

Initiative parlementaire
Procédure CEP. Protection juridique des intéressés

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 25 août 1994

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils, le présent rapport et le transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'accepter le projet d'arrêté annexé (la proposition de minorité est jointe).

25 août 1994

Au nom de la commission:

La présidente, Trix Heberlein

Condensé

Le projet vise à préciser et à améliorer la protection juridique des personnes concernées par la procédure des enquêtes parlementaires. Aucune sanction directe, il est vrai, ne menace les personnes concernées par une procédure CEP; il reste que l'issue d'une telle procédure est de nature à porter non moins gravement atteinte, selon les circonstances, à leurs intérêts personnels qu'un jugement pénal ou une décision disciplinaire. En matière de protection juridique, le droit en vigueur connaît une réglementation partiellement analogue à la procédure pénale ou administrative, les questions irrésolues étant tranchées sur la base de principes de droit généraux.

Considérant le caractère spécifique de la procédure d'enquête parlementaire (priorité des appréciations politiques, délai impératif, etc.), la commission propose de préciser, dans la loi sur les rapports entre les conseils, la protection juridique des personnes directement touchées.

Il s'agit essentiellement des éléments complémentaires suivants:

- l'obligation de la CEP d'informer formellement et immédiatement les intéressés de leur statut de personnes directement concernées par l'enquête;*
- les personnes appelées à fournir des renseignements doivent être rendues attentives à leur droit de refuser de déposer;*
- le droit de faire appel à un avocat;*
- la communication aux intéressés, dans la formulation même du rapport, de tous les reproches éventuels adressés à leur encontre;*
- l'octroi aux intéressés d'un délai raisonnable afin de se protéger efficacement contre les conséquences éventuelles de l'enquête;*
- le rapport doit rendre en substance les prises de position orales ou écrites des intéressés.*

Rapport

1 Situation initiale

Le 14 décembre 1990, M. Bonny, conseiller national, déposait une initiative parlementaire grâce à laquelle il entendait préciser et améliorer la protection juridique des personnes concernées par la procédure des commissions d'enquête parlementaire (CEP).

Les 24 et 25 février 1992, la Commission des institutions politiques du Conseil national proposait au conseil de donner suite à l'initiative. La commission tient cependant à relever expressément que cette décision ne saurait en aucune manière mettre en cause les travaux accomplis au cours des dernières années par les deux commissions d'enquête parlementaire. En considération de l'éventualité de cas à venir, elle estime qu'il est indiqué de préciser et d'améliorer la protection juridique des personnes concernées par l'introduction de dispositions y relatives dans la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11).

Le 19 juin 1992, le Conseil national décidait de donner suite à l'initiative. A la session d'automne 1992, le Bureau du Conseil national transmettait l'initiative, avec le mandat d'élaborer un projet, à la Commission des institutions politiques.

Les 22 et 23 octobre 1992, la Commission des institutions politiques du Conseil national a chargé le secrétariat de la commission d'élaborer un projet. Dans sa séance des 26 et 27 mai 1994, elle a entrepris la discussion par article du projet qu'elle a adopté en vote sur l'ensemble par 17 voix contre une et une abstention.

La commission chargée de l'examen préalable a évoqué les garanties supplémentaires ci-après; il y a lieu d'examiner de plus près l'opportunité de les introduire dans la LREC (cf. BO N 1992 1195):

- l'obligation de la CEP d'informer formellement et immédiatement les intéressés de leur statut de personnes directement concernées par l'enquête lorsque leur implication apparaît seulement en cours de procédure;
- la mention expresse du droit des personnes appelées à fournir des renseignements de refuser de déposer;
- la garantie expresse du droit des personnes directement touchées de faire appel à un avocat;
- soumettre, dans la formulation même du rapport, les éventuels reproches adressés aux personnes directement concernées et leur réserver la possibilité de prendre position oralement à ce sujet devant la CEP;
- l'octroi d'un droit de réponse écrit lorsqu'une CEP dépose son rapport;
- l'octroi aux intéressés d'un délai raisonnable afin de se protéger efficacement contre les conséquences éventuelles de l'enquête.

2 Appréciation du besoin de légiférer

La commission tient fondamentalement à accorder une grande importance à la protection juridique des personnes touchées par une enquête parlementaire. Il est

vrai qu'une CEP n'est ni un tribunal pénal ni un organe disciplinaire. Elle porte une appréciation sur le comportement des individus, non pas sous l'angle du droit pénal ou des dispositions disciplinaires mais en fonction de critères d'ordre politique. La personne visée par une enquête disciplinaire n'a donc pas à craindre des sanctions directes. Il n'en reste pas moins que le résultat de la procédure peut la toucher aussi gravement dans ses intérêts qu'une sanction pénale ou disciplinaire, la notoriété qui résulte d'une telle procédure pouvant lui valoir la réprobation publique. Selon les experts consultés, les dispositions actuelles de la LREC tiennent compte de ce fait dans la mesure où elles règlent la protection juridique dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire de manière partiellement analogue à la procédure pénale ou administrative. Les questions irrésolues, quant à elles, peuvent être tranchées sur la base de principes juridiques généraux. Il est toutefois concevable d'envisager qu'au cours d'enquêtes futures, le respect de ces principes ne pourra être garanti dans chaque cas, compte tenu des particularités de la procédure d'enquête parlementaire (priorité donnée aux considérations politiques, délai impératif, etc.). C'est pourquoi la commission juge indiqué de préciser certaines dispositions.

Ce faisant, il y a lieu de tenir compte non seulement de la protection juridique des intéressés mais encore de l'intérêt public lié aux résultats de l'enquête. Or, une importance considérable doit être conférée à ce critère de l'intérêt public, d'autant plus que le mandat d'une CEP est précisément d'entreprendre des recherches sur «des faits d'une grande portée» (LREC art. 55). Il convient donc de veiller à ne pas restreindre la marge de manœuvre d'une CEP ni à compromettre l'issue de l'enquête.

3 Le statut juridique des «personnes directement touchées»

31 Qui est «directement touché»?

L'initiative parlementaire demande que l'on précise et améliore la protection juridique des *personnes directement touchées dans leurs intérêts* par une enquête en vertu des articles 55 et suivants de la LREC et ce dans le respect, notamment, des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

La loi sur les rapports entre les conseils distingue divers cercles de personnes qui peuvent – mais ne doivent pas – en partie se couvrir:

- les personnes que l'enquête concerne principalement ou uniquement (art. 60, 5^e al., LREC);
- les personnes qui sont directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête (art. 63, 1^{er} al., LREC);
- les personnes auxquelles des reproches sont adressés une fois les recherches terminées (art. 63, 3^e al., LREC);
- les personnes appelées à fournir des renseignements;
- les témoins;
- les experts.

Le statut des témoins et des experts est clair et ne pose pas de problème (cf. également renvoi complet aux dispositions³ relatives de la loi de procédure civile fédérale (RS 273); art. 58, 2^e al., LREC).

A l'article 60, 5^e alinéa, LREC, il est question de personnes *qu'une enquête concerne principalement ou uniquement*. Or, ces personnes ne peuvent être interrogées en qualité de témoins, mais uniquement à titre de personnes appelées à fournir des renseignements. Selon le rapport du 12 février 1966 de la Commission de gestion du Conseil des Etats (FF 1966 II 262), il s'agit des personnes visées «directement ou indirectement par l'enquête». Or, en droit de procédure pénale, ces personnes ont un statut d'inculpé.

A l'article 63, 1^{er} alinéa, LREC, il est question de *personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête*. Au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission s'exprimait, à l'époque, comme suit: «l'article 54^{decies} (art. 63, 1^{er} al., actuel) confère aux personnes *directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête* des prérogatives pour préserver leurs intérêts et leur droit d'être entendues. Reconnaître que l'enquête parlementaire peut toucher très fortement les intérêts de la personne visée, voire selon les circonstances plus fortement que dans le cas des procédures pénales, disciplinaires ou administratives, sous-tend l'esprit de cette disposition. Ce qui est équitable dans ces procédures doit l'être pour l'enquête parlementaire. Cela dit, on ne peut définir par anticipation et dans l'abstrait ce qu'être directement touché représente pour une personne. Comme pour les autres lois de procédure, ce sont les cas d'application concrète qui permettront de le dire et de le constater.» (BO E 1966 127 – traduction).

Selon le rapport du 12 février 1966 de la Commission de gestion du Conseil des Etats (cf. FF 1966 I 256), le cercle des personnes au sens de l'article 60, 5^e alinéa, LREC, et celui au sens de l'article 63, 1^{er} alinéa, LREC, ne se recouvrent pas. Le cercle des personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête (cf. art. 63, 1^{er} al., LREC) est plus étendu que le cercle des personnes directement concernées (art. 60, 5^e al.). En sorte que les droits d'assister aux interrogatoires et de consulter les documents sont conférés à plus de personnes que le privilège d'être entendu, en vertu de la loi, comme personne appelée à fournir des renseignements – et non comme témoin.

L'étude des matériaux disponibles ne nous permet pas de distinguer entre ces cercles de personnes. Les explications plus précises font défaut quant au sens à donner à «personnes directement touchées dans leurs intérêts». Sans doute le cercle de personnes directement touchées dans leurs intérêts comprend-il aussi celles qu'une enquête concerne principalement ou uniquement. Les autres personnes susceptibles d'appartenir à ce cercle ne sauraient être déterminées qu'au cours de l'enquête. En théorie, il est possible d'envisager le cas suivant: l'enquête est essentiellement dirigée à l'encontre d'un chef de département. Pendant l'enquête, le comportement du directeur d'office X éveille les soupçons: dans une affaire qui ne constitue pas un élément essentiel de preuve, son attitude n'aurait pas été correcte. Or, ce directeur d'office peut être directement touché dans ses intérêts et, par conséquent, faire valoir un droit à consulter le dossier, par exemple, bien que l'enquête ne soit pas essentiellement dirigée contre lui. Autrement dit, il a le droit de consulter tous les actes qui concernent le cercle de ses intérêts. La CEP doit se livrer à une pondération des intérêts en présence et décider si, pour certains documents, l'intérêt public au maintien du secret prévaut sur les intérêts privés liés à la consultation du dossier. Dans un tel cas, la disposition de l'article 63, 2^e alinéa, LREC, concorde avec celle de l'article 28 de

la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021): lorsque la consultation d'une pièce est refusée, les moyens concernés de preuve ne peuvent être utilisés que si l'autorité en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel à la personne concernée et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contrepreuves.

L'expérience acquise dans les commissions d'enquête parlementaire montre que le cercle des personnes directement touchées dans leurs intérêts doit être un peu plus élargi que celui des personnes concernées principalement ou uniquement par une enquête.

Il est extrêmement malaisé de donner une forme concrète à la notion de personne touchée directement dans ses intérêts. Il s'agit de personnes qui éveillent le soupçon d'avoir, dans le domaine couvert par l'enquête parlementaire, commis une erreur qui peut leur être reprochée.

Une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont la possibilité de s'exprimer devant la CEP (art. 63, 3^e al., LREC). Or, ce cercle de personnes ne doit pas coïncider avec celui défini à l'article 62, 1^{er} alinéa, LREC. Il est possible qu'une personne dispose du droit de consulter le dossier, conformément à l'article 62, 1^{er} alinéa, mais qu'elle n'ait pas celui de s'exprimer en vertu de l'article 63, 3^e alinéa, LREC, parce que, dans les faits, aucun reproche n'est élevé, dans le rapport final, contre cette personne.

32 Le statut juridique des personnes appelées à fournir des renseignements

Conformément à l'article 58, 2^e alinéa, LREC, une CEP peut interroger des personnes appelées à fournir des renseignements et entendre des témoins. Les renseignements oraux ou écrits constituent la source d'information première d'une CEP. Ce n'est que lorsque les faits ne peuvent être élucidés avec suffisamment de clarté qu'une CEP peut ordonner l'audition formelle de témoins (cf. art. 60, 1^{er} et 2^e al., LREC). Ainsi, l'audition formelle de témoins revêt, dans la procédure d'enquête, un caractère subsidiaire. En règle générale, les personnes concernées comparaissent en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements. Dans la mesure où la LREC ne prévoit pas de prescriptions particulières sur l'administration de la preuve, on est renvoyé aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure civile fédérale (RS 273). La LREC elle-même ne connaît que peu de règles sur l'audition de personnes appelées à fournir des renseignements et le droit de procédure civile ne connaît pas du tout ce cas de procédure probatoire. Le statut juridique des personnes appelées à fournir des renseignements se déduit de la réglementation générale. En droit de procédure pénale, le statut de la personne appelée à fournir des renseignements se situe entre l'inculpé et le témoin. En procédure pénale, il est généralement reconnu qu'une personne soupçonnée de commettre un acte punissable ne peut être entendue sur l'objet du soupçon en qualité de témoin. Elle ne peut l'être qu'en tant que personne appelée à fournir des renseignements. Ce principe, fixé à l'article 60, 5^e alinéa, LREC, s'applique également à la procédure des commissions d'enquête parlementaire: «S'il ressort clairement du mandat ou de l'état

des recherches qu'une enquête concerne uniquement ou principalement une personne déterminée, cette dernière peut être entendue non pas comme témoin mais comme personne tenue de renseigner.¹⁾» Lors de l'élaboration de la loi sur les rapports entre les conseils, on a expliqué qu'il y avait lieu d'interroger une personne non pas comme témoin, mais comme personne appelée à fournir des renseignements, lorsque l'enquête la concerne directement (FF 1966 I 262).

L'obligation de déposer ne s'applique pas aux personnes appelées à fournir des renseignements; cette disposition correspond à la doctrine et à la pratique générales, elle est inhérente à la personne appelée à fournir des renseignements elle-même. Ce droit est stipulé expressément à l'article 84, 3^e alinéa, Procédure pénale militaire (RS 322.1).

Les personnes appelées à fournir des renseignements, contrairement aux témoins, n'encourent pas de poursuites pénales en cas de refus de fournir des renseignements ou de déclarations fausses (cf. ég. art. 64 LREC) – c'est ainsi que l'on distingue les deux catégories. Les personnes appelées à fournir des renseignements ont l'obligation de comparaître; en revanche, elles ne sont soumises à aucune obligation contraignante de déposer ou de faire des déclarations véridiques, sous peine de sanctions pénales (cf. Hauser, *Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts*, zweite, ergänzte und überarbeitete Auflage, Basel 1984, S. 176).

Les fonctionnaires sont en effet tenus, en vertu de l'article 61, 3^e alinéa, LREC, de renseigner les CEP de manière véridique. S'ils contreviennent à cette obligation, ils sont passibles de mesures disciplinaires (cf. art. 30 ss, Statut des fonctionnaires, RS 172.221.10).

33 Loi en vigueur. Statut juridique des personnes directement concernées

Quiconque est directement concerné par une procédure CEP doit être en mesure de se défendre comme un inculpé dans une procédure pénale. De là découle l'affirmation émise lors de l'élaboration des prescriptions y relatives de la LREC, selon laquelle le statut des personnes directement concernées était comparable à celui de l'inculpé en procédure pénale. La personne directement concernée est en position de défense et risque de subir un préjudice similaire à la personne impliquée dans une procédure pénale ou disciplinaire. La Commission de gestion du Conseil des Etats expliquait dans un rapport (FF 1966 I 257): «Une enquête parlementaire peut toucher les intérêts personnels autant, si ce n'est plus, qu'une procédure pénale, disciplinaire ou administrative. Par suite du caractère nettement politique des enquêtes parlementaires, les personnes qui en sont l'objet en subissent souvent durement les effets dans leurs rapports humains, professionnels et sociaux. C'est pourquoi, sans aller jusqu'à instituer une procédure ayant un aspect judiciaire, on doit pourvoir à ce que l'enquête soit menée correctement et objectivement. Il convient, par exemple, d'assurer à tout intéressé le droit capital d'être entendu, droit qui découle de l'article 4 de la constitution.»

¹⁾ Concernant la formulation *personne(s) tenue(s) de renseigner et personne(s) appelée(s) à fournir des renseignements*, pour «Auskunftsperson», cf. ch. 5 ci-dessous.

En doctrine et en pratique, le droit d'être entendu comprend essentiellement les éléments suivants (cf. Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3., neu bearbeitete Auflage, Zürich 1993, N. 1595; Robert Hauser, *Kurzlehrbuch des Schweizerischen Strafprozessrechts*, zweite, ergänzte und überarbeitete Auflage, Basel 1984, S. 150 ff.):

- le droit de s'expliquer;
- le droit de participation;
- le droit d'offrir des preuves;
- le droit de consulter le dossier;
- le droit de motivation;
- le droit de faire appel à un défenseur.

Le droit d'être entendu découle directement de l'article 4 de la constitution (cst.), indépendamment de la question de savoir s'il est explicitement mentionné dans une loi de procédure. S'il appert que le tissu légal présente des lacunes, les garanties découlant directement de l'article 4 cst. et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont saisies. Or, la question se pose de savoir si l'article 6 CEDH s'applique à la procédure CEP. Cet article est déterminant en procédures civiles et pénales. Mais comme le précisait devant la commission, M. Arthur Haefliger, ancien juge fédéral, la procédure CEP n'est ni civile ni pénale, même si l'on considère que les organes de Strasbourg donnent une définition très étendue des notions de chose civile et de chose pénale. A son avis, l'article 6 CEDH n'est en l'occurrence pas applicable. Cela dit, si l'on poussait le raisonnement jusqu'à approuver l'application de l'article 6 CEDH, le droit d'être entendu ne subirait pratiquement aucune modification. Dans le commentaire sur l'article 4 cst. (Commentaire cst., art. 4, par. 99), le professeur Georg Müller déclare que l'article 6 CEDH contient un droit qui n'est en général pas plus étendu que celui découlant de l'article 4 cst. et qu'il est un domaine pour lequel la protection de la CEDH est plus étendue. En procédure pénale, l'inculpé a notamment le droit, en vertu de ladite convention, de prendre connaissance des déclarations des témoins à charge et de leur poser des questions complémentaires (ibid. par. 107). Or, sur ce point précisément, la LREC concorde avec la convention. Selon l'article 63, 1^{er} alinéa, LREC, en liaison avec l'article 62, 1^{er} alinéa, LREC, une personne directement touchée dans ses intérêts a le droit d'assister aux auditions de personnes appelées à fournir des renseignements et de témoins, et de poser des questions complémentaires.

332 Loi en vigueur. Mention explicite de garanties de procédure

La protection juridique des personnes directement touchées dans leurs intérêts est réglée actuellement par l'article 63 LREC. Selon l'alinéa premier (comportant un renvoi à l'art. 62, 1^{er} al.), la personne concernée a le droit:

- d'assister à l'audition de personnes appelées à fournir des renseignements et de témoins;
- de poser des questions complémentaires;
- de consulter les documents produits, les préavis, les rapports d'expertise et les procès-verbaux d'audition des commissions d'enquête.

La commission d'enquête peut leur refuser le droit d'assister à des auditions et de consulter des documents lorsque l'intérêt de l'enquête en cours l'exige et que l'on craint que son déroulement et son succès seront de ce fait compromis. Dans ce cas cependant, on ne pourra se fonder sur les moyens de preuve que si le contenu essentiel a été notifié oralement ou par écrit aux intéressés et si l'occasion leur a été donnée de s'exprimer à ce sujet et d'apporter des contrepreuves.

Une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils, les personnes à qui des reproches sont adressés ont l'occasion de s'exprimer devant la commission d'enquête (cf. art. 63, 3^e al., LREC).

La LREC ne règle pas explicitement la question de savoir si la personne concernée par une procédure CEP est en droit de faire appel à un avocat.

4 Appréciations et propositions de la commission

41 Apparition en cours de procédure du statut particulier de personne directement concernée. Obligation de la CEP d'informer formellement et immédiatement

Les explications figurant sous chiffre 31 ont montré qu'il est malaisé de déterminer d'emblée qui est directement concerné ou qui ne l'est pas. Il est tout à fait concevable de ne s'apercevoir qu'en cours d'enquête que celle-ci concerne une personne déterminée. Dans tous les cas, cette dernière doit être immédiatement rendue attentive à son statut juridique de personne directement concernée ainsi qu'à ses droits y afférents.

La commission propose à l'unanimité de compléter dans ce sens l'article 63, 1^{er} alinéa, LREC.

42 Mention expresse du droit des personnes tenues de renseigner, de refuser de déposer

Le droit des personnes appelées à fournir des renseignements de refuser de déposer doit se déduire des règles générales. On se référera avant tout à la procédure pénale (cf. ci-dessus, ch. 32). Les renseignements écrits ou oraux constituent le moyen premier d'information directe de la commission. Sauf s'il est possible d'élucider de façon suffisante l'état de fait d'une autre manière, une audition de témoins peut être ordonnée formellement. Or, les personnes concernées uniquement ou principalement par l'enquête ne peuvent être interrogées en qualité de témoins, mais seulement en tant que personnes appelées à fournir des renseignements (art. 60, 5^e al., LREC), parce que personne n'est tenu, en tant que témoin, de s'auto-inculper.

Les personnes appelées à fournir des renseignements ne sont soumises à aucune obligation contraignante de déposer ou de faire des déclarations véridiques, sous peine de sanctions pénales. En revanche, l'article 60, 3^e alinéa, prévoit l'obligation de déposer en tant que témoin, sauf si l'intéressé fait valoir un motif de refus de déposer en tant que tel.

La commission propose à l'unanimité que les personnes appelées à fournir des renseignements soient rendues attentives à leur droit de refuser de déposer (cf. projet d'art. 60, al. 1^{bis}).

43 **Garantie explicite du droit des personnes directement concernées de faire appel à un avocat**

Le droit de se faire représenter et d'être assisté est un élément constitutif du droit d'être entendu conformément à l'article 4 cst.:

En procédure civile et administrative, la loi ne peut exclure la représentation et l'assistance des parties que si les intérêts en jeu ne sont pas importants et s'il n'y a pas de questions compliquées à juger. Elle peut toutefois limiter le droit de représentation aux phases décisives de la procédure ou prescrire la comparution personnelle de la partie. Même en procédure pénale, il est admissible de tenir le défenseur à l'écart des premières investigations et auditions et de limiter à ce stade ses contacts avec le prévenu afin de ne pas compromettre le but de l'enquête, à condition de ne pas rendre par là exagérément difficile une défense qui se veut efficace. (Georg Müller, Commentaire cst., art. 4, par. 118).

La CEP DFJP a autorisé dans quelques cas particuliers les personnes appelées à fournir des renseignements à se faire accompagner par un avocat. (cf. BO N 1989 2042).

Il y a lieu d'observer que la procédure qui permet de faire appel à des avocats devient compliquée et peut se transformer en procédure juridique qu'un membre de commission sans formation juridique n'est plus à même de suivre. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'assortir de certaines restrictions le droit de faire appel à un avocat. La personne appelée à fournir des renseignements doit toujours comparaître elle-même.

La *majorité de la commission* propose d'octroyer le droit aux intéressés de faire appel à un avocat pour les auditions devant la commission, si la protection d'intérêts justifiés paraît l'exiger. L'avocat peut poser des questions complémentaires; il ne dispose d'aucune prérogative supplémentaire (cf. projet d'art. 63, al. 2^{bis}) ni du droit de consulter le dossier ou d'assister à l'audition d'autres personnes appelées à fournir des renseignements.

La *minorité de la commission* souhaite en revanche restreindre les droits de l'avocat d'une manière moins considérable. La CEP pourrait octroyer aux intéressés le droit de faire appel à un avocat pour l'ensemble de la procédure ou pour certaines séances. L'avocat aurait la possibilité d'offrir des preuves et de poser des questions complémentaires. Or, les offres de preuves sont liées au droit de consulter le dossier.

La décision d'octroyer le droit de faire appel à un avocat appartient à l'appréciation de la CEP qui doit procéder à une pondération des intérêts en jeu, à savoir ceux des intéressés et ceux de la commission d'enquête. Il y a à cet égard lieu de faire référence à l'article 63, 2^e alinéa, LREC, qui prévoit le droit de la CEP de refuser aux intéressés d'assister à des auditions lorsque l'intérêt de l'enquête en cours l'exige. Il va de soi que cette disposition s'applique également à l'avocat.

Lors des investigations de la CEP DFJP, toutes les personnes entendues ont été explicitement rappelées à leur devoir de confidentialité et exhortées à garder le silence sur leur audition par la CEP (cf. rapport de la CEP DFJP du 22 novembre 1989, FF 1990 I 613).

44 Reproches éventuels adressés aux personnes directement concernées. Communication dans la formulation même du projet de rapport

Conformément à l'article 63, 3^e alinéa, LREC, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont l'occasion, une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils, de s'exprimer à ce sujet devant la CEP. Selon la réglementation en vigueur, il suffit de porter à la connaissance de l'intéressé les reproches que lui adresse la CEP. Il y a lieu de préciser ce droit en ce sens que les éventuels reproches doivent être communiqués à l'intéressé dans la formulation même du projet de rapport.

La commission propose par douze voix contre sept de préciser ce droit en énonçant clairement l'obligation de soumettre à ces personnes tout éventuel reproche dans la formulation même du projet de rapport (cf. projet de rapport, art. 63, 3^e al.).

45 Résultats de l'enquête. Garantie d'un délai raisonnable octroyé aux personnes directement concernées afin d'être en mesure d'assurer efficacement leur défense

Il n'est pas possible d'octroyer un délai déterminé de prise de position, fixé dans la loi. Ce que l'on entend par raisonnable doit faire l'objet d'une décision de cas en cas. Fondamentalement, on peut seulement affirmer que les intéressés doivent disposer de suffisamment de temps pour être en mesure de se défendre efficacement. Les CEP doivent octroyer ces délais même si elles sont soumises à des délais impératifs.

Le droit en vigueur dispose que les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont la possibilité de s'exprimer à ce sujet devant la CEP. Il y a lieu de préciser cette disposition en ce sens qu'il doit être clair que ces personnes ont le droit de prendre position, oralement également, devant la commission au sujet des reproches qui leur sont adressés (cf. projet de rapport, art. 63, 3^e al.).

46 Garantie du droit de réponse écrite octroyé aux intéressés lors de la présentation du rapport de la CEP

L'article 63, 3^e alinéa, dispose qu'une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont l'occasion de s'exprimer devant la commission d'enquête. La manière de tenir compte des arguments de la défense de même que le contexte adéquat dans lequel les intégrer ne font l'objet d'aucune disposition. Seul le Conseil fédéral a le droit, en vertu de l'article 62, 2^e alinéa, LREC, de s'exprimer sur le

✚

résultat de l'enquête devant les commissions d'enquête et dans un rapport aux conseils. Aujourd'hui déjà, l'avis des intéressés est pris en considération dans le rapport final (cf. rapport de la commission d'enquête parlementaire DFJP du 22 novembre 1989, FF 1990 I 593). La CEP définit la teneur et l'ampleur du rapport. Les intéressés peuvent tout au plus demander que la teneur de leurs déclarations soit mentionnée au rapport, ne serait-ce que succinctement.

La commission rejette, dans le cadre de la CEP, le droit de réponse écrite des personnes à qui des reproches sont adressés. En vertu du droit suisse, quiconque est directement touché dans sa personnalité par la présentation que font des médias à caractère périodique, notamment la presse, la radio et la télévision, de faits qui le concernent, a le droit de répondre (cf. art. 28g et ss, code civil; RS 210).

Les experts appelés à s'exprimer devant la commission chargée de l'examen préalable (MM. Haefliger, ancien juge fédéral, et Tercier, professeur à l'Université de Fribourg) rejettent l'octroi d'un droit de réponse écrite lors de la présentation du rapport, dans la mesure où les arguments de la défense des personnes concernées apparaissent clairement dans le rapport. Parmi les motifs à l'origine de ce refus, il y a lieu de mentionner avant tout qu'une CEP constitue une autorité et qu'il n'est pas d'usage, dans le contexte du rapport d'une autorité, d'octroyer aux personnes concernées un droit de réponse écrite. On cite en exemple le rapport de la commission des cartels. Pour chaque procédure judiciaire, les divers points de vue des parties figurent dans les considérants du jugement, qui n'est en aucun cas complété par la version écrite des faits par les intéressés.

La commission propose de prévoir l'obligation de rendre dans le rapport la substance des prises de position orales ou écrites (cf. projet d'art. 63, 4^e al.).

5 Modification rédactionnelle

«Auskunftsperson» est traduit par:

- «personne tenue de renseigner» aux art. 58, 2^e al., 60, 5^e al., 61, 1^{er} al., et 62, 1^{er} al., LREC (RS 171.11);
- «personnes tenues à renseigner», art. 47^{quinquies}, 4^e al., LREC (RS 171.11);
- «... autres personnes consulté[e]s par les commissions ...», art. 11, 2^e al., AF sur la loi sur les indemnités parlementaires (RS 171.211);
- «tiers appelé à fournir des renseignements», titre précédant l'art. 74, et art. 84 PPM (RS 322.1).

Le sens n'est pas le même en allemand et en français: en effet, «Auskunftsperson» ne contient pas l'obligation de renseigner. Par ailleurs, la traduction en français se heurte à la définition que le droit pénal connaît du témoin.

Si, jusqu'à ce jour, cette différence de sens ne semble pas soulever de question d'interprétation notable, l'article 60, alinéa 1^{bis} (nouveau), LREC semble bien contenir une contradiction grave dans sa version en français. On ne pourra en effet dire pour:

«Auskunftspersonen sind auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen»,

Les personnes tenues de renseigner doivent être rendues attentives à leur droit de refuser de déposer!»

La formulation «personne appelée à fournir des renseignements» a l'avantage de traduire avec suffisamment de précision «Auskunftsperson».

Art. 60, al. 1^{bis} (nouveau)

Les personnes appelées à fournir des renseignements doivent être rendues attentives à leur droit de refuser de déposer.

Proposition:

«Personne tenue de renseigner» est remplacé par «personne(s) appelée(s) à fournir des renseignements» aux articles 47^{quinquies}, 4^e alinéa, 58, 2^e alinéa, 60, 5^e alinéa, 61, 1^{er} alinéa, et 62, 1^{er} alinéa, de la LREC.

N37343

Loi sur les rapports entre les conseils

(Procédure des commissions d'enquête parlementaire.
Protection juridique)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après consultation du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 août 1994¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 60, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Le Président attire l'attention des personnes appelées à fournir des renseignements sur leur droit de refuser de déposer.

Art. 63, al. 1 et 2^{bis} (nouveau), ainsi que 3^e et 4^e al. (nouveau)

¹ La commission d'enquête constate qui est directement touché dans ses intérêts par l'enquête. L'attention des intéressés est immédiatement attirée sur leur statut de personnes directement concernées. Celles-ci disposent également du droit mentionné à l'article 62, 1^{er} alinéa.

^{2bis} A la demande des personnes concernées, la commission d'enquête parlementaire peut leur accorder, pour les auditions devant la commission, le droit de faire appel à un avocat, si la protection de leurs intérêts légitimes paraît l'exiger. Celui-ci peut poser des questions complémentaires; il ne dispose pas d'autres attributions.

³ Une fois les recherches terminées et avant que le rapport soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont l'occasion de consulter la partie du projet de rapport les concernant. Elles ont la possibilité dans un délai raisonnable de s'exprimer oralement ou par écrit devant la commission d'enquête.

⁴ Les prises de position écrites ou orales doivent figurer au rapport dans leur substance même.

¹⁾ FF 1995 I 1098

²⁾ FF 1995 ...

³⁾ RS 171.11

II

Modification de termes

«Personne tenue de renseigner» est remplacé par «personne(s) appelée(s) à fournir des renseignements» aux articles 47^{quinquies}, 4^e alinéa, 58, 2^e alinéa, 60, 5^e alinéa, 61, 1^{er} alinéa, et 62, 1^{er} alinéa, de la LREC.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² S'il n'est pas fait usage du droit de référendum, elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échéance du délai référendaire. Dans le cas contraire, elle entre en vigueur le jour suivant la validation de son adoption en votation populaire.

Proposition de la minorité

(Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Leuba, Schmiéd Walter, Seiler Hanspeter)

Art. 63, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} A la demande des personnes directement concernées, la commission d'enquête parlementaire peut leur accorder, pour toute ou partie de la procédure, le droit de faire appel à un avocat, si la protection de leurs intérêts légitimes paraît l'exiger. Celui-ci peut émettre des propositions de preuve et poser des questions complémentaires; il ne dispose pas d'autres attributions.

N37343

Initiative parlementaire Procédure CEP. Protection juridique des intéressés Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 août 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.273
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1995
Date	
Data	
Seite	1098-1112
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 126

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.