

ad 09.430

**Initiative parlementaire
Octroi à la victime de droits importants en matière
d'information**

**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national
du 7 novembre 2013**

Avis du Conseil fédéral

du 15 janvier 2014

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 7 novembre 2013 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national relatif à l'octroi à la victime de droits importants en matière d'information.

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

15 janvier 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

L'art. 214, al. 4, du code de procédure pénale (CPP)¹ dispose que la victime d'une infraction est informée, pendant la procédure pénale, de la mise en détention provisoire ou en détention pour des motifs de sûreté du prévenu, de sa libération de cette mesure de contrainte ou de son évasion. Il ne peut être renoncé à l'information que si la victime y est expressément opposée ou que l'information expose l'auteur de l'infraction à un danger sérieux. Cette norme s'applique à la procédure pénale en cours. La législation fédérale ne prévoit en revanche pas de droit à l'information après la fin de cette procédure, à savoir pendant l'exécution de la peine ou de la mesure. L'initiative parlementaire 09.430 «Loi sur l'aide aux victimes. Octroi à la victime de droits importants en matière d'information», déposée par la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer, vise à combler cette lacune.

Le projet prévoit pour l'essentiel l'instauration d'un droit à l'information sur les décisions et les faits concernant l'exécution des peines et des mesures par les auteurs adultes et mineurs. Il est prévu que les victimes et leurs proches au sens de l'art. 1, al. 1 et 2, de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI)², ainsi que les tiers ayant un intérêt digne de protection, puissent demander par écrit à l'autorité d'exécution qu'elle les tienne informés des décisions et faits en question. L'autorité d'exécution entend le demandeur et le condamné et statue après avoir effectué une pesée des intérêts. Les informations communiquées incluent les décisions et les faits antérieurs à la demande. L'autorité rend le demandeur attentif à leur caractère sensible et donc confidentiel. A l'instar de l'art. 214, al. 4, CPP, la nouvelle disposition prévoit que l'autorité peut refuser de donner l'information si celle-ci devait exposer le condamné à un danger sérieux. Si elle a déjà donné son autorisation, elle peut la révoquer pour la même raison.

Selon le projet, la victime au sens de l'art. 1, al. 1, LAVI est renseignée lors de la première audition par la police ou le ministère public sur son droit à demander des informations sur l'exécution des sanctions par le condamné. Parmi les proches de la victime, seuls ceux qui sont en contact avec les autorités dans le cadre de la procédure pénale sont également informés de ce droit (art. 305, al. 4, CPP)³. Aucun renseignement n'est donné aux autres proches ni aux tiers ayant un intérêt digne de protection, en raison des difficultés liées à leur identification.

Une disposition transitoire prévoit que le droit à l'information s'appliquera également aux victimes de condamnés ayant déjà commencé à exécuter leur sanction au moment où les nouvelles dispositions entreront en vigueur.

Enfin, le projet comble une lacune de la procédure pénale militaire en complétant cette dernière par le droit à l'information pendant la procédure pénale militaire, à l'instar de l'art. 214, al. 4, CPP.

¹ RS 312.0

² RS 312.5

³ Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006 1057 1243; message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI), FF 2005 6683 6730.

2

Avis du Conseil fédéral

2.1

Modification du code pénal

Le Conseil fédéral approuve le but de l'initiative parlementaire, qui est d'éviter à la victime au sens de l'art. 1, al. 1, LAVI de croiser inopinément et contre sa volonté l'auteur de l'infraction. Le projet respecte les différents intérêts en présence. Pour ce qui est des victimes, le fait que le droit à l'information ne soit accordé que sur demande tient compte de ce que certaines d'entre elles souhaitent être laissées tranquilles, alors que d'autres veulent disposer d'informations sur l'exécution des sanctions ordonnées à l'encontre du condamné. Le projet offre donc aux victimes la possibilité de tourner la page de la manière qu'elles souhaitent. Il tient également compte de l'intérêt de la personne condamnée, en lui donnant la possibilité de se prononcer et d'obtenir que la demande soit refusée si la communication des informations l'expose à un danger sérieux. Seuls quelques points soulèvent des commentaires.

Cercle des personnes habilitées à demander à être informées

L'avant-projet limitait le droit à l'information aux victimes au sens de l'art. 1, al. 1, LAVI (art. 92a, al. 1, AP-CP). Le terme «victime» y désigne la personne ayant subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle. L'art. 92a, al. 1, P-CP modifié au terme de la consultation élargit le cercle des personnes habilitées à demander des informations. Outre les victimes, il prévoit que tous les proches au sens de l'art. 1, al. 2, LAVI ainsi que les tiers ayant un intérêt digne de protection puissent demander à être informés. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux d'élargir ainsi le cercle des ayants droit.

Dans son rapport, la commission inclut dans les tiers les témoins qui ont été menacés par l'auteur de l'infraction, les personnes qui avaient qualité de victimes pendant la procédure pénale, mais auxquelles cette qualité a été retirée en raison de l'acquittement du prévenu, et les personnes touchées indirectement par l'infraction. Il n'y a toutefois pas lieu d'élargir le droit à l'information à ces trois groupes.

Toute personne appartenant au premier groupe a la possibilité de déposer elle-même plainte pour se voir reconnaître la qualité de victime, si elle a subi du fait de l'infraction une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (art. 1, al. 1, LAVI). Il n'y a pas lieu de lui accorder des droits dans une procédure conduite pour une autre infraction.

En ce qui concerne le deuxième groupe, l'interprétation à donner de la notion de victime diverge de celle du rapport de la commission. Contrairement à la définition qu'en donne ce dernier, la notion de victime au sens de l'art. 92a P-CP englobe toutes les personnes ayant qualité de victime au sens de l'art. 1, que l'auteur de l'infraction ait été ou non découvert, qu'il ait eu ou non un comportement fautif et qu'il ait agi intentionnellement ou par négligence (art. 1, al. 3, LAVI). Est applicable la définition figurant au ch. 2.8.2 des recommandations du 21 janvier 2010 de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI). Le terme «victimes» visé à l'art. 92a P-CP englobe les

personnes qui bénéficient d'une aide au sens de la LAVI bien que le tribunal ait acquitté le prévenu sur la base du principe *in dubio pro reo*⁴.

En ce qui concerne les personnes touchées indirectement par l'infraction, le lien avec l'infraction est généralement faible. La commission ne fournit pas d'exemple d'un cas où un tel lien justifierait un droit à l'information sur l'exécution d'une sanction par un condamné.

Si l'on compare l'art. 92a P-CP avec la disposition actuelle régissant le droit à l'information pendant la procédure pénale, on constate que cette dernière est plus restrictive dans la définition du cercle des personnes pouvant faire valoir les mêmes droits qu'une victime. L'art. 117, al. 3, CPP dispose que les proches de la victime jouissent des mêmes droits que cette dernière uniquement s'ils se portent parties civiles. Les tiers ne sont pas mentionnés. Le fait de se porter partie civile suppose d'avoir un intérêt équivalant à celui de la victime à la poursuite pénale. Les proches qui y prétendent doivent faire valoir eux-mêmes cet intérêt devant les autorités. Un statut équivalent à celui de victime ne doit pouvoir être reconnu qu'aux personnes qui sont particulièrement touchées par l'infraction. Si l'on souhaite inclure les proches dans le cercle des ayants droit, il semble justifié de leur imposer cette condition. Il faudrait par ailleurs étendre le droit à l'information aux proches qui peuvent faire valoir des prétentions de droit public, conformément à la réponse donnée à l'initiative parlementaire Lüscher 10.417 «Extension des droits des lésés dans la procédure pénale militaire».

Un autre problème découle de l'extension du cercle des ayants droit aux «tiers ayant un intérêt digne de protection». Cette notion manque de précision. Le terme «tiers» permet en principe à n'importe qui de déposer une demande d'information, obligeant l'autorité à examiner le bien-fondé de l'intérêt mis en avant et à le mettre en balance avec celui de la personne condamnée, afin de déterminer si le demandeur justifie d'un «intérêt digne de protection». Alors que l'art. 92a, al. 3, P-CP, prévoit une pesée des intérêts limitée, c'est une pesée des intérêts complète au sens de l'art. 36 de la Constitution (Cst.)⁵ qui devrait avoir lieu pour les tiers.

Enfin, un autre argument contre l'élargissement du cercle des ayants droit est l'augmentation notable de la charge administrative qui en découlerait. Le projet n'exige pas des demandeurs qu'ils justifient de leur appartenance au cercle des proches ou de l'existence d'un intérêt digne de protection. Seuls les proches et les tiers ayant participé à la procédure pénale en tant que témoins, personnes appelées à donner des renseignements ou parties plaignantes sont connues des autorités d'exécution. Toute autre personne qui déposerait une demande pour recevoir des informations obligerait les autorités à des démarches laborieuses pour déterminer si elle y a droit.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estime qu'il faut restreindre le cercle des ayants droit aux victimes au sens de l'art. 1, al. 1, LAVI et à leurs proches au sens de l'art. 1, al. 2, LAVI, en ajoutant comme condition, pour ces dernières, qu'elles se soient portées parties civiles ou qu'elles aient fait valoir des prétentions de droit public. Cela permet d'être au clair sur le cercle des ayants droit et d'éviter d'ultérieures investigations.

⁴ Cf. rapport du 7 novembre 2013 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, note de bas de page 12.

⁵ RS 101

Pesée des intérêts

Penchons-nous à présent sur la possibilité pour l'autorité, prévue à l'art. 92a, al. 3, P-CP, de refuser d'informer ou de révoquer sa décision de le faire si l'information devait exposer le condamné à un danger sérieux. Cette disposition implique que ladite autorité procède d'abord à une pesée des intérêts.

La personne condamnée bénéficie du droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information, selon lequel les autorités ne sont par principe pas autorisées à remettre à des tiers (p. ex. la victime ou ses proches) des données se rapportant à sa personne. Ce droit ne peut être restreint qu'aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. Selon l'al. 1 de cet article, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi⁶. L'al. 2 précise que toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui⁷. Les restrictions des droits fondamentaux qui découlent de la condition de personne privée de liberté ne sont admissibles que dans la mesure où elles sont inhérentes à cette condition⁸. Il faut en outre qu'elles soient conformes au principe de proportionnalité. La proportionnalité se définit selon trois critères: l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité au sens étroit du terme. L'adéquation et la nécessité de la mesure étatique sont fonction du but visé en matière d'intérêt public; il ne doit pas y avoir une autre mesure aussi adéquate qui soit plus clémentaire. D'autre part, on doit peser les intérêts en présence, en s'assurant que la restriction des droits fondamentaux ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé. Il y a disproportion lorsque les conséquences négatives de la mesure prise dans l'intérêt public sont plus lourdes que ce que nécessiterait ce même intérêt⁹. En l'occurrence, il faudra donc mettre en balance les intérêts du condamné et du demandeur.

L'art. 92a P-CP remplit les conditions d'une loi formelle qui permette de justifier des restrictions sévères aux droits fondamentaux.

Il existe un intérêt public des victimes et de leurs proches à recevoir des informations sur l'exécution des peines et des mesures. Ces personnes doivent pouvoir se mouvoir librement, c'est-à-dire sans avoir à redouter de croiser inopinément la personne condamnée (art. 10, al. 2, Cst.). Les informations sur l'exécution des peines et des mesures peuvent en outre les aider à mieux surmonter les traumatismes provoqués par l'infraction. Le droit à l'information sur l'exécution des peines et des mesures est un moyen tout à fait adapté pour assurer une meilleure protection aux victimes et aux autres personnes touchées par l'infraction. Il n'existe pas de mesure plus clémentaire permettant d'obtenir ce résultat. La transmission des informations est subordonnée à l'acceptation de la demande, et ces informations ne portent que sur un nombre limité d'éléments, importants pour éviter un contact entre l'ayant droit et le condamné. L'autorité peut s'appuyer sur l'art. 292 CP pour garantir la confidentialité des informations, en soumettant à des sanctions toute transmission illicite de ces dernières.

⁶ Rainer J. Schweizer, in: *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, éd. Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, 2^e éd. 2008, art. 36, n. 12.

⁷ Rainer J. Schweizer, *op. cit.*, art. 36, n. 18 ss.

⁸ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd. 2012, n. 331.

⁹ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, *op. cit.*, n. 323 et 332; Rainer J. Schweizer, *op. cit.*, art. 36 n. 22 ss.

La pesée des intérêts se fera en fonction du cas concret. Le projet de la commission prévoit la possibilité de rejeter la demande uniquement s'il en résulte un danger sérieux pour le condamné. Cette règle correspond à celle prévue à l'art. 214, al. 4, CPP. Le problème est qu'elle restreint inutilement la portée de la pesée des intérêts dans la situation qui nous occupe, à savoir celle de l'exécution de la peine ou de la mesure. A l'inverse, énumérer de manière exhaustive les motifs pouvant justifier un refus d'informer ne permettrait pas non plus de tenir compte correctement des intérêts des parties. A noter que ces intérêts ne sont pas les mêmes pendant la procédure pénale et pendant l'exécution de la peine ou de la mesure. Pendant la procédure pénale, la victime s'expose à un danger en accablant le prévenu. C'est pourquoi l'art. 214, al. 4, CPP ne permet de renoncer à informer sur les décisions concernant la mise en détention et l'évasion du prévenu qu'à des conditions très strictes, c'est-à-dire lorsque les informations impliquent un danger sérieux pour le prévenu. La menace qui plane sur la victime et les autres personnes énumérées à l'art. 92a, al. 1, P-CP n'est plus aussi grande une fois la procédure pénale close. Le Conseil fédéral estime donc nécessaire d'ajouter à l'art. 92a, al. 3, P-CP d'autres motifs justifiant de refuser la demande d'information.

On ne saurait limiter d'emblée dans une loi les intérêts à prendre en compte dans le cas concret. L'évaluation doit inclure l'ensemble des intérêts des parties, comme la raison de la demande (le demandeur est-il seulement curieux ou est-il tout aussi touché que la victime?) et les conséquences de la décision sur la réintégration sociale du condamné ou sur les contacts entre les personnes concernées. On tiendra compte ce faisant des droits fondamentaux des personnes concernées, soit de la liberté personnelle (art. 10 Cst.), de la protection des enfants et des jeunes (art. 11 Cst.), du respect de la vie privée et familiale (art. 13 Cst.), de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.).

Ces éléments ne devront pas seulement servir à évaluer l'intérêt de la victime et des autres ayants droit, mais également celui du condamné. Il s'agira d'éviter que l'ayant droit n'utilise les informations pour tenter d'empêcher le condamné de se réinsérer socialement, de trouver un logement ou du travail, en informant de son passé les bailleurs et les employeurs potentiels ou en rendant public son ancien statut (en placardant par exemple «ici vit un criminel»). Lorsque de tels comportements semblent probables, il paraît disproportionné de livrer à leurs auteurs potentiels des informations sur l'exécution de la peine ou de la mesure, surtout si le condamné a commis un acte de peu de gravité.

Pour résumer, il paraît nécessaire de prévoir une pesée des intérêts approfondie, en application de l'art. 36, al. 3, Cst. Le statut de condamné purgeant sa peine ne justifie pas qu'on lui impose de restriction plus sévère de ses droits.

Connexité entre l'infraction qui fonde la demande d'octroi du droit à l'information et la peine privative de liberté ou mesure de privation de liberté

Le Conseil fédéral déplore que le rapport ne mentionne pas la nécessité de tenir compte, lors de la pesée des intérêts, du lien entre la peine privative de liberté ou la mesure entraînant une privation de liberté, d'une part, et l'infraction en question, d'autre part. Si une infraction commise n'a entraîné qu'une sanction pécuniaire, tandis que le juge a prononcé dans la même procédure une peine privative de liberté ou une mesure de privation de liberté fondée sur d'autres infractions, rien ne justifie selon le Conseil fédéral qu'on puisse accorder un droit à l'information aux person-

