Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal

24.193 n Immunité du Conseiller national Thomas Aeschi. Demande de levée

24.194 n Immunité du Conseiller national Michael Graber. Demande de levée

---

Rapport de la Commission de l’immunité du Conseil national (CdI-N) du 12 février 2025

Réunie les 18 novembre 2024 et 12 février 2025, la Commission de l’immunité du Conseil national (CdI-N) a examiné la demande du Ministère public de la Confédération (MPC) du 19 septembre 2024 concernant la levée de l’immunité des conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber pour soupçon d’empêchement d’accomplir un acte officiel (art. 286 du code pénal).

Décisions de la commission

La commission est entrée en matière sans contre-proposition sur la demande concernant le conseiller national Thomas Aeschi et a décidé, par 4 voix contre 3 et 2 abstentions, de ne pas lever l’immunité de ce dernier.

La commission est entrée en matière sans contre-proposition sur la demande concernant le conseiller national Michael Graber et a décidé, par 4 voix contre 3 et 2 abstentions, de ne pas lever l’immunité de ce dernier.

Pour la commission :
Le président

Pierre-André Page

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

$

1 Situation initiale

Selon le journal d'intervention du Service fédéral de sécurité (SFS), le 12 juin 2024, les conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber ont tenté d'emprunter l'escalier principal du Palais du Parlement pendant la visite du président du Parlement ukrainien, faisant fi des instructions du personnel de sécurité. S'en est suivie une altercation tant verbale que physique au moment où les policiers les ont retenus. En raison d'un soupçon d'empêchement d'accomplir un acte officiel (art. 286 du code pénal), le MPC a déposé, le 19 septembre 2024, une demande de levée de l'immunité des deux députés impliqués.

La commission a entendu les conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber à sa séance du 18 novembre 2024. Thomas Aeschi a indiqué avoir été directement empoigné par le personnel de sécurité, sans avoir été préalablement informé de l'interdiction de passer. Il a ajouté que l'escalier n'était pas fermé au moyen d'un marquage visible ce jour-là. Selon Thomas Aeschi, la vidéo de l'altercation montre en outre qu'il n'a eu aucun geste agressif et qu'il s'est simplement défendu.

Michael Graber a lui aussi fait valoir qu'il n'avait eu aucun geste agressif et qu'il n'avait pas été informé au préalable de l'interdiction de passer par l'escalier.

Lors de sa séance du 18 novembre 2024, la commission a décidé, par 6 voix contre 2 et 1 abstention, de reporter sa décision concernant la levée de l'immunité des deux conseillers nationaux afin de solliciter au préalable l'avis de la Délégation administrative (DA), qui exerce le droit de disposer des locaux au Palais du Parlement (art. 69, al. 1, LParl), sur les évènements du 12 juin 2024.

Sans porter de jugement sur les faits en question, la DA fait savoir à la CdI-N, dans une lettre datée du 29 novembre 2024, qu'elle considère que le concept de sécurité retenu pour la visite du 12 juin 2024 était proportionné et que la communication à ce sujet était suffisante. Elle relève que, pour des raisons de sécurité, les détails opérationnels d'un dispositif de sécurité ne sont jamais communiqués à grande échelle et qu'ils doivent en outre pouvoir être modifiés à la dernière minute de manière à tenir compte du déroulement de la visite. Elle précise que, en l'occurrence, il n'a pas semblé opportun de communiquer sur la fermeture de courte durée d'un escalier et de la plateforme dans le hall de la coupole, étant donné que cette mesure ne gênait pas le travail parlementaire et n'empêchait aucun membre des conseils d'exercer son mandat. La DA indique enfin que, quelles que soient les circonstances et les informations communiquées, il convient de respecter les instructions concrètes du personnel de sécurité, sans quoi il n'est pas garanti que le SFS puisse remplir sa mission de protection et de sécurité.

2 Bases légales

Loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10)

Un membre de l'Assemblée fédérale 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 il est membre (art. 17*a*, al. 1, LParl). Les commissions constatent explicitement le quorum au début de la séance (art. 17*a*, al. 3, LParl). Elles procèdent à l'audition du membre de l'Assemblée fédéral en cause, qui ne peut se faire représenter ni se faire accompagner par un tiers (art. 17*a*, al. 4, LParl).

Appelée à examiner une demande de levée de l'immunité d'un ou d'une parlementaire, la commission doit d'abord se demander si l'acte incriminé a *un rapport direct* avec les fonctions ou les activités parlementaires de la personne concernée.

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 institutionnels :*
  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 membre de l'Assemblée fédérale :*
  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 procédures 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.

Les infractions que le Ministère public de la Confédération fait valoir pour justifier sa demande relèvent des dispositions suivantes :

Code pénal (CP ; RS 311.0)

Empêchement d'accomplir un acte officiel
Art. 286
Quiconque empêche une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions est puni d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus.

Les employés des entreprises définies par la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer, la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs et la loi du 19 décembre 2008 sur le transport ferroviaire de marchandises ainsi que les employés des organisations mandatées conformément à la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics et pourvues d'une autorisation de l'Office fédéral des transports sont également considérés comme des fonctionnaires.

3 Considérations de la commission

Lors de sa séance du 18 novembre 2024, la commission est entrée en matière sans contre-proposition sur la demande du MPC concernant la levée de l'immunité tant du conseiller national Thomas Aeschi que du conseiller national Michael Graber. Elle est d'avis que l'incident en question est couvert par l'immunité relative. Thomas Aeschi et Michael Graber se déplaçaient à l'intérieur du Palais du Parlement le 12 juin 2024, jour de session, dans le cadre de leur activité parlementaire. Aux yeux de la CdI-N, il existe ainsi un rapport direct évident entre leur activité officielle et leurs actes du 12 juin 2024.

Lors de sa séance du 12 février 2025, la commission a pris connaissance de l'avis de la DA du 29 novembre 2024 et a mis ensuite en balance les intérêts institutionnels (intérêts publics liés à l'exercice du mandat de parlementaire et à la capacité de fonctionnement du Parlement qui en découle) et les intérêts liés à la procédure pénale.

Aux yeux de la commission, le libre exercice du mandat parlementaire comprend en principe la liberté de mouvement au sein du Palais du Parlement. Celle-ci peut toutefois être restreinte pour des questions de sécurité, en vertu du droit de la DA de disposer des locaux (art. 69 LParl) et de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120).

La commission fait toutefois remarquer que, dans le cas d'espèce, l'élément central des faits à apprécier – la question de savoir si le personnel de sécurité du SFS avait attiré l'attention des conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber sur l'interdiction de passer avant de s'en prendre à eux physiquement – est litigieux.

Étant donné que l'escalier n'était pas fermé au moyen d'un marquage visible ce jour-là, la commission estime, sur la base des déclarations des personnes concernées, qu'il pourrait y avoir eu un malentendu entre les deux conseillers nationaux et le personnel de sécurité du SFS présent sur place et qu'il s'agit en fin de compte d'un problème de communication qui a malheureusement dégénéré en une altercation tant verbale que physique.

La commission ne remet pas du tout en question le pouvoir de donner des instructions du personnel de sécurité du Palais du Parlement et insiste sur le fait qu'il est important que les parlementaires respectent ces instructions pour que le SFS puisse remplir sa mission de protection et de sécurité. Elle fait toutefois remarquer que, dans le cas d'espèce, il existe des doutes s'agissant de savoir si, au moment décisif, les instructions concrètes étaient sans équivoque pour les personnes concernées.

La commission relève que, conformément au ch. 3.3, let. f, des principes d'action de la CdI-N et de la CAJ-E, il convient de ne pas lever l'immunité, si dans le cadre d'une évaluation sommaire, le caractère punissable d'un comportement se révèle douteux ou inexistant. Dans ce contexte, la commission estime qu'il est disproportionné de lever l'immunité des conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber et s'est donc prononcée, par 4 voix contre 3 et 2 abstentions, pour son maintien.

Une minorité arrive à la conclusion que seule la levée de l'immunité des conseillers nationaux Thomas Aeschi et Michael Graber permettra un examen circonstancié des faits et que cette mesure apparaît donc proportionnée dans le cas d'espèce – eu égard notamment à l'importance des instructions concrètes données au dernier moment par le personnel de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité, dont l'utilisation ciblée et l'étendue limitée doivent permettre de préserver au mieux la tradition d'accueil propre au Parlement.