

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



15.190 n Immunité de la conseillère nationale Christa Markwalder. Demande de levée

Décision de la Commission de l'immunité du 2 juillet 2015

Réunie le 2 juillet 2015, la Commission de l'immunité du Conseil national a examiné la demande de levée de l'immunité de la conseillère nationale Christa Markwalder, déposée le 29 mai 2015 par le Ministère public de la Confédération.

Décision de la commission

Estimant que les faits reprochés à la conseillère nationale Christa Markwalder avaient un rapport direct avec ses fonctions et activités officielles, la commission a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur la demande du Ministère public de la Confédération. Par 7 voix contre 2, elle a ensuite décidé de ne pas lever l'immunité de Mme Markwalder.

Pour la commission :
Le vice-président

Gerhard Pfister

Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Bases légales
- 3 Considérations de la commission



1 Situation initiale

Le 29 mai 2015, 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 la conseillère nationale Christa Markwalder. Deux plaintes avaient été déposées contre cette dernière.

Le MPC demande l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre Mme Markwalder en vertu de l'art. 17, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) pour les délits présumés suivants :

- atteinte à l'indépendance de la Confédération au sens de l'art. 266 du code pénal (CP ; RS 311.0)
- service de renseignements politiques au sens de l'art. 272 CP
- publication de débats officiels secrets au sens de l'art. 293 CP
- violation du secret de fonction au sens de l'art. 320 CP

En mai 2015, les médias ont révélé que la conseillère nationale Christa Markwalder, membre de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N), avait transmis des documents confidentiels de la commission à une lobbyiste à la fin de l'été 2013. Celle-ci les a envoyés à son mandant au Kazakhstan à l'insu de Mme Markwalder. La conseillère nationale avait déposé, en juin 2013, une interpellation intitulée « Développement des relations avec le Kazakhstan » (ip. 13.3594). Les réponses du Conseil fédéral aux questions soulevées dans cette interpellation avaient été publiées le 21 août 2013. Fin août 2013, la CPE-N a reçu les réponses écrites du Conseil fédéral aux propositions de thème déposées par ses membres, dont certaines portaient sur le Kazakhstan. Ce sont ces réponses que Mme Markwalder a transmises.

La CPE-N s'est penchée sur ce dossier à sa séance du 1^{er} juin 2015. Après avoir entendu Mme Markwalder, la commission a décidé de ne pas déposer plainte contre l'intéressée, estimant que la confidentialité des délibérations n'avait pas été violée sur le fond, car les informations concernées étaient déjà connues au moment de leur diffusion.

Le Bureau du Conseil national a également examiné cette question le 1^{er} juin 2015, à la demande de la conseillère nationale Christa Markwalder, et procédé à l'audition de cette dernière. Le président du Conseil national a ensuite indiqué au Conseil national que si le bureau avait établi une violation formelle du secret de commission, il jugeait la violation de peu d'ampleur et avait par conséquent décidé de renoncer à prendre des sanctions à l'encontre de la conseillère nationale en vertu de l'art. 13, al. 2, LParl.

Au cours de son audition par la Cdl-N, Mme Markwalder a indiqué qu'elle s'était déjà excusée auprès de la CPE-N et du Bureau du Conseil national. Elle a souligné que son intervention parlementaire et ses propositions de thème (déposées dans le cadre de la CPE-N) avaient pour but de soutenir le processus de démocratisation du Kazakhstan. Au début du mois de septembre 2013, elle a transmis les réponses écrites apportées par le Conseil fédéral à ces propositions de thème à une lobbyiste avec qui elle entretenait des relations de confiance. La conseillère nationale Christa Markwalder n'a, selon elle, tiré aucun avantage matériel de cette histoire.



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 a un *rapport direct* avec les fonctions ou les activités parlementaires du député concerné. Si elle considère qu'il *n'y a pas* de rapport direct, 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 (RS 311.0)

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

Art. 266 Atteinte à l'indépendance de la Confédération

1. Celui qui aura commis un acte tendant à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à mettre en danger cette indépendance, ou à provoquer de la part d'une puissance étrangère, dans les affaires de la Confédération, une immixtion de nature à mettre en danger l'indépendance de la Confédération, sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au moins.

2. Celui qui aura noué des intelligences avec le gouvernement d'un Etat étranger ou avec un de ses agents dans le dessein de provoquer une guerre contre la Confédération sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au moins.

Dans les cas graves, le juge pourra prononcer une peine privative de liberté à vie.

Art. 272 Service de renseignements politiques

1. Celui qui, dans l'intérêt d'un Etat étranger, ou d'un parti étranger ou d'une autre organisation de l'étranger, et au préjudice de la Suisse ou de ses ressortissants, habitants ou organismes, aura



pratiqué un service de renseignements politiques, ou aura organisé un tel service, celui qui aura engagé autrui pour un tel service ou favorisé de tels agissements, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2. Dans les cas graves, le juge prononcera une peine privative de liberté d'un an au moins. Sera en particulier considéré comme grave le fait d'avoir incité à des actes propres à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ou d'avoir donné de fausses informations de cette nature.

Art. 293 Publication de débats officiels secrets

1. Celui qui, sans en avoir le droit, aura livré à la publicité tout ou partie des actes, d'une instruction ou des débats d'une autorité qui sont secrets en vertu de la loi ou d'une décision prise par l'autorité dans les limites de sa compétence sera puni d'une amende.

2. La complicité est punissable.

3. Le juge pourra renoncer à toute peine si le secret livré à la publicité est de peu d'importance.

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 de la commission

La Cdi-N estime que le rapport direct entre la transmission par la conseillère nationale Christa Markwalder des informations émanant de la CPE-N et sa fonction ou son activité parlementaire est évident. C'est donc sans opposition qu'elle a décidé d'entrer en matière sur la demande du MPC.

La commission a ensuite effectué une pesée des intérêts en présence, opposant 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 pénale de l'infraction. Elle est parvenue à la conclusion que les intérêts de nature institutionnelle l'emportaient sur l'intérêt lié à la procédure pénale et a ainsi décidé de ne pas lever l'immunité de Mme Markwalder.

La violation du secret de fonction a été au centre des discussions menées par la commission. La majorité de ses membres estime, eu égard également aux procédures antérieures de traitement des cas d'immunité dans le cadre de soupçon de violation du secret de fonction, que l'ouverture d'une procédure pénale ne serait pas appropriée. Toujours selon la majorité, Mme Markwalder a, en transmettant des documents de séance, violé la confidentialité des délibérations des commissions. La commission estime qu'une telle violation doit avant tout être réglée à l'interne, en prenant des sanctions (art. 13 LParl). Elle a donc décidé, par 4 voix contre 4 et 1 abstention, avec la voix du vice-président, de demander au Bureau du Conseil national de prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre de la conseillère nationale Christa Markwalder. D'autres membres de la commission ont pour leur part rappelé que le bureau avait déjà pris une décision définitive à propos de cette affaire en toute connaissance de cause.