

Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal



24.195 n Immunité du Conseiller national Andreas Glarner. Demande de levée

Rapport de la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdl-N) du 18 novembre 2024

À sa séance du 18 novembre 2024, la Commission de l'immunité du Conseil national (Cdl-N) a examiné la demande du Ministère public du canton de Berne du 15 octobre 2024 concernant la levée de l'immunité du conseiller national Andreas Glarner pour soupçon de discrimination et d'incitation à la haine (art. 261^{bis} du code pénal [CP]).

Décision de la commission

Par 5 voix contre 4, la commission a décidé de ne pas entrer en matière sur la demande.

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

Le 15 octobre 2024, le Ministère public du canton de Berne a demandé l'autorisation de mener une procédure pénale contre le conseiller national Andreas Glarner. Par lettre du 24 octobre 2024, les présidents de la CDI-N et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) lui ont demandé de préciser sa demande, ce qu'a fait le Ministère public par lettre du 30 octobre 2024 : il y explique que le conseiller national Andreas Glarner est soupçonné de discrimination et d'incitation à la haine (art. 261^{bis} CP). Le conseiller national Andreas Glarner avait posté un message sur les réseaux sociaux, accompagné du hashtag « #stoppislam », dans lequel il demandait s'il ne faudrait pas commencer à mettre un frein à une religion dont les membres cherchent à imposer leurs exigences de voile, de droits spéciaux, de califats, de minarets, d'appels à la prière, de tribunaux de la charia, etc., par des attentats à l'explosif et des agressions contre des citoyens innocents.

Le conseiller national Andreas Glarner a été entendu par la commission. Il a expliqué qu'il avait publié ce message après que des actes de violence avaient été commis dans une ville allemande pour des motifs supposément islamistes. Il a fait valoir que cette publication s'inscrivait dans son travail politique et a ajouté qu'il ne s'en était nullement pris à des personnes en particulier, mais avait plutôt pointé du doigt un danger pour la société.

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. 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 membre de l'Assemblée fédérale 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 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 du canton de Berne fait valoir pour justifier sa demande relèvent des dispositions suivantes :

Code pénal (CP ; RS 311.0)

Discrimination et incitation à la haine

Art. 261^{bis}

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 Cdl-N s'est penchée de manière approfondie sur le rapport direct avec les fonctions ou activités parlementaires visé à l'art. 17, al. 1, LParl ; elle s'est demandé en particulier dans quels cas les propos tenus par des parlementaires sur les réseaux sociaux étaient protégés par l'immunité relative.

Avant la révision de la loi sur le Parlement, il suffisait d'établir un rapport entre les fonctions ou les activités parlementaires du membre du conseil concerné pour que l'immunité relative puisse déployer ses effets. La révision de la loi sur le Parlement, entrée en vigueur en 2011, a limité le champ d'application de l'immunité relative aux cas où il existe un rapport *direct* avec les fonctions et activités parlementaires et restreint ainsi l'étendue de l'immunité relative. En raison de l'objectif de la loi, qui ressort également des documents relatifs aux travaux préparatoires, la commission ne souhaite pas que les parlementaires puissent être privilégiés de manière générale par rapport aux personnes privées grâce à leur mandat lorsqu'ils s'expriment sur des plateformes sur lesquelles tout un chacun peut en principe atteindre un public. Elle estime qu'il convient plutôt d'examiner et de



décider au cas par cas s'il y existe un rapport direct avec les fonctions ou les activités parlementaires.

S'agissant des propos qui sont liés pour l'essentiel aux positions politiques des membres des conseils, la commission part du principe que, pour que le rapport direct avec les fonctions ou activités parlementaires soit établi, les propos doivent avoir soit un lien direct et manifeste avec un objet parlementaire, soit contenir des propositions concrètes de mesures législatives. Les parlementaires auraient ainsi la garantie de pouvoir contribuer à la communication politique et à la formation de l'opinion politique dans le cadre du processus législatif. S'il s'agit par contre d'opinions exprimées à titre général, sans lien direct avec le travail ou l'activité parlementaire, les parlementaires occupent alors une position comparable à celle d'une personne privée et il conviendrait de considérer qu'il n'y a pas de rapport direct, pour éviter de les privilégier de manière générale.

Aux yeux de la commission, les propos du conseiller national Andreas Glarner ont été formulés de façon trop générale et globale pour qu'il soit possible d'établir un lien manifeste avec certains objets parlementaires ou d'en déduire des mesures législatives concrètes. Selon elle, il s'agit plutôt d'une déclaration purement personnelle, raison pour laquelle elle estime qu'on ne peut pas considérer en l'occurrence qu'il existe un rapport direct avec les fonctions ou activités parlementaires, condition sine qua non à l'application de l'immunité. Elle a donc décidé, par 5 voix contre 4, de ne pas entrer en matière sur la demande.

Une minorité de la commission estime que les déclarations faites sur les réseaux sociaux qui abordent des thèmes concernant l'ensemble de la société font partie intégrante du travail d'un homme ou d'une femme politique exerçant un mandat parlementaire. Selon elle, un membre de l'Assemblée fédérale qui s'adresse au public avec de tels contenus le fait automatiquement en tant que conseiller national et est aussi perçu comme tel par le public. Dans de tels cas, il convient donc à ses yeux de considérer en principe qu'il existe un rapport direct avec les fonctions ou activités parlementaires.