

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



16.191 n Immunité du conseiller national Pirmin Schwander. Demande de levée

Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdl-N) du 3 octobre 2016

Réunie le 3 octobre 2016, la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdl-N) a examiné la demande de levée de l'immunité du conseiller national Pirmin Schwander, déposée le 2 septembre 2016 par le Ministère public du canton de Berne.

Décision de la commission

La commission a décidé, par 5 voix contre 3 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur la demande.

Pour la commission :
Le président

Gerhard Pfister

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



1 Situation initiale

Le 2 septembre 2016, le Ministère public du canton de Berne, région Jura bernois-Seeland, a demandé à la Cdl-N soit de lever l'immunité parlementaire du conseiller national Pirmin Schwander, soit de constater que, dans le cas d'espèce, une levée de l'immunité ne s'appliquait pas.

En vertu de l'art. 17, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl), le Ministère public, qui soupçonne Monsieur Schwander de complicité d'enlèvement de mineur (art. 183, ch. 2, et art. 220 en relation avec l'art. 25 du code pénal, CP ; RS 311.0), demande l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre l'intéressé.

Le Ministère public reproche à Monsieur Schwander d'avoir financé la fuite d'une mère fortement soupçonnée d'avoir enlevé sa fille et de l'avoir soustraite à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de Bienne. Il a ouvert contre ce dernier une procédure pénale le 25 juillet 2016. Entendu par la police cantonale bernoise le 10 août 2016, Monsieur Schwander a refusé de déposer en faisant valoir son immunité parlementaire.

Lors de son audition par la Cdl-N, Monsieur Schwander a indiqué s'investir énormément depuis 2014 afin que des améliorations soient apportées dans le domaine des APEA. Il a évoqué les initiatives qu'il a déposées à ce sujet tant à l'échelon cantonal qu'à l'échelon fédéral, ajoutant qu'il participait à la création d'une association privée visant à soutenir les personnes concernées dans des cas controversés. Il a souligné être souvent contacté par ces dernières, à qui il apporte un soutien : c'est à ce titre qu'il a effectué trois versements d'un montant total de 7000 francs à l'avocat de la mère.

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 de 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, par conséquent, leur droit à une protection efficace par le droit pénal est aussi à prendre en considération.

Code pénal suisse (CP ; RS 311.0)

Les infractions que le Ministère public du canton de Berne fait valoir pour justifier sa demande sont les suivantes :

Art. 183 CP Séquestration et enlèvement

1. Celui qui, sans droit, aura arrêté une personne, l'aura retenue prisonnière, ou l'aura, de toute autre manière, privée de sa liberté, celui qui, en usant de violence, de ruse ou de menace, aura enlevé une personne, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2. Encourra la même peine celui qui aura enlevé une personne incapable de discernement ou de résistance ou âgée de moins de seize ans.

Art. 220 CP Enlèvement de mineur

Celui qui aura soustrait ou refusé de remettre un mineur au détenteur du droit de déterminer le lieu de résidence sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 25 CP Participation / Complicité

La peine est atténuée à l'égard de quiconque a intentionnellement prêté assistance à l'auteur pour commettre un crime ou un délit.

3 Considérations de la commission

Tout d'abord, la commission a examiné s'il existait un lien direct entre les faits reprochés au conseiller national Pirmin Schwander – à savoir les versements à l'avocat de la mère afin de soutenir cette dernière dans sa fuite – et la fonction ou les activités parlementaires de celui-ci. Elle n'entre en matière que sur les demandes portant sur des faits où elle considère que ce rapport direct existe.

Lors de la discussion, la commission a rendu hommage au grand engagement personnel de M. Schwander au sujet des APEA. Elle constate que ce n'est pas à elle, mais à la justice de se prononcer sur le bien-fondé des accusations du point de vue du droit pénal. Elle souligne que l'on attend précisément des membres des conseils législatifs qu'ils aient un comportement en conformité avec la loi et qu'ils usent de moyens politiques et juridiques légaux pour atteindre les objectifs qu'ils



se sont fixés. Elle a rappelé que la dernière révision des dispositions relatives à l'immunité, qui ne date que de 2011, avait pour but une application plus restrictive de l'immunité pénale et une limitation plus étroite du domaine de protection de l'immunité relative. Le législateur avait pour volonté de protéger non pas toute activité en lien avec le mandat parlementaire, mais uniquement celles en lien direct avec la fonction ou les activités parlementaires du député. D'après la majorité de la commission, on peut tout à fait envisager qu'une personne non membre de l'Assemblée fédérale puisse exercer une activité dans le domaine des APEA qui soit semblable à celle exercée par le conseiller national Pirmin Schwander. En outre, tous les députés reçoivent de la population les requêtes les plus diverses sans que celles-ci aient un lien direct avec leur fonction ou leurs activités parlementaires.

La majorité de la commission part du principe que si l'on admet que ce lien existe en l'espèce, il n'y aura plus guère de cas dans lesquels l'existence de ce lien pourra être niée. A ses yeux, une interprétation aussi large du principe de l'immunité parlementaire ne ferait qu'en saper la crédibilité. De plus, les documents dont elle dispose ne permettent pas à la commission de considérer que la procédure pénale est, en l'espèce, abusive.

Une minorité de la commission estime pour sa part que si la population soumet des questions relatives aux APEA à M. Schwander, c'est précisément parce que, d'une part, ce dernier défend une ligne politique claire à ce sujet et que, d'autre part, sa fonction de conseiller national le place sous les feux de la rampe. Il y a donc à ses yeux un lien direct entre les faits reprochés à M. Schwander et la fonction ou les activités parlementaires de celui-ci.

La majorité de la commission, qui n'est pas de cet avis, n'entre pas en matière sur la demande. Selon elle, l'immunité relative selon la LParl ne s'applique pas en l'espèce.