéré que la protection conférée par l'immunité parlementaire 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.

Le 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 contesté. Eu égard à ces considérations, la commission a 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. Considérant le montant facturé et le fait qu'il ne s'agit ici que d'une interpellation, elle estime que les faits reprochés à l'ancien conseiller national ne relèvent pas d'une infraction grave. Ainsi, elle estime que le dépôt d'une interpellation, qui constitue uniquement une demande d'informations adressée au Conseil fédéral, ne saurait porter à conséquence. Si des zones d'ombre subsistent s'agissant des activités pour lesquelles M. Miesch a fait valoir des défraitements, il est bon de rappeler que l'intéressé a restitué l'argent en question dès que cela lui a été demandé. La commission considère aussi que la présente affaire doit être mise en rapport avec les cas d'immunité qui ont déjà été jugés en lien avec le Kazakhstan : ainsi, vu les versements que ce pays a effectués au conseiller national Walter Müller au titre de frais de voyage et de subsistance (cf. [15.191](#) n, « Immunité du conseiller national Walter Müller. Demande de levée »³), il faut relativiser les frais d'abonnement général facturés par M. Miesch pour son mandat de secrétaire.

La commission conclut que les intérêts de l'institution parlementaire l'emportent sur les intérêts liés à la procédure pénale et qu'une levée de l'immunité de M. Miesch serait une mesure disproportionnée. Elle rappelle que si l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre d'un conseiller national en fonction peut fortement affecter ce dernier dans l'exercice même de son mandat, la perspective de faire l'objet d'une poursuite pénale après son départ du conseil peut aussi influencer son comportement pendant son mandat. C'est pourquoi la commission considère qu'un ancien conseiller

¹[12.190](#). « Immunité du conseiller national Christoph Blocher. Demande de levée ». Les commissions ont conclu que l'immunité relative commençait à déployer ses effets au moment de l'entrée en fonction du député.

² Cf. ATF 106 Ib 273 et ATF 111 IV 37.

³ L'immunité du conseiller national Walter Müller n'a pas été levée.



national devrait être traité de la même manière qu'un conseiller national en exercice dans le cadre de la pesée des intérêts.

Une minorité de la commission relève que, dans le cas présent, trop de questions restent sans réponse et que les soupçons de corruption passive et d'acceptation d'avantages n'ont pas entièrement pu être levés. De plus, elle souligne que si le dépôt d'une interpellation peut paraître anodin aux parlementaires eux-mêmes, le fait de pouvoir adresser une question directement au Conseil fédéral peut avoir une grande importance aux yeux d'un Etat étranger. Elle fait également valoir que le dépôt d'une intervention est un droit réservé aux membres de l'Assemblée fédérale, dont c'est l'une des principales tâches. La minorité est d'avis que si certains députés se sont fait rétribuer pour l'exercice de leur mandat, il est important, pour que l'institution parlementaire continue à bénéficier de la confiance du peuple, que toutes les questions encore en suspens puissent être éclaircies dans le cadre d'une procédure pénale.