
Numéro de l'intervention: 094-2011
Type d'intervention: **Interpellation**
Déposée le: 28.03.2011
Déposée par: Jenk (Liebefeld, PS) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente:
Date de la réponse: 14.09.2011
Numéro de l'ACE 1571/2011
Direction: JCE

Le Parquet général empêche-t-il les journalistes de travailler?

Le Tribunal fédéral permet aux journalistes de consulter les ordonnances pénales depuis 1998 (ATF 124 IV 234) et les décisions de suspension depuis 2008 (ATF 1C 302/2007 du 2.4.2008). Selon lui, ce droit découle de l'article 30, alinéa 3 de la Constitution fédérale et de l'article 6, alinéa 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et il revêt une importance cruciale pour le respect des principes de l'Etat de droit et des principes démocratiques. Ce droit de consultation serait en effet le seul moyen pour le peuple d'exercer un contrôle démocratique. Il fait obstacle à la justice arbitraire.

D'après un article paru dans la NZZ le 17 mars 2011, les ministères publics de certains cantons ont édicté début 2011 des règles qui empêchent quasiment les médias de contrôler leur travail. Les ministères publics des cantons de Zurich, de Zoug et de Berne soumettent désormais les demandes de consultation aux personnes impliquées dans la procédure pénale en cause. S'en suit alors un long échange de mémoires et l'ouverture de possibilités de recours. Les journalistes doivent dans ces conditions attendre des mois, voire une année pour obtenir une ordonnance pénale ou une décision de suspension. A ce stade, les documents sont inutilisables pour la presse. Jusqu'à la fin de l'année dernière, les procureurs statuaient seuls, en quelques heures, sur les demandes de consultation. L'article de la NZZ en conclut que certaines réglementations cantonales sont contraires à la Constitution fédérale. Un fait d'autant plus grave que plus de 95 pour cent des ordonnances pénales sont désormais prononcées par les procureurs.

Renseignement pris auprès du Parquet général du canton de Berne, la pratique en question est fondée sur une directive interne qui s'énonce en ces termes : « (1) Pendant un délai de sept jours, les personnes intéressées peuvent consulter une liste des ordonnances pénales exécutoires et les ordonnances pénales elles-mêmes, pendant les heures d'ouverture des guichets. (2) La consultation après l'écoulement de 30 jours dès l'entrée en force d'une ordonnance pénale se base sur la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD). »

Il est vraisemblablement fait référence à l'article 3, lettre d et à l'article 6, lettre c de la loi cantonale sur la protection des données.



Art. 3

Données particulièrement dignes de protection

Est considérée comme donnée particulièrement digne de protection toute information relative

...

d' aux enquêtes de la police, aux procédures pénales, aux infractions ainsi qu'aux peines et mesures qui les ont sanctionnées.

Art. 6

b données particulièrement dignes de protection

Le traitement de données particulièrement dignes de protection est autorisé uniquement à la condition supplémentaire que

a l'admissibilité repose clairement sur une base légale,

b l'accomplissement d'une tâche définie par la loi l'exige impérativement, ou encore que

c la personne intéressée y ait donné son accord exprès.

D'après des renseignements fournis par le Parquet général au *Beobachter*, le canton de Berne ne perçoit pas d'émolument de consultation, à la différence des autres cantons. Le conseiller d'Etat Christoph Neuhaus l'a confirmé. J'ai pourtant connaissance d'un cas où un émolument a été exigé.

Dans le canton de Bâle-Ville, les ordonnances pénales peuvent être consultées pendant 30 jours, après quoi les journalistes y ont accès sans formalités compliquées. La consultation est gratuite.

Dans ces conditions, je prie le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi le canton de Berne ne suit-il pas l'exemple de Bâle-Ville, plus favorable aux journalistes ?
2. Compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ne devrait-on pas appliquer plutôt l'article 6, lettre a de la loi sur la protection des données et modifier la directive du Parquet général ? L'article 30, alinéa 3 de la Constitution fédérale n'admet-il pas clairement que les journalistes puissent consulter les ordonnances pénales ?
3. Pourquoi la publication ne dure-t-elle que sept jours dans le canton de Berne ?
4. Est-il certain qu'aucun émolument n'est exigé pour la consultation ?

Réponse du Conseil-exécutif

Selon l'article 69, alinéa 2 du code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011), les personnes intéressées peuvent consulter les ordonnances pénales. Le droit de consultation garantit le principe de la publicité et compense l'absence de débats publics au cours de la procédure de l'ordonnance pénale. La consultation doit en principe avoir lieu pendant le délai de recours ou d'opposition (Niklaus Schmid, *Kurzkommentar zur StPO*, art. 69, n. 5). Le cas échéant, l'on peut tenir compte des intérêts privés ou publics s'opposant à la consultation en caviardant l'ordonnance pénale ou en l'abrégeant (Gerold Steinmann, *St. Galler Kommentar zur BV*, 2^e éd., 2008, art. 30, n. 40; ATF 124 IV 234, c. 3c). Le caviardage est envisageable notamment pour garantir le principe de la protection de la jeunesse ou de la protection des victimes dans les cas d'infractions sexuelles (ATF 133 I 106, c. 8.4). Dans les cas motivés, les personnes intéressées ont également le droit de consulter les ordonnances de classement ou de non-entrée en matière, qui entraînent une liquidation de la procédure sans suites pénales (ATF 134 I 286).

Lorsque l'ordonnance pénale est formellement entrée en force – c'est le cas à l'expiration du délai de recours de dix jours – le droit de consultation est régi par les dispositions cantonales sur la protection des données (art. 99, al. 1 CPP). Selon celles-ci, les ordonnances pénales sont considérées comme des données particulièrement dignes de protection (art.

3, lit. d de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données [LCPD; RSB 152.04]), dont la communication n'est autorisée qu'à condition que l'admissibilité repose clairement sur une base légale ou que la personne intéressée y ait donné son accord exprès (art. 6, lit. a et c LCPD).

Au vu de ces considérations, il est possible de répondre comme suit aux questions de l'auteur de l'interpellation:

1. *Situation dans le canton de Bâle-Ville*: d'après les informations données par le Ministère public de Bâle-Ville, les ordonnances pénales des trente derniers jours sont consultables tous les vendredis de 9 heures à 11 heures. Les ordonnances pénales qui datent de plus de trente jours ne peuvent être consultées que si les personnes intéressées donnent leur désignation exacte. Lorsqu'il y a lieu de protéger des victimes, une ordonnance pénale ne peut être consultée que si le ministère public compétent, après avoir pesé les intérêts privés et publics concernés, consent explicitement à sa consultation.

Situation dans le canton de Berne: les personnes intéressées peuvent obtenir auprès de la division d'ordonnance pénale une liste de toutes les ordonnances pénales devenues exécutoires au cours des sept derniers jours. Contrairement à l'usage en vigueur à Bâle-Ville, la consultation peut avoir lieu tous les jours pendant les heures d'ouverture des guichets. Il est également possible de faire imprimer une ordonnance pour pouvoir l'étudier plus en détail, mais cette copie papier doit rester sur place.

2. Dans le canton de Berne, c'est d'une manière générale seulement que la directive interne citée textuellement par l'auteur de l'interpellation renvoie à la loi cantonale sur la protection des données après un délai de trente jours suivant l'entrée en force d'une ordonnance pénale. L'auteur de l'interpellation suppose à tort – du moins en ce qui concerne la période qui court jusqu'à l'expiration du délai de trente jours à compter de l'entrée en force de l'ordonnance pénale – que seul l'article 6, lettre c LCPD est applicable, ce qui impliquerait que la personne intéressée doit donner son accord exprès à la consultation des données. Comme il l'a déjà été mentionné en introduction, la consultation des ordonnances pénales selon l'article 69, alinéa 2 CPP doit toujours être garantie, à condition que d'éventuels intérêts légitimes privés ou publics ne s'y opposent pas. C'est la pesée de ces intérêts – qui n'engendre normalement pas de difficultés – et non l'accord exprès de la personne intéressée qui est déterminante lors de la décision d'octroyer ou non le droit de consulter une ordonnance pénale. Ce sont avant tout les intérêts des victimes d'une infraction qui peuvent constituer des intérêts privés prépondérants susceptibles de s'opposer à une consultation. Sur ce point, la pratique du canton de Berne ne se distingue pas essentiellement de celle du canton de Bâle-Ville, qui prévoit également, en ce qui concerne la protection des victimes, une pesée des intérêts lors de l'examen de la demande de consultation après la fin de la période où les ordonnances sont librement consultables.

3. Le fait que la liste consultable ne contienne que les ordonnances pénales entrées en force au cours des sept derniers jours et non des trente derniers jours, comme dans le canton de Bâle-Ville, dépend uniquement de la taille des cantons en question: le Ministère public régional de Berne – Mittelland prononce en effet chaque semaine entre 600 et 1200 ordonnances pénales. Au vu de ces chiffres, une liste contenant les décisions du dernier mois constituerait une masse de données confuse, qui ne servirait pas les intérêts de la personne intéressée. En d'autres termes, la période de consultation comparativement plus courte dans le canton de Berne a été fixée à sept jours pour des raisons pratiques.

4. L'article 13, alinéa 1 du décret sur les frais de procédure prévoit que des émoluments peuvent être perçus pour les ordonnances, décisions et décisions sur recours relatives à des demandes de consultation de dossiers de procédures closes par une décision entrée en force lorsque ces demandes occasionnent un travail particulier selon le barème suivant: 20 à 500 points. Etant donné qu'il n'est pas nécessaire de faire une demande pour pouvoir consulter une ordonnance pénale pendant la période de consultation de

sept jours, il ne peut être perçu d'émoluments pendant cette période faute de base légale.

Il convient de relever en conclusion que le Parquet général a assuré au Conseil-exécutif qu'il n'avait connaissance d'aucun cas d'octroi du droit de consulter une ordonnance pénale après des mois voire des années de procédure. Il est néanmoins tout à fait possible qu'une demande de consultation ait tout d'abord été rejetée après une première pesée des intérêts puis acceptée par l'instance de recours. Le retard de l'octroi de l'autorisation est dû dans ce cas-là à des circonstances inhérentes à l'Etat de droit.

Au Grand Conseil