

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



---

## 13.190            Immunité du conseiller national Toni Brunner. Demande de levée

---

Décision de la Commission de l'immunité du 13 août 2013

---

Réunie le 13 août 2013, la Commission de l'immunité a examiné la demande de lever l'immunité parlementaire du conseiller national Toni Brunner déposée le 27 mai 2013 par le Ministère public bernois.

### Décision de la commission

La commission a décidé par 5 voix contre 2 avec 2 abstentions que les faits reprochés à M. Brunner présentent un lien direct avec ses fonctions et activités parlementaires et par 5 voix contre 3 avec une abstention qu'il n'y a pas lieu de lever l'immunité.

Pour la commission  
Le président

Heinz Brand

Contenu du rapport

- 1 Faits
- 2 Cadre légal
- 3 Considérations de la commission



## 1 Faits

Le 27 mai 2013, le Ministère public bernois a adressé à la Commission de l'immunité du Conseil national une *demande de lever l'immunité* parlementaire du conseiller national Toni Brunner. L'*état de fait* est le suivant :

En août 2011, une annonce a été publiée dans divers médias et sur Internet en lien avec la récolte des signatures pour l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ».

Das sind die Folgen der unkontrollierten Masseneinwanderung:

# Kosovaren schlitzten Schweizer auf!

Wer das nicht will, unterschreibt **jetzt** die Volksinitiative «Masseneinwanderung stoppen!»

Die Schwinger-Freunde Roland G. (38) und Kari Z. (45) sitzen am Montag, den 15. August, auf der Gartenterrasse in Interlaken BE. Plötzlich hält ein Taxi. Zwei Kosovaren (33 und 31) steigen aus. Sie fangen an, die zwei Schweizer anzupöbeln: «Scheiss-Schweizer! Drecksack», sagt ein Augenzeuge. Der zwölffache Kranzschwinger Kari Z. fragt: «Was soll das?» Einer der Kosovaren greift sofort zum Messer und schlitzt dem Schweizer die Kehle auf.

**Masseneinwanderung stoppen!**

Die SVP fordert vom Bundesrat:

- Sofortige Umsetzung der Volksinitiative «Ausschaffung krimineller Ausländer»
- Stopp der unkontrollierten Masseneinwanderung!

Mit einer Spende auf PC 60-167671-9 unterstützen Sie dieses Inserat. Herzlichen Dank.

SVP Schweiz, Generalsekretariat, Postfach 1212, 3001 Bern, www.svp.ch

Die Partei des Miteinanders

Deux dénonciations pénales pour violation de la norme réprimant la « discrimination raciale » (art. 261bis CP) ont été déposées, l'une à Zurich, l'autre à Berne. Le litige opposant les autorités de poursuite pénale des deux cantons a finalement été tranché le 25 septembre 2012 par le Tribunal pénal fédéral, qui a déclaré l'autorité bernoise compétente (siège de l'UDC suisse). Celle-ci a décidé le 5 décembre 2012 de classer la procédure, estimant que les éléments constitutifs d'une infraction n'étaient pas réunis (art. 319 al. 1 let. b CPP). Le 6 mai 2013, l'« Obergericht » bernois a admis un recours des dénonciateurs et invité le Ministère public à poursuivre l'instruction de l'affaire, aux motifs suivants : les « Kosovars » sont bien un groupe protégé par l'art. 261bis CP ; dans le cadre de débats politiques, il n'est pas aisé de faire la différence entre les propos constitutifs de discrimination raciale et ceux qui, bien que vifs, ne sont pas punissables ; on ne peut exclure en l'espèce la commission d'une infraction ; dans ces circonstances, un classement n'entre pas en considération (« in dubio pro duriore »).

Pour déterminer qui devait être considéré comme l'auteur de l'infraction, l'autorité de poursuite pénale s'est adressée aux membres du comité d'initiative. Le mandataire de M. Brunner a répondu que les annonces avaient été publiées par l'UDC suisse et que M. Brunner était la personne à laquelle l'autorité de poursuite pénale devait s'adresser, dans son rôle de président du parti et de responsable de la campagne électorale.

Le *Ministère public* bernois demande la levée de l'immunité sans livrer d'argumentation détaillée.

M. Brunner prétend qu'il y a un lien direct entre l'annonce publiée et ses fonctions ou activités parlementaires ; il estime par ailleurs qu'il n'y a pas lieu de lever son immunité. Entendu par la commission lors de la séance du 13 août 2013, il a notamment avancé les arguments suivants :

- L'annonce incriminée émane de l'UDC suisse. La décision de la faire publier a été prise par M. Brunner – les membres du comité de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » n'ont pas été consultés. En tant que président du parti et responsable de la campagne électorale, M. Brunner doit assumer la responsabilité de la publication de l'annonce.



- M. Brunner était conseiller national depuis de nombreuses années lorsque, en 2008, il a été élu à la présidence de l'UDC suisse. Il n'aurait pas été porté à cette fonction et n'aurait pas endossé les responsabilités qui y sont liées s'il n'avait pas été membre du Parlement fédéral – il en va de même actuellement dans tous les autres grands partis politiques du pays. Cela étant, il n'est pas toujours aisé pour un parlementaire de faire une distinction claire entre ses diverses casquettes politiques. Il y a lieu d'en tenir compte lors de l'interprétation de la portée de l'immunité parlementaire. Si cette interprétation est trop restrictive, il sera de plus en plus difficile de trouver des personnes disposées à assumer des fonctions politiques exposées.
- En tant que conseiller national, M. Brunner est engagé depuis longtemps dans les discussions relatives aux étrangers, à la criminalité et aux migrations. Ces questions font aussi partie des thèmes centraux de la politique du groupe UDC du Parlement fédéral. Pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, l'UDC a choisi, dans un premier temps, de déposer des interventions au Conseil national – cf. p.ex. la motion 09.4272 « Croissance incontrôlée de la population. Mécanismes de contrôle et de régulation », pour laquelle M. Brunner était le porte-parole du groupe UDC. A la suite du rejet de ces interventions et dans le contexte de la mise en œuvre lente de l'initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels », que l'UDC considérait comme insatisfaisante, le parti a décidé de lancer une nouvelle initiative populaire, dirigée « Contre l'immigration de masse ».
- Peu après le début de la récolte des signatures ont eu lieu deux agressions perpétrées par des étrangers sur des Suisses, l'une à Pfäffikon (ZH), l'autre à Interlaken (BE). Ces agressions ont fait l'objet de deux annonces distinctes, dont seule la seconde, relative au cas d'Interlaken, est contestée (« Kosovaren schlitzten Schweizer auf ! »). Cette annonce fait notamment clairement le lien avec les deux initiatives populaires, celle « Pour le renvoi des étrangers criminels » adoptée par le peuple et celle « Contre l'immigration de masse » au stade de la récolte des signatures.
- La direction de l'UDC n'a jamais eu l'intention d'abaisser ou de dénigrer l'ensemble des Kosovars. Selon M. Brunner, l'annonce incriminée fait clairement et de manière détaillée référence à un fait divers concret impliquant des Kosovars, qui s'est passé quelques jours avant la publication. Il ne peut donc être question de discrimination raciale. Si, malgré tout, la publication de l'annonce devait être constitutive d'une infraction, il ne s'agirait pas d'un cas grave, ce qui doit être pris en considération lors de la pesée des intérêts.
- La décision de publier les annonces a dû être prise rapidement. M. Brunner n'a pas accordé beaucoup d'importance au pluriel choisi dans le titre – pluriel justifié selon M. Brunner puisque deux kosovars étaient impliqués dans l'altercation d'Interlaken. Lorsque certains médias ont exigé une version au singulier, il n'y a pas eu d'opposition de la part de l'UDC, qui a adapté l'annonce.

## 2 Cadre légal

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 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). Si le député en cause est membre d'une des commissions compétentes, il se récusé (art. 17a al. 7 LP).

Avant l'entrée en vigueur le 5 décembre 2011 de la modification de la loi sur le Parlement du 17 juin 2011, il n'était pas précisé que le rapport avec les fonctions ou activités parlementaires devait être « direct ». La disposition transitoire relative à cette modification a la teneur suivante : « Les requêtes visant à lever l'immunité, ainsi que les requêtes de nature analogue qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification du 17 juin 2011 sont régies par l'ancien droit. »



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 est aussi à prendre en considération.

L'*art. 261bis CP*, intitulé « Discrimination raciale », a la teneur suivante : « Celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ; / celui qui, publiquement, aura propagé une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion ; / celui qui, dans le même dessein, aura organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part ; / celui qui aura publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaissé ou discriminé d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité ; / celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

### 3 Considérations de la commission

#### 3.1 Lien direct avec les fonctions ou les activités parlementaires

Les faits reprochés à M. Brunner se sont déroulés avant l'entrée en vigueur de la modification du 17 juin 2011 de la loi sur le Parlement, mais la demande de lever l'immunité a été déposée après cette date. La disposition transitoire relative à cette modification prévoit que les demandes pendantes au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit « sont régies par l'ancien droit » ; *a contrario*, les demandes adressées au Parlement après le 5 décembre 2011 sont régies par le nouveau droit. La disposition transitoire est formulée de manière générale et ne fait pas de distinction entre les questions de compétence et de procédure et celle de la portée de l'immunité parlementaire (rapport « direct »). La commission considère que rien ne plaide en faveur d'une interprétation différente de celle qui ressort du texte de la disposition transitoire : la décision du Parlement relative à l'immunité, qui consiste à autoriser ou non la procédure pénale, est de nature procédurale et, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de procédure est d'application



immédiate (cf. p.ex. ATF 136 II 187 c. 3.1). Le présent cas doit donc être tranché entièrement selon le nouveau droit et il n'y a lieu d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité que si l'état de fait présente un lien « direct » avec les fonctions ou les activités parlementaires de M. Brunner.

L'annonce incriminée s'inscrit de manière claire dans le combat politique mené de longue date par l'UDC contre ce qu'elle appelle l' « immigration de masse », combat mené, dans un premier temps, au Parlement par le dépôt d'interventions et par une forte implication lors du traitement d'objets du Conseil fédéral sur le sujet et, dans un second temps, par le dépôt d'initiatives populaires – il y a eu celle « Pour le renvoi des étrangers criminels », puis celle « Contre l'immigration de masse ». Le lien entre l'annonce et les discussions au Parlement et les deux initiatives populaires est à la fois matériel et chronologique. Le combat politique est mené en parallèle par le groupe parlementaire et par le parti national. Aux avant-postes, on retrouve souvent les mêmes personnes, pour la plupart des parlementaires fédéraux. Ce cumul de responsabilités est fréquent et n'est pas propre à l'UDC. A cela s'ajoute le fait que, à fin août 2011, les élections fédérales étaient proches : le débat devenait plus vif et les parlementaires fédéraux étaient encore plus présents que d'habitude.

La majorité de la commission estime que, dans les circonstances décrites, il est difficile de faire le départ entre ce qui, dans le combat politique, relève de la fonction ou de l'activité parlementaire au sens le plus strict et ce qui est fait ou dit en qualité de responsable au sein d'un parti national. Le fait de participer au lancement d'une initiative populaire sur des thèmes abordés au Parlement et de soutenir la récolte de signatures par des actions médiatiques, qui plus est dans le contexte particulier du renouvellement du Conseil national, fait partie des activités que peut être amené à déployer un parlementaire fédéral. Aux yeux de la majorité ce lien doit également être admis à la lumière du nouveau droit (lien « direct »).

La minorité de la commission ne fait pas ce pas. Elle considère qu'il est injustifié d' « immuniser » les décisions prises au sein des états-majors des partis, sans plus ample examen, simplement parce que plusieurs membres des organes dirigeants sont aussi parlementaires fédéraux. Estimant qu'il est possible et nécessaire de distinguer les divers rôles que peuvent avoir les parlementaires fédéraux, elle souhaite une interprétation plus restrictive de la portée de l'immunité, ce d'autant plus que c'était la volonté du législateur lors de la récente révision des règles sur l'immunité. Aux yeux de la minorité, le lien matériel et chronologique est ici plus difficile à établir que, par exemple dans le dernier cas traité (12.191 [Heer] ; débat télévisé organisé pendant une session parlementaire et portant sur un objet traité pendant la session).

### 3.2 Levée de l'immunité

La majorité de la commission rappelle qu'il est courant, dans les débats politiques, que les échanges soient vifs et que les propos soient quelque peu simplifiés pour attirer plus efficacement l'attention du public. Ce qui vaut de manière générale pour les débats politiques vaut d'autant plus en période préélectorale. Cela étant, l'annonce incriminée, si elle est constitutive de discrimination raciale, n'apparaît pas d'une gravité telle que l'intérêt à la poursuite pénale l'emporte sur celui au bon fonctionnement du Parlement. La majorité de la commission est donc d'avis que l'immunité parlementaire de M. Brunner ne doit pas être levée.

La minorité de la commission est favorable à la levée de l'immunité, principalement pour deux raisons. D'une part, les faits reprochés à M. Brunner ne sont pas des propos tenus dans le feu d'un débat politique, par exemple à la télévision, mais une action de propagande réfléchie et menée à large échelle. D'autre part, la discrimination raciale est une infraction grave, que la Suisse s'est



engagée à poursuivre en ratifiant un instrument international (cf. la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, RS 0.104). Les parlementaires fédéraux, qui ont une responsabilité particulière, devraient montrer l'exemple et faire en sorte de garder leur sang-froid en toutes circonstances. Cela étant, la minorité estime que l'intérêt à la poursuite pénale est prépondérant.