—

Rapport de la Commission de justice

sur la demande de levée de l'immunité de M. Raphaël Bourquin, Procureur général, formée par le Ministère public du canton de Fribourg, représenté par le Procureur extraordinaire Pierre Aubert, dans le cadre d'une enquête pénale pour violation du secret de fonction.

Conformément à l'article 111 alinéa 3 de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1) et à l'article 173 alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), toute demande de levée de l'immunité d'un magistrat adressée au Grand Conseil doit faire l'objet d'un rapport du Conseil de la magistrature et être examinée par une commission parlementaire. Cette dernière transmet un rapport écrit à l'intention du Grand Conseil, lequel statue sur la demande. Saisie par le Bureau du Grand Conseil, la Commission de justice a l'honneur de vous présenter son rapport sur la demande de levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin.

1. Les faits

A.

Le 26 août 2016, peu après 18 heures dans un bois proche d'Aumont, la police découvrait A._____, sérieusement blessé par l'incendie de son véhicule. Selon l'individu, des inconnus l'avaient séquestré, molesté, puis aspergé d'essence avant de lui bouter le feu dans sa voiture, dont il n'avait pu s'extraire que grièvement brûlé.

Le 24 janvier 2017, Raphaël Bourquin, alors Procureur général adjoint[1], ouvrait une procédure pénale pour induction de la justice en erreur, incendie intentionnel et faux dans les titres (par rapport à des documents présentés dans le cadre de la faillite de la société X.____, dont A._____ était administrateur unique). Se basant sur les traces relevées sur les lieux, l'examen de son téléphone portable, les conclusions de la médecine légale et la reconstitution de l'incendie, il soupçonnait A._____ d'avoir mis en scène son agression. Il en a informé le public via un communiqué de presse, qui précisait que le prévenu avait été entendu à trois reprises par la police en 2016.

Le lendemain, le quotidien *La Liberté*[2] rapportait un propos de Raphaël Bourquin indiquant avoir lui-même entendu, le 24 janvier 2017, le prévenu, qui maintenait sa version des faits.

B.

Le 6 janvier 2017, A._____ a signé une reconnaissance de dette envers B_____ – un ancien employé de la société X._____ – pour une somme d'un peu plus de 60 000 francs[3].

---

[1] Raphaël Bourquin est Procureur général depuis le 1er janvier 2026. Par souci de clarté, c'est sous ce titre qu'il apparaît dans la suite de ce rapport
[2] *La Liberté*, « Le patron aurait menti », 25 janvier 2017 (consulté le 28 septembre 2026)
[3] Cf. arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 let. b

Mis en poursuite par B._____, A._____ a ouvert, le 23 juillet 2019, une procédure en annulation au sens de l'article 85a de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1)[4]. Il alléguait que, souffrant d'un stress post-traumatique lié aux évènements du 26 août 2016, il était incapable de discernement au moment de signer cette reconnaissance de dette.

Par courriers des 18 décembre 2019 et 14 janvier 2020, les avocats de B._____ ont sollicité du Ministère public la production de deux pièces issues du dossier de l'instruction pénale en cours contre A._____[5]. Ce dernier aurait en effet produit des extraits caviardés de ces documents dans le cadre de la procédure civile l'opposant à B._____ pour démontrer que sa créance serait inexistante. Pour ce faire, ils se fondaient sur l'article 101 alinéa 3 CPP, qui dispose que *« des tiers peuvent consulter le dossier s'ils font valoir à cet effet un intérêt scientifique ou un autre intérêt digne de protection et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose »*. Le Procureur général a accédé à cette demande le 16 janvier 2020.

Le 2 février 2021, les mêmes avocats ont repris contact avec le Procureur général afin de savoir si l'affaire concernant A._____ avait fait l'objet d'une ordonnance pénale et, cas échéant, d'en obtenir une copie. Se fondant à nouveau sur l'article 101 alinéa 3 CPP, ils justifiaient cette demande par le fait que, dans le cadre de la procédure en annulation de poursuite, A._____ prétendait avoir été incapable de discernement au moment de la signature de la reconnaissance de dette. Ils ajoutaient encore : *« Cependant, il semble ressortir des faits relatés dans la presse que A._____ n'a pas été agressé le 26 août 2016 et qu'il avait lui-même organisé cet accident. Si tel est le cas, il ne pourrait pas se plaindre d'un stress post-traumatique. Au vu de ce qui précède, nous vous prions de bien vouloir nous indiquer si une ordonnance pénale a été rendue dans cette affaire et, cas échéant, de nous en transmettre une copie*[6]*. »*

Le 8 février 2021, le Procureur général répondait aux mandataires de B._____ que l'instruction était toujours en cours et qu'aucune ordonnance pénale n'avait par conséquent été rendue[7]. Il ajoutait encore : *« Par ailleurs, A._____ a été entendu à plusieurs reprises depuis les faits survenus le 26 août 2016. Il a en particulier été entendu le 15 septembre 2016 par la Police en qualité de personne appelée à donner des renseignements et le 24 janvier 2017 au Ministère public en qualité de partie plaignante, puis de prévenu. Au cours de ces deux auditions, il était assisté de son mandataire de l'époque et n'a pas fait valoir qu'il n'était pas en état d'être entendu en raison d'une incapacité de discernement. »*

B._____ a produit ce courrier du Procureur général comme moyen de preuve dans le cadre de la procédure civile l'opposant à A._____[8]. Ce dernier, en date du 6 avril 2021, a alors déposé une plainte pénale contre le magistrat pour soupçon de violation du secret de fonction au sens de l'article 73 CPP en relation avec l'article 320 CP[9]. Il reprochait au Procureur général d'avoir indiqué spontanément, sans y avoir été invité, le fait qu'il avait été auditionné, les dates de ses auditions et le fait qu'il ne s'était pas prévalu d'une incapacité de discernement. Selon A._____, le magistrat avait eu connaissance de ces éléments dans le cadre de sa fonction et était dès lors, en

---

[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*
[8] La Commission relève ici que l'action en annulation de la poursuite a été rejetée le 25 mars 2022 par le Tribunal régional de Viamala dans le canton des Grisons, où est établi A._____. Le Tribunal cantonal des Grisons a confirmé ce jugement (arrêt ZK2 22 40 du 24 avril 2023). La cour a notamment retenu que ni l'expertise de son psychiatre, ni les déclarations écrites ni les témoignages de sa psychothérapeute n'étaient de nature à permettre de conclure, dans le contexte donné, que A._____ se trouvait en état d'incapacité de discernement le 6 janvier 2017, lorsqu'il a signé la reconnaissance de dette litigieuse (consid. 4.2.5)
[9] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 let. c

l'absence d'un motif justificatif, tenu au secret. Il estimait en particulier qu'aucun intérêt digne de protection ne justifiait la divulgation de ces informations à un tiers non partie à la procédure pénale.

C.

Le 19 avril 2021, le Conseil de la magistrature a nommé Pierre Aubert, Procureur général du canton de Neuchâtel, Procureur extraordinaire pour instruire la plainte pénale déposée par A._____[10].

Après avoir donné la possibilité aux deux parties de lui adresser leurs observations, le Procureur extraordinaire a rendu le 2 août 2021 une ordonnance de non-entrée en matière sur la plainte de A._____. Il a pour l'essentiel retenu que si les renseignements fournis par le Procureur général étaient effectivement couverts par le secret de fonction, leur dévoilement était rendu licite (art. 14 CP) par le truchement de l'article 101 alinéa 3 CPP[11].

Par arrêt du 25 octobre 2021, la Chambre pénale du Tribunal cantonal (ci-après : la Chambre pénale) a admis le recours déposé par A._____ contre l'ordonnance du 2 août 2021, l'a annulée et a renvoyé la cause au Procureur extraordinaire pour reprise de la procédure. L'autorité a, en substance, considéré qu'on ne pouvait pas retenir, à ce stade, que le dévoilement des informations litigieuses était clairement licite ; celles-ci avaient en effet été transmises à un tiers qui n'avait pas démontré son intérêt digne de protection à les obtenir[12].

Après avoir demandé des explications complémentaires aux mandataires de B._____, le Procureur extraordinaire a, le 13 octobre 2022, rendu une nouvelle ordonnance de non-entrée en matière, retenant notamment qu'aucune infraction ne pouvait être reprochée au Procureur général, qui a agi dans le cadre de l'art. 101 CPP et dont le comportement est par conséquent rendu licite par l'art. 14 CP, de sorte qu'un renvoi du dossier devant un tribunal, dans l'hypothèse où le Grand Conseil accorderait la levée de l'immunité, ne pourrait aboutir qu'à un acquittement. Il a également considéré que les informations litigieuses transmises à B._____ n'étaient plus couvertes par le secret de fonction[13].

Le 27 octobre 2022, A._____ a interjeté un recours contre l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022. La Chambre pénale, par arrêt du 25 avril 2023, a déclaré ce recours irrecevable, faute de motivation suffisante[14].

Le 29 mai 2023, A._____ a interjeté un recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre l'arrêt du 25 avril 2023, se plaignant à ce titre de formalisme excessif et de la violation de l'article 385 CPP[15]. En substance, il a fait valoir que la motivation et les conclusions de son recours répondraient aux exigences imposées par cette disposition, de sorte que la cour cantonale aurait dû entrer en matière sur son recours et examiner le bien-fondé de celui-ci. La Haute Cour a, le 30 juillet 2024, admis ce recours, considérant que les règles relatives à la motivation d'un recours avaient été appliquées de manière excessivement stricte[16]. Elle a dès lors annulé l'arrêt du 25 avril 2023 et renvoyé la cause à l'autorité cantonale.

---

[10] *Ibid.*
[11] Ordonnance de non-entrée en matière du Ministère public du canton de Fribourg du 2 août 2021 non publiée *in* arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 consid. 2.4
[12] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 consid. 2.4
[13] Ordonnance de non-entrée en matière du Ministère public du canton de Fribourg du 13 octobre 2022 non publiée *in* arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2022 254 du 25 avril 2023 let. e
[14] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2022 254 du 25 avril 2023, consid. 2.3
[15] Cf. Arrêt du Tribunal fédéral 7B_355/2023 du 30 juillet 2024 consid. 2.1
[16] Arrêt du Tribunal fédéral 7B_355/2023 du 30 juillet 2024 consid. 3.6

Le 23 septembre 2025, la Chambre pénale, statuant ensuite de l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral, a admis le recours déposé par A._____ le 27 octobre 2022 et annulé l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022. Considérant que le dévoilement des informations par le Procureur général n'apparaissait pas clairement licite, elle a renvoyé la cause au Procureur extraordinaire afin qu'il ouvre une instruction et qu'il prenne toutes les mesures préalables nécessaires à cette démarche eu égard au statut spécifique du Procureur général[17].

D.

Le 2 octobre 2025, le Procureur extraordinaire a demandé au Grand Conseil la levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin, afin de pouvoir ouvrir une action pénale contre ce dernier.

Le 27 octobre 2025, le Procureur général a interjeté recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la Chambre pénale du 23 septembre 2025, concluant que l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022 soit confirmée[18].

Lors de sa séance du 29 octobre 2025, la Commission de justice, chargée d'établir le rapport à l'intention du Grand Conseil, a décidé de suspendre la procédure de levée de l'immunité jusqu'à décision connue sur le recours du Procureur général auprès du Tribunal fédéral.

Le 16 juin 2026, le Tribunal fédéral a déclaré le recours du Procureur général irrecevable pour un motif procédural. La Haute Cour – qui n'a examiné ni la question de la licéité de la transmission des informations, ni celle de la violation du secret de fonction – a considéré que les conditions strictes d'admission d'un recours contre les décisions incidentes n'étaient pas remplies (art. 93 al. 1 LTF)[19].

Le 11 août 2026, le Procureur extraordinaire a demandé au Grand Conseil de reprendre la procédure de levée de l'immunité, demande à laquelle a accédé la Commission de justice lors de sa séance du 19 août 2026.

Le 19 août 2026, la mandataire de A._____ – qui n'est pas partie à la procédure de levée de l'immunité – a informé la Commission de justice de deux plaintes complémentaires visant le Procureur général. Il n'a pas été tenu compte de ces éléments dans la mesure où ils ne ressortent pas de la demande de levée de l'immunité du 2 octobre 2025.

E.

Le 29 juin 2026, le Tribunal pénal économique (ci-après : TPE) a condamné A._____ à une peine privative de liberté de 5 ans et 6 mois. Il a été reconnu coupable d'abus de confiance, d'escroquerie, de tentative d'escroquerie, de gestion fautive, de violation de l'obligation de tenir une comptabilité, d'incendie intentionnel, de faux dans les titres, d'obtention frauduleuse d'une constatation fausse, de dénonciation calomnieuse et d'induction de la justice en erreur. Il sied ici de relever qu'au lendemain du verdict, la mandataire de A._____ confiait à *La Liberté* son intention de déposer une annonce d'appel et de porter l'affaire devant le Tribunal cantonal[20]. A._____ reste dès lors présumé innocent.

---

[17] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 187 du 23 septembre 2025 consid. 3.2
[18] Cf. arrêt du Tribunal fédéral 7B_1163/2025 du 16 juin 2026 let. c
[19] Arrêt du Tribunal fédéral 7B_1163/2025 du 16 juin 2026 consid. 1.6
[20] *La Liberté*, « A._____ ne lâche pas », 1er juillet 2026 (consulté le 28 septembre 2026)

2. Rapport du Conseil de la magistrature

Le Conseil de la magistrature, dans son rapport du 5 novembre 2025[21], préavise négativement la demande de levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin. Il rappelle que l'immunité doit rester la règle et n'être levée que dans des cas graves. Or, après avoir requis la détermination du Ministère public, il considère que la gravité de la cause n'est en l'espèce aucunement avérée.

3. Préavis de la Commission de justice

A.

Il convient de souligner en préambule que la plainte du 6 avril 2021 s'inscrit dans le cadre de l'instruction pénale menée contre A._____. Dite instruction a disséqué la débâcle de la société X._____ qui, en proie à d'importantes difficultés financières dès 2015, a été déclarée en faillite en décembre 2016, laissant selon le Ministère public une ardoise de 31 millions de francs. A différentes reprises, le magistrat instructeur a fait part de sa conviction que l'agression du 26 août 2016 avait été orchestrée par A._____ pour susciter la sympathie de créanciers devenus trop insistants.

Le 29 juin 2026, le TPE a condamné A._____ pour incendie intentionnel et induction de la justice en erreur pour les faits survenus le 26 août 2016 (let. E *supra*). Les juges, convaincus d'une mise en scène qui a mal tourné, ont cependant exempté A._____ de toute peine pour ce volet de l'affaire, considérant que celui-ci avait déjà grandement pâti des conséquences de ses actes en subissant de graves brûlures[22]. Ce jugement peut encore faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

B.

Pour établir son rapport, la Commission de justice a examiné les nombreuses pièces mises à sa disposition tant par le Procureur extraordinaire que par l'avocate de A.____. Conformément à l'article 173 alinéa 2 LGC, elle a par ailleurs entendu la personne concernée par la demande de levée de l'immunité, soit le Procureur général Raphaël Bourquin qui, en amont de son audition, a déposé une détermination écrite.

Lors de son audition, le 23 septembre 2026, le Procureur général a confirmé sa détermination écrite, soutenant que les informations transmises le 8 février 2021 n'étaient pas soumises au secret puisqu'elles pouvaient, selon lui, être accessibles à B._____ de différentes manières. En outre, A._____ ne disposait pas, selon le Procureur général, d'un intérêt légitime au maintien du secret, dont la divulgation aurait porté atteinte à ses intérêts privés. Pour le magistrat, le fait d'empêcher sa partie adverse au procès civil d'obtenir des arguments ne saurait être considéré comme légitime, respectivement prévaloir sur l'intérêt de B._____ à obtenir une information et, surtout, sur l'intérêt de la justice à la manifestation de la vérité.

Le Procureur général estime enfin que l'article 101 alinéa 3 CPP l'autorisait à transmettre les informations en question à B.____, qui faisait valoir un intérêt digne de protection à pouvoir consulter le dossier en tant que tiers à la procédure pénale. Il considère encore que l'article 96 alinéa 1 CPP l'aurait même autorisé à transmettre spontanément ces informations à B._____ ou directement au juge civil dès lors qu'elles étaient susceptibles de contribuer à l'élucidation des faits dans la procédure civile.

[21] Le rapport du Conseil de la magistrature est publié sur le site internet du Grand Conseil
[22] *La Liberté*, « Il a vu trop grand, trop vite », 30 juin 2026 (consulté le 28 septembre 2026)

En conclusion, le Procureur général estime que la plainte du 6 avril 2021 est « inconsistante » et s'avère être une manœuvre dilatoire. Pour lui, le but visé par A._____ n'est pas d'obtenir sa condamnation, mais l'ouverture d'une procédure pénale à son encontre. Cela lui permettrait de potentiellement obtenir sa récusation puis, éventuellement, l'annulation des actes de procédure auxquels il a participé (art. 60 al. 1 CPP) et du jugement rendu par le TPE dans le cadre de l'affaire X._____. Les nombreuses demandes de récusation déposées à son encontre plaideraient également dans ce sens : à ce jour, la Chambre pénale en a rejeté cinq (deux font encore l'objet d'un recours au Tribunal fédéral)[23]. Et une sixième a été déposée après la publication de l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 juin 2026.

La Commission relève encore que le plaignant a déposé d'autres demandes de récusation qui ont toutes été rejetées : contre l'ensemble du Ministère public dans la cause concernant une plainte pénale déposée contre le Procureur extraordinaire[24] (plainte qui a fait l'objet d'une ordonnance de non-entrée en matière[25]), contre la Chambre pénale dans sa composition qui a rendu l'arrêt du 25 avril 2023[26] et contre le Procureur extraordinaire[27].

C.

Au terme de son analyse, la Commission retient principalement que :

> le 8 février 2021, Raphaël Bourquin, alors Procureur général adjoint, a divulgué des informations aux mandataires d'un tiers non partie à la procédure pénale engagée à l'encontre de A._____ ;
> le dévoilement de ces informations n'apparaît pas clairement licite selon la Chambre pénale ;
> ni le Tribunal cantonal, ni le Tribunal fédéral n'ont tranché la question de la licéité ou de l'illicéité du dévoilement.

Il n'appartient pas à la Commission de justice de se prononcer sur le caractère licite ou illicite de la divulgation par le Procureur général d'informations à un tiers. Il ne lui appartient pas davantage de statuer sur le caractère secret ou non des informations divulguées. Elle ne doit que se déterminer sur la levée de l'immunité, qui ne peut être prononcée que si la personne qui en bénéficie a violé gravement son secret de fonction (art. 172 al. 1 let. b LGC).

La Commission de justice rappelle que l'immunité octroyée aux magistrat-e-s est un gage du principe constitutionnel de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Permettre aux juges et aux procureur-e-s d'exercer leur fonction en toute liberté et à l'abri de toute pression – qu'elle soit politique, économique ou judiciaire – protège l'institution des actions abusives et assure le bon fonctionnement de la justice.

L'immunité n'est pas pour autant une promesse d'impunité. Les magistrat-e-s doivent pouvoir répondre des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Raison pour laquelle le

---

[23] Arrêts de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 232 du 14 février 2022 ; 502 2024 188 du 25 novembre 2024 – le recours déposé contre cet arrêt a été rejeté par le Tribunal fédéral (arrêt 7B_1445/2024 du 25 avril 2025) ; 502 2026 89 du 12 mai 2026 (recours pendant au Tribunal fédéral, cause 7B_802/2026) ; 502 2025 345 du 16 juin 2026 (recours pendant au Tribunal fédéral, cause 7B_959/2026) ; 502 2026 129 du 7 juillet 2026
[24] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 103 du 11 juin 2024. Le recours déposé contre cet arrêt a été jugé irrecevable par le Tribunal fédéral (arrêt 7B_792/2024 du 20 août 2024)
[25] Cf. arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 152 du 30 juin 2025
[26] Arrêts de la Cour d'appel pénal du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 501 2024 116 et 501 2024 117 du 10 octobre 2024. Le recours déposé contre ces arrêts a été rejeté par le Tribunal fédéral (arrêts 7B_1222/2024 et 7B_1223/2024 du 25 avril 2025)
[27] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2025 347 du 11 mai 2026

législateur a prévu une procédure permettant de lever le privilège qui leur est accordé, sous réserve des conditions strictes de l'article 172 LGC.

La Commission de justice estime que ces conditions, en l'espèce, ne sont pas remplies. A considérer que le Procureur général ait violé son secret de fonction – ce que la Commission se garde bien de faire –, l'examen des faits conduit à admettre que dite violation ne pourrait pas être qualifiée de grave.

La Commission de justice, à l'unanimité de ses membres, invite dès lors le Grand Conseil à refuser la levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin.

—

Fribourg, le 28 octobre 2026