

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegli dals stadiis



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

Rapport de la Commission des affaires juridiques du 25 février 2025

À sa séance du 25 février 2025, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) 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 8 voix contre 4 et 1 abstention, la commission est entrée en matière sur la demande du Ministère public du canton de Berne.

Pour la commission :
Le président

Daniel Jositsch

Contenu du rapport
 1 Situation initiale
 2 Bases légales
 3 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national
 4 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 Commission de l'immunité du Conseil national (CdI-N) et de la 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 qu'il était membre de la Commission des institutions politiques du Conseil national et que cette publication s'inscrivait dans le contexte de son travail politique. Il 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 fédéral 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 pénallement 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 Décision de la Commission de l'immunité du Conseil national

À sa séance du 18 novembre 2024, la CdI-N a décidé, par 5 voix contre 4, de ne pas entrer en matière sur la demande.

4 Considérations de la commission

La commission ne partage pas l'avis de la CdI-N selon lequel les déclarations d'un membre du Parlement sur les réseaux sociaux ne sont pas couvertes par l'immunité si elles n'ont pas de lien manifeste avec le travail parlementaire. Elle est d'avis que, dans la pratique, on ne peut établir une distinction entre les affirmations qui ont un rapport avec les activités parlementaires et celles qui sont sans lien avec le mandat parlementaire.

Selon elle, les membres du Parlement sont toujours perçus comme tels lorsqu'ils s'expriment publiquement, car ils participent aux débats publics toujours en leur qualité de parlementaire,



indépendamment du média utilisé. Elle estime que, en tant que membres du Parlement, il leur incombe de prendre la parole, et d'exprimer et de diffuser des opinions, et ce, indépendamment du fait que ces déclarations aient ou non un lien direct avec l'activité parlementaire. Établir une distinction entre les déclarations sur la base de leur lien avec le travail parlementaire n'est pas praticable, car cela donnerait lieu en fin de compte à des décisions au cas par cas difficiles à comprendre.

Par ailleurs la CAJ-E réfute l'argument de la CdI-N selon lequel il y a lieu d'interpréter la protection découlant de l'immunité de manière restrictive dans la sphère publique, afin d'éviter de privilégier les parlementaires dans les domaines accessibles à tout un chacun, comme les réseaux sociaux. Selon la commission, l'immunité ne sert pas principalement à protéger ou à privilégier membres du Parlement en tant qu'individus, mais plutôt à protéger le Parlement en tant qu'institution composée de représentantes et de représentants élus par le peuple.

La commission, qui considère donc qu'il existe un rapport direct entre les fonctions ou les activités parlementaires d'Andreas Glarner en tant que conseiller national et ses déclarations, est entrée en matière sur la demande. Il en résulte une divergence avec la CdI-N sur la question de l'entrée en matière, raison pour laquelle l'objet est directement renvoyé à la CdI-N afin que celle-ci procède à un nouvel examen.

Une minorité de la commission partage l'avis de la CdI-N, considérant qu'un canal de médias sociaux comme celui utilisé par Andreas Glarner ne sert pas qu'à faire connaître son travail parlementaire, mais surtout à diffuser ses opinions personnelles. Elle estime que, sans distinction claire entre ces deux sphères, toutes les déclarations publiques des parlementaires, qu'elles soient faites en ligne ou non, seraient alors protégées par l'immunité. Elle rappelle que cela va pourtant à l'encontre de l'objectif de la dernière révision des dispositions concernées, qui a introduit la condition qu'il existe un rapport direct avec les fonctions et activités parlementaires. Elle souligne que l'objectif de cette modification était d'éviter que les parlementaires ne soient privilégiés de manière injustifiée par rapport aux particuliers dans le débat public. Selon elle, rien ne justifie de privilégier des déclarations possiblement offensantes ou racistes seulement parce qu'elles ont été faites par un membre du Parlement.