Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis

24.191 é Immunité du Conseiller aux États Marco Chiesa. Demande de levée

Rapport de la Commission des affaires juridiques du 7 octobre 2024

Réunie les 7 et 8 octobre 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a procédé à l'examen de la demande de levée de l'immunité du conseiller aux États Marco Chiesa, déposée le 10 juillet 2024 par le Ministère public du canton de Berne.

Proposition de la commission

La commission, qui est entrée en matière sur la demande à l'unanimité, a décidé, par 8 voix contre 2, de ne pas lever l'immunité de M. Chiesa.

Pour la commission :
Le président

Daniel Jositsch

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

$

1 Situation initiale

Le 10 juillet 2024, le Ministère public du canton de Berne a déposé auprès des commissions compétentes pour la procédure d'autorisation (Commission des affaires juridiques du Conseil des États [CAJ-E] et Commission de l'immunité du Conseil national [CdI-N]) une demande de levée de l'immunité de l'ancien conseiller national Peter Keller et de celle du conseiller aux États Marco Chiesa pour soupçon d'incitation à la haine ou à la discrimination (art. 261bis CP). La demande fait suite à plusieurs plaintes pénales déposées dans le canton de Berne et dans d'autres cantons en lien avec une campagne électorale menée l'automne dernier par l'UDC Suisse en vue des élections fédérales du 22 octobre 2023, ainsi qu'avec la campagne « Nouvelle normalité ? ».

La campagne électorale comprenait l'envoi de prospectus électoraux qui véhiculaient le message « Jetzt 10 Millionen-Schweiz stoppen! » et « NON à une Suisse à 10 millions d'habitants ! ». Selon les auteurs des dénonciations, la diffusion de cette publicité électorale constitue une discrimination raciale inadmissible au sens de l'art. 261bis CP : le langage visuel utilisé (image d'un groupe de personnes à la peau noire, marquée d'une croix rouge en signe de refus, opposée à l'image d'une famille à la peau claire, marquée d'une croix verte en signe d'approbation), associé au texte du prospectus sur les « conséquences désastreuses de l'immigration massive », discrimine et rabaisse sans distinction les personnes à la peau noire, de manière punissable.

La campagne « Nouvelle normalité ? » est quant à elle diffusée depuis 2023 sur le site Internet et les réseaux sociaux de l'UDC Suisse. Dans une lettre datée du 25 septembre 2023, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a demandé à M. Marco Chiesa, qui présidait alors l'UDC, de stopper la campagne et de retirer les images diffusées dans ce cadre. M. Chiesa a rejeté cette demande au nom de l'UDC dans une lettre du 4 octobre 2023.

À la demande du Ministère public, le secrétariat général de l'UDC Suisse a fait savoir, par lettre du 29 mai 2024, que Peter Keller, alors conseiller national et secrétaire général du parti au moment de la conception et de la diffusion des deux campagnes et de la publicité électorale en automne 2023, en portait la responsabilité, tant en ce qui concerne leur conception que leur réalisation. En outre, le Ministère public a conclu, en se fondant sur la lettre du 4 octobre 2023 signée par M. Chiesa et la fonction de président du parti qu'il assumait à cette époque, qu'il devrait lui aussi tout au moins porter la responsabilité du contenu de la campagne « Nouvelle normalité ? » et assumer la décision de ne pas stopper la campagne malgré les critiques formulées par la CFR. Toujours de l'avis du Ministère public, il devrait également être tenu responsable de l'autre campagne/publicité électorale (« NON à une Suisse à 10 millions d'habitants ! »).

Conformément à l'art. 17*a*, al. 1, LParl, la demande de lever l'immunité d'une députée ou d'un député est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont cette personne est membre. Pour cette raison, la demande concernant la levée de l'immunité de l'ancien conseiller national Peter Keller doit d'abord être examinée par la CdI-N et celle concernant la levée de l'immunité du conseiller aux États Marco Chiesa d'abord par la CAJ-E.

M. Chiesa a été entendu par la commission, à laquelle il a présenté les arguments suivants : les thèmes des campagnes en question figuraient déjà au cœur de son travail politique avant qu'elles ne soient lancées. En outre, sa position de président du parti est due à son mandat parlementaire, sans lequel il ne l'aurait probablement pas atteinte. Le parti n'avait pas l'intention de discriminer des groupes en particulier, mais voulait attirer l'attention sur l'impression de chaos que lui donne l'accueil, en Suisse, des personnes en quête de protection. Il a par exemple utilisé, à cette fin, une photo de personnes débarquant à Lampedusa. Cela montre que la campagne devait bel et bien

attirer l'attention, de manière descriptive, sur les dysfonctionnements ressentis par les membres du parti dans ce cas d'espèce. L'accent ne portait pas sur l'appartenance ethnique des personnes, mais sur la criminalité et sur les dysfonctionnements de l'accueil des personnes étrangères.

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 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 parlementaire 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 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 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 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 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 MPC fait valoir pour justifier sa demande relèvent des dispositions suivantes :

Code pénal (CP ; RS 311.0)

Discrimination et incitation à la haine
Art. 261bis

Quiconque, publiquement, incite à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle,

quiconque, publiquement, propage une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique cette personne ou ce groupe de personnes,

quiconque, dans le même dessein, organise ou encourage des actions de propagande ou y prend part,

quiconque publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaisse ou discrimine d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle ou qui, pour la même raison, nie, minimise grossièrement ou cherche à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité,

quiconque refuse à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle, une prestation destinée à l'usage public,

est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

3 Considérations de la commission

La commission est entrée en matière, sans contre-proposition, sur la demande déposée le 10 juillet 2024 par le Ministère public du canton de Berne.

La commission fait remarquer qu'en 2013, la CAJ-E avait déjà admis l'existence d'un lien direct dans le cas d'une campagne publique dont la responsabilité incombait à un président de parti qui était également membre de l'Assemblée fédérale, à savoir le conseiller national Toni Brunner (13.190). Dans son rapport du 11 septembre 2013, la CAJ-E notait que même s'il n'y a aucun lien nécessaire entre la qualité de parlementaire fédéral et la fonction de président d'un parti national, dans les faits, la plupart des membres de la présidence des principaux partis politiques nationaux sont parlementaires fédéraux. M. Chiesa a d'ailleurs lui-même attiré l'attention sur le lien indissoluble entre son rôle au sein de son parti et son mandat parlementaire.

Dans un second temps, la commission a décidé, par 8 voix contre 2, de ne pas lever l'immunité du conseiller aux États Marco Chiesa.

Lors de la pesée des intérêts, la commission a mis l'accent sur le but de la norme pénale précisée à l'art. 261bis CP et a fait savoir que cette norme, qui s'oppose à la haine et à la discrimination, ne doit pas être instrumentalisée dans le discours politique. Même si elle ne partage pas les déclarations faites dans les campagnes concernées, la commission constate qu'il s'agit de la position légitime d'un parti, qui défend une part significative de l'électorat. Selon elle, une grande importance doit être accordée à la liberté d'opinion. En ce sens, le droit pénal ne doit pas empêcher le discours politique de se développer convenablement.

La commission souligne par ailleurs qu'il est conforme à sa pratique constante de ne pas lever l'immunité dans des cas similaires. Prendre une décision différente dans le cas du conseiller aux États Marco Chiesa constituerait un changement de pratique des commissions compétentes en ce qui concerne la question posée ici. La discussion a porté en particulier sur les cas de demandes de levée de l'immunité des conseillers Alfred Heer (12.191) et Toni Brunner (13.190), également accusés d'avoir enfreint l'art. 261bis CP et dont l'immunité avait été protégée dans le cadre de la procédure d'autorisation.

La commission conclut donc que, dans le cas d'espèce, les intérêts institutionnels (intérêt public au bon fonctionnement du Parlement) l'emportent sur les intérêts liés à une poursuite pénale.

Une minorité de la commission estime que les déclarations faites dans le cadre des campagnes ainsi que les images utilisées ne peuvent plus être attribuées à un discours politique convenable, quoique polémique. Elles sont plutôt l'expression d'un mépris pour certains groupes de population que l'on ne retrouve pas dans le travail parlementaire de M. Chiesa.