

## **Initiative parlementaire**

### **Procédure CEP. Protection juridique des intéressés**

#### **Avis du Conseil fédéral concernant le rapport du 25 août 1994 de la Commission des institutions politiques du Conseil national**

du 26 avril 1995

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils, notre avis relatif au rapport de la Commission des institutions politiques du 25 août 1994 (FF 1995 I 1098).

#### **1 Considérations de principe**

Le Conseil fédéral approuve l'orientation générale de vos propositions. Il estime cependant indispensable que la procédure des commissions d'enquête parlementaires (CEP) demeure un examen politique de «faits d'une grande portée» et ne débouche pas sur une procédure à laquelle les parties sont associées. Les organes parlementaires ne sont pas préparés pour conduire des procédures formelles; ils n'en ont ni le personnel, ni les connaissances nécessaires. A l'avenir, la procédure CEP doit continuer à être aménagée pour l'exécution d'enquêtes politiques; si les travaux d'une CEP débouchent plus tard sur une procédure réglée par la loi, ils ne doivent ni lui porter préjudice, ni constituer un obstacle à son déroulement.

Le titre de l'initiative parlementaire, qui fait état de la protection juridique des intéressés, prête déjà à confusion: en droit suisse la protection juridique signifie que lors de la préparation de décisions octroyant des droits ou imposant des charges, les personnes touchées par la décision et pouvant faire valoir un intérêt digne de protection peuvent prétendre à un minimum de droits en qualité de parties. Comme il n'est pas nécessaire, ni juridiquement, ni politiquement, de chercher à atteindre une telle norme pour la procédure CEP, l'initiative ne devrait à proprement parler mentionner que les «droits des personnes concernées» et non la «protection juridique».

L'extension des droits doit être agencée avec mesure. Le Conseil fédéral estime qu'il serait problématique que les «personnes qui sont directement touchées» obtiennent sans examen préalable les mêmes droits que le Conseil fédéral. Celui-ci porte la responsabilité globale pour tout le pouvoir exécutif de la Confédération, alors qu'un fonctionnaire ou une autre personne chargée d'exécuter des tâches publiques, qui est «directement touché dans ses intérêts par l'enquête», ne porte qu'une responsabilité sectorielle plus ou moins large. Il ne

faut accorder une extension des droits que dans la mesure où la personne est concernée et non par un simple renvoi à l'article 62, 1<sup>er</sup> alinéa, LREC, à l'ensemble des documents de l'enquête. La référence aux droits du Conseil fédéral, qui est en vigueur aujourd'hui et que votre commission a reprise, doit donc être corrigée.

## **2 Cercle des personnes concernées vis-à-vis desquelles il existe un besoin de légiférer**

Les deux commissions d'enquête parlementaires qui ont été instituées dans les années 1989 et 1990 n'ont désigné personne comme «étant directement touché dans ses intérêts par l'enquête» et n'ont en conséquence accordé à personne une extension de ses droits selon l'article 62, 1<sup>er</sup> alinéa, LREC. Cela se comprend si l'on considère l'ambiguïté, relevée au premier paragraphe de cet avis, concernant l'ampleur des droits octroyés. Avant la conclusion de l'enquête, les deux CEP ont cependant entendu un grand nombre de personnes «auxquelles des reproches sont adressés» (art. 63, 3<sup>e</sup> al., LREC).

Votre commission a analysé les différentes catégories de personnes «concernées» ou étant parties prenantes à une CEP et a essayé de clarifier le rapport entre les différentes désignations. Nous approuvons en grande partie cette clarification, mais nous aimerions la formuler de façon encore plus précise pour les personnes visées par l'initiative.

D'après la documentation (FF 1966 I 264), les personnes «qu'une enquête concerne uniquement ou principalement» (art. 60, 5<sup>e</sup> al., LREC) et les personnes «qui sont directement touchées dans leurs intérêts» (art. 63, 1<sup>er</sup> al., LREC) ne sont pas identiques. Dans ce sens, il est correct que chaque personne directement concernée ne soit pas également celle contre qui est dirigée uniquement ou principalement l'enquête. A l'opposé, chaque personne appartenant à cette deuxième catégorie appartient également à la catégorie des personnes directement concernées. Cela signifie que les droits octroyés par l'article 63 reviennent à toutes les personnes des deux groupes et que pour un nombre restreint d'entre elles l'interdiction d'être entendu comme témoin, prévue à l'article 60, 5<sup>e</sup> alinéa, LREC, s'applique également.

De manière juridiquement correcte, vous établissez également une distinction entre le groupe des personnes directement touchées et celui des personnes auxquelles des reproches sont adressés (art. 63, 3<sup>e</sup> al., LREC). Bien que cette distinction corresponde au droit en vigueur, le Conseil fédéral estime qu'elle n'a pas du tout donné satisfaction. A l'avenir, toutes les personnes directement concernées devraient être traitées de la même manière du point de vue de la consultation des documents à la fin de l'enquête. Tant en ce qui concerne la CEP-DFJP, que la CEP-DMF, des personnes ont été citées dans le rapport sans que la CEP n'ait eu l'intention d'y associer des reproches à leur égard. Ces personnes n'ont en conséquence pas pu prendre position et faire savoir si le rapport reflétait correctement et complètement les faits relatifs à leur personne. Plus tard, lors de la discussion publique du rapport, elles se sont néanmoins trouvées sans défense face à des reproches massifs dirigés contre elles qui avaient été déduits du contenu du rapport.

### Exemples:

- La CEP-DFJP n'a formulé aucun reproche contre l'ancien chef de la police fédérale et a attesté expressément qu'il avait collaboré de manière ouverte et efficace à la clarification des faits. Lorsque, dans la foulée de la discussion sur le rapport de la CEP, l'affaire des fiches se développa, les accusations publiques se dirigèrent soudainement sur le chef de la police fédérale et, après la découverte des anciens fichiers dans la cave du Ministère public de la Confédération, le flot des critiques (injustifiées) amena le Conseil fédéral à le mettre en congé et plus tard à lui assigner une autre fonction.
- La CEP-DFJP signala également dans son rapport les contacts qu'avait eu Mahmoud Shakarchi avec le service de renseignement de la police cantonale de Zurich. Elle mentionna que la personne contactée était aujourd'hui chef de la police de l'aéroport (p. 119 du tiré à part ayant fait l'objet des débats parlementaires). Cet ancien chef de la police de l'aéroport fut ensuite violemment critiqué publiquement et sa famille fut massivement importunée. Inopportunistement, il s'avéra plus tard que la CEP avait confondu la fonction, l'homme visé était en fait chef de division de la police de l'aéroport, ce qui a été corrigé dans la version allemande publiée dans la Feuille fédérale du 20 février 1990 (BBl 1990 I 769; FF 1990 I 732: non corrigé). Cela n'a pourtant permis de supprimer rétroactivement ni les accusations et condamnations publiques de la personne à laquelle la CEP ne voulait pourtant rien reprocher en la mentionnant dans son rapport, ni celles dirigées contre la personne ayant été l'objet d'une confusion et contre sa famille.
- La CEP-DMF décida par contre de ne pas nommer publiquement le nom du chef de l'organisation de résistance P-26. La chasse aux sorcières relative à l'identité du chef engendrée par la publication du rapport contraignit la personne concernée à dévoiler son identité, ne serait-ce que pour corriger les présomptions et les fausses accusations dirigées contre d'autres personnes.

Il est évident qu'une extension des droits des personnes concernées ne peut pas garantir que des incidents tels que ceux décrits dans les exemples cités ne se reproduisent pas lors d'une CEP future. La mise sur pied d'égalité de toutes les personnes directement concernées en ce qui concerne la consultation des documents de l'enquête et la possibilité de s'exprimer avant l'approbation du rapport final peut cependant au moins garantir que des erreurs concrètes puissent être corrigées et que la personne concernée ne soit pas prise à l'improviste par une opinion publique défavorable.

### 3 Personnes appelées à fournir des renseignements

Il n'y a que quelques décennies la notion de personne appelée à fournir des renseignements était encore étrangère aux procédures pénales de la Confédération et des cantons. Elle s'est répandue plus largement ces dernières années (cf. à ce sujet N Schmid, Zur Auskunftsperson, insbesondere nach zürcherischem Strafprozessrecht, ZStR 1994 87 ss). Dans les lois de procédure de la Confédération, il est fait état depuis 1979 des personnes appelées à fournir des renseignements à l'article 84 de la procédure pénale militaire (RS 322.1), depuis 1993 les personnes

appelées à fournir des renseignements sont également mentionnées, sans qu'il ne leur soit consacré une réglementation plus précise, dans le cadre des enquêtes de police judiciaire selon la procédure pénale fédérale.

Les droits et les obligations des personnes appelées à fournir des renseignements ainsi que les droits et les obligations des autorités chargées de les interroger sont réglés de façon différente dans les diverses lois de procédure, tant du point de vue de la densité de la réglementation que de leur aménagement. Cela pose la question suivante: L'introduction du droit de refuser de déposer est-elle suffisante ou faut-il définir des règles supplémentaires pour les personnes appelées à fournir des renseignements? Le Conseil fédéral estime que les problèmes énoncés ci-dessous sont les plus importants:

- Selon le droit en vigueur, la CEP a toute latitude d'apprécier si elle veut interroger une personne en tant que personne appelée à fournir des renseignements ou en tant que témoin; l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa, LREC place même l'audition de témoins au niveau d'une mesure subsidiaire. De nombreuses lois de procédures cantonales n'autorisent le recours à des personnes appelées à fournir des renseignements que si la personne concernée ne peut pas être interrogée en qualité de témoin (cf. comme exemple: § 149a, StPO ZH); d'autres accordent un certain pouvoir discrétionnaire (p. ex. art. 70 StPO AR); la procédure pénale fédérale prévoit l'audition de personnes appelées à fournir des renseignements pour les interrogatoires des enquêtes de police judiciaire, car la police n'est pas autorisée à procéder à l'audition de témoins.
- La CEP-DFJP a interrogé tant les fonctionnaires que les personnes privées surtout en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements et seulement exceptionnellement en qualité de témoin (FF 1990 I 621). Par opposition, la CEP-DMF a recouru le plus souvent possible à l'audition de témoins (FF 1990 III 1229 ss, p. I-12). Il faut se demander si, en raison des expériences faites par la CEP-DMF, l'audition de témoins ne devrait pas devenir la règle. Cela présenterait l'avantage que le même droit s'appliquerait aux fonctionnaires et aux personnes de l'extérieur, ce qui n'est pas le cas pour les personnes appelées à fournir des renseignements (cf. les deux paragraphes suivants). Nous parvenons à la conclusion que pour la CEP, qui est un organe d'enquête à caractère politique, il est préférable de pouvoir choisir entre les deux instruments, c'est-à-dire de maintenir la réglementation en vigueur de la LREC.
- Les lois de procédure qui connaissent la notion de personne appelée à fournir des renseignements ont la plupart du temps une réglementation uniforme pour les personnes appelées à fournir des renseignements. La LREC distingue pourtant deux catégories: les fonctionnaires qui sont également tenus de donner des renseignements complets et de dire la vérité à l'exception des cas où ils peuvent faire valoir un droit de refuser de témoigner (art. 61, 2<sup>e</sup> al., en liaison avec l'art. 60, 4<sup>e</sup> al., LREC); les autres gens qui peuvent en qualité de véritables personnes appelées à fournir des renseignements refuser totalement de déposer ou renoncer à répondre à certaines questions. Seule la sanction liée au refus de déposer diffère pour les fonctionnaires: en qualité de témoin ils sont soumis à l'article 64 LREC, en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements le refus de déposer est une violation des devoirs de service sanctionnée

comme une faute disciplinaire. L'article 60, alinéa 1<sup>bis</sup>, LREC proposé par la commission pour régler cette question prête à malentendu, aussi proposons-nous de fixer la réglementation valable pour les fonctionnaires à l'article 61.

- Le droit de refuser de témoigner conféré aux personnes appelées à fournir des renseignements ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire, ne signifie en aucun cas qu'elles ont le droit de mentir. La fausse déposition d'une personne appelée à fournir des renseignements n'est simplement pas punie selon l'article 307 CP (faux témoignage), ce qui ne signifie nullement que le mensonge ne puisse pas être sanctionné: de nombreuses personnes qui pourraient être interrogées par une CEP ont une certaine relation juridique avec la Confédération, p. ex. comme bénéficiaire de subventions, exécutant d'un mandat ou fournisseur. La fausse déposition peut parfaitement mener à une sanction prévue par la loi, p. ex. la révocation d'une décision basée sur de fausses indications, le renoncement aux services de l'auteur d'une fausse déposition lors de l'adjudication de mandats futurs etc. Aussi est-il opportun de prévoir une disposition sur l'obligation de faire des déclarations véridiques pour les personnes appelées à fournir des renseignements.
- Une personne interrogée en qualité de personne appelée à fournir des renseignements peut soudain en cours d'enquête devenir «directement touchée dans ses intérêts». La question se pose s'il faut en tirer des conséquences. Pourtant, si la CEP se conforme strictement à l'article 63, 2<sup>e</sup> alinéa, LREC, il n'en résultera pas d'inconvénients pour les personnes concernées.

#### 4 Droits du Conseil fédéral

Un renforcement des droits des personnes directement concernées influence également la position du Conseil fédéral vis-à-vis de la CEP. Si à l'avenir les membres de l'administration fédérale ou les personnes extérieures à l'administration assistent plus souvent, peut-être même accompagnés de leur avocat, à des auditions de la CEP, le Conseil fédéral doit également pouvoir exercer de manière plus conséquente les droits qui lui sont conférés à l'article 62 LREC. Les expériences des deux CEP ont cependant montré que la règle prévoyant la participation du Conseil fédéral aux auditions demeure une exception rare. Un membre du gouvernement fédéral ne peut guère assister à de nombreuses séances supplémentaires à côté de ses obligations de chef de département et de membre du collège gouvernemental.

Aussi, les chefs du DFJP et du DMF ont-ils chacun chargé un collaborateur approprié de remplir la fonction d'homme de liaison vis-à-vis de la CEP. Les deux CEP ont salué cette représentation et l'ont qualifiée de bonne (FF 1990 I 624, 1990 III 1229 ss = p. I à 12 ). Les hommes de liaison n'ont pu se charger que des obligations du Conseil fédéral, p. ex. la transmission de documents, la coordination des dépositions etc., mais n'ont pas pu exercer les droits du Conseil fédéral lors d'auditions ou lors de la consultation de documents remis par des organes extérieurs à l'administration. La CEP-DMF a toutefois permis à l'homme de liaison de procéder à la consultation des documents de l'enquête à la place du chef du département.

Comme ce système a fait ses preuves et qu'un élargissement des droits des personnes concernées nécessiterait également une présence plus importante du Conseil fédéral lors des travaux des commissions, nous proposons que les hommes de liaison du Conseil fédéral soient expressément prévus par la loi.

## 5 Conséquence pour la révision de la loi

Le Conseil fédéral propose qu'en plus des compléments mentionnés, tout l'article 63 LREC soit inclus dans la révision et que les droits des personnes directement concernées soient dissociés des droits du Conseil fédéral et soient aménagés selon une pesée pondérée des intérêts. Nous désirons apporter les remarques complémentaires suivantes aux diverses propositions:

### *Art. 60, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

La proposition de votre commission est limitée aux personnes appelées à fournir des renseignements qui ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire, car le droit de refuser de déposer ne s'applique pas à ces derniers. Par contre, il faut inclure l'exhortation à faire une déposition véridique. Cette recommandation doit également contenir l'indication que la personne appelée à fournir des renseignements doit signaler quand et à quel sujet elle s'abstient de répondre. Elle doit expressément déclarer qu'elle ne s'exprime pas sur un objet déterminé et ne peut pas simplement déclarer qu'elle n'est au courant de rien.

### *Art. 61, al. 3<sup>bis</sup> (nouveau)*

Le refus de déposer des fonctionnaires ne concerne que des faits sur lesquels ils seraient pas non plus tenus de déposer en qualité de témoin, p. ex. parce qu'ils s'exposeraient à une poursuite pénale. Ils sont cependant entièrement soumis à l'obligation de déposer sur la manière de remplir leurs obligations de service, même si la commission d'enquête peut déceler des fautes à la suite de leur déposition; si le refus de déposer était déjà accepté à ce stade, il ne serait dans bien des cas même pas possible de remplir le mandat de la commission d'enquête.

### *Art. 62, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

Le nouveau paragraphe reprend les expériences des travaux de la CEP-DFJP et de la CEP-DMF (cf. ci-dessus ch. 4).

### *Art. 63*

La révision de tout l'article permet d'une part de réduire la part de la participation à la mesure dont une personne est touchée, ce qui n'apparaît pas clairement dans le droit actuel, d'autre part de mieux rédiger les limites mises à la participation (le 3<sup>e</sup> al. ne correspond pas complètement à l'actuel 2<sup>e</sup> al.). Il est notamment judicieux, de mentionner explicitement la protection éventuelle d'autres personnes appelées à fournir des renseignements ou d'autres témoins. Le 4<sup>e</sup> alinéa (ancien 3<sup>e</sup> al.) peut être quelque peu simplifié: il n'est plus indispensable de dire que la prise de position doit être effectuée «avant que le rapport soit présenté aux conseils», si l'on accorde la consultation du projet de rapport. Le 4<sup>e</sup> alinéa du

projet de la commission a trait à l'audition, aussi a-t-il été inclus dans ce paragraphe.

*Ad proposition de la minorité relative à l'art. 63, al. 2<sup>bis</sup>*

Le but de la proposition de la minorité d'autoriser qu'un avocat puisse dans certaines circonstances accompagner son client à certaines séances est justifié. Comme nous proposons cependant de limiter la participation des personnes concernées et de ne l'autoriser que dans la mesure où elles sont touchées, nous croyons satisfaisant par là le souhait de la minorité. Si la participation des personnes touchées est limitée aux séances qui les concernent, il est défendable d'autoriser les avocats à être présents à toutes les séances pour lesquelles aucun motif n'exige leur exclusion (2<sup>e</sup> al. en vigueur, 3<sup>e</sup> al. selon notre proposition).

Le Conseil fédéral vous propose de soumettre aux Chambres fédérales les modifications de la loi sur les rapports entre les conseils telles que nous les proposons.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 avril 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N37552

# Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

(Droits des personnes concernées dans la procédure des commissions d'enquête parlementaires)

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 août 1994<sup>1)</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du 26 avril 1995<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### I

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3)</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 60, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Les personnes appelées à fournir des renseignements et qui ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire doivent être rendues attentives à leur droit de refuser de déposer. Elles doivent être exhortées à faire des déclarations véridiques sans pour autant être menacées de suites pénales.

*Art. 61, al. 3<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>3bis</sup> Les fonctionnaires qui déposent en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements peuvent refuser de s'exprimer sur des faits pour lesquels ils auraient le droit de refuser de déposer en qualité de témoin.

*Art. 62, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral désigne un de ses membres comme représentant auprès des commissions d'enquête. Le représentant du Conseil fédéral peut lui-même charger un homme de liaison approprié d'assister aux auditions ou de consulter les documents de l'enquête.

*Art. 63*

<sup>1</sup> Les commissions d'enquête désignent les personnes contre qui l'enquête est principalement dirigée, ainsi que les personnes qui d'une autre manière sont directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête (personnes concernées).

<sup>1)</sup> FF 1995 I 1098

<sup>2)</sup> FF 1995 III 355

<sup>3)</sup> RS 171.11

La désignation est effectuée avant l'enquête ou au cours de l'enquête dès qu'il se précise qu'une personne est concernée.

<sup>2</sup> La personne concernée a le droit d'assister aux auditions et de consulter les documents de l'enquête dans la mesure où elle est concernée. La commission d'enquête peut à sa demande lui accorder le droit de faire appel à un avocat pour les auditions et la consultation des documents de l'enquête. L'avocat peut demander des preuves et poser des questions complémentaires, mais il ne dispose pas d'autres droits en qualité de partie.

<sup>3</sup> La commission d'enquête peut restreindre ou refuser le droit des personnes concernées d'assister aux auditions et de consulter les documents de l'enquête si l'intérêt d'actions ultérieures de l'enquête en cours ou la protection d'autres personnes l'exige. Elle notifie toutefois l'essentiel du contenu oralement ou par écrit aux personnes concernées et leur donne la possibilité de s'exprimer à ce sujet et d'apporter d'autres preuves. Il n'est pas autorisé d'adresser à la personne concernée des reproches basés sur des preuves inconnues de cette dernière.

<sup>4</sup> Une fois les recherches terminées, la commission d'enquête permet à la personne concernée de consulter la partie du projet de rapport la concernant et lui donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit dans un délai raisonnable. Ces prises de position doivent figurer en substance dans le rapport final.

## II

### *Modification de termes*

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

## III

### *Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> 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.

**Initiative parlementaire Procédure CEP. Protection juridique des intéressés Avis du  
Conseil fédéral concernant le rapport du 25 août 1994 de la Commission des institutions  
politiques du Conseil national du 26 avril 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.273
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1995
Date	
Data	
Seite	355-363
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 248

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.