



27.08.2008

Résultats de la procédure de consultation

relative à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs

(Développement de l'acquis de Schengen)

Résultats de la procédure de consultation

1. Généralités

Le 20 mai 2008, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (développement de l'acquis de Schengen). La consultation s'est achevée le 20 août 2008.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les organisations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne et les associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national ont été invités à se prononcer sur le projet de loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen (Loi sur l'échange d'informations Schengen; LEIS). Au total, 51 autorités et organisations intéressées ont été consultées. Le DFJP a reçu en tout 38 prises de position. 25 cantons ont participé à la consultation. Sur les 13 partis politiques consultés, cinq ont répondu.

2. Résumé des résultats

Dans leur très grande majorité, les cantons et milieux intéressés approuvent le projet proposé. Certains toutefois font part de diverses remarques et suggestions de modifications. Seul un parti politique rejette catégoriquement le projet et trois organisations demandent son report.

Le tableau suivant résume ces positions:

	Approbation	Approbation (avec souhaits de modification)	Pas de prise de position	Report	Rejet
Gouvernements cantonaux	19	6	/	/	/
Partis politiques	2	/	2	/	1
Communes, villes et régions de montagne	/	/	/	/	/
Economie	/	3	2	3	/
TOTAL	21	9	4	3	1

3. Résultats de la consultation des cantons

La CDC et tous les cantons ont été invités à participer à la consultation. Seul le canton du Valais n'a pas répondu.

La CDC n'a pas participé à la consultation, mais la CCDJP a été étroitement associée au travail de l'office fédéral de la police lors de l'élaboration de la décision-cadre 2006/960/JAI et lors de la rédaction du projet de loi.

Les cantons de Lucerne, d'Uri, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Ext., d'Appenzell Rhodes-Int., de St-Gall, des Grisons, de Thurgovie, du Tessin, de Neuchâtel, de Genève et du Jura sont d'accord avec le projet de loi. Certains toutefois rendent attentifs les autorités fédérales à la difficulté qu'ils auront à respecter le délai de huit heures pour répondre aux requêtes urgentes. D'autres se posent la question de la compatibilité entre la solution proposée par le projet

Résultats de la procédure de consultation

LEIS et celle du futur code de procédure pénale suisse dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2011. Enfin, des cantons mettent en doute le fait de devoir utiliser des formulaires spécifiques pour simplifier l'échange d'information.

Le canton de Zürich est favorable à une simplification de l'échange d'informations et approuve le projet d'arrêté fédéral. Il considère toutefois que diverses améliorations devraient être apportées. Tout d'abord, le délai de huit heures pour répondre aux requêtes urgentes est trop court et devra être allongé dans la pratique. Ensuite, le canton de Zürich aurait aimé mieux comprendre les arguments de la Confédération qui l'ont conduit à ne pas intégrer les dispositions dans le nouveau code de procédure pénal ou, à tout le moins, de mieux définir les obligations des cantons en matière législative. Par exemple, la dénomination générale de l'article 3 concernant les autorités de poursuite pénale introduit plus de confusion que de précision. De même, la délimitation entre LEIS et la loi sur l'entraide pénale internationale¹ n'est pas claire. Ainsi, le canton de Zürich s'attend à un soutien de la Confédération dans la coordination de la mise en oeuvre de la part des cantons. Afin de diminuer quelques ambiguïtés, Zurich propose d'introduire un deuxième alinéa à l'article 2 portant sur les informations, qui préciserait que les informations, qui ont été préalablement à la requête obtenues par des mesures de contrainte, ne tombent pas sous le coup de la LEIS. De même, pour ce qui concerne l'article 4, il conviendrait de préciser dans le futur Message ce que la Confédération attend concrètement des cantons dans la mise en oeuvre légale et pratique. L'article 6 est à réécrire et à préciser afin d'éviter des problèmes d'interprétation en relation avec l'article 67a EIMP. L'article 8 al. 4 devrait être précisé afin de garantir la protection des secrets professionnels, d'affaires, bancaire, de fabrication et administratifs. Enfin, le préposé à la protection des données du canton de Zürich fait remarquer que l'absence de disposition explicite quant à la protection des données dans la LEIS vient contredire la volonté affichée dans le rapport explicatif d'avoir une loi spéciale claire et complète.

Le canton de Berne salue ce projet de loi et spécialement le processus décrit dans le rapport explicatif et qui place la centrale d'engagement fedpol au centre des échanges entre autorités de poursuite pénale cantonales et étrangères. Il suggère une amélioration de l'annexe 1 par le fait de nommer les délits correspondant en droit suisse à ceux mentionnés par la mandat d'arrêt européen, et pas seulement les articles des lois fédérales correspondantes.

Le canton de Schwyz approuve cette nouvelle loi, mais se demande pourquoi la Confédération n'a pas tranché en faveur de l'intégration de ces dispositions dans le futur code fédéral de procédure pénale. Il signale également une confusion possible entre les termes "Etats-Schengen" et "Etats associés" et plaide pour un titre qui précise cela. Enfin, il rend attentif que la loi ne règle pas la question de sa mauvaise utilisation: que se passerait-il si des informations étaient transmises et venaient à blesser les droits d'un individu? Schwyz suggère ainsi d'introduire un article supplémentaire relatif aux sanctions.

Le canton de Bâle-Campagne est d'accord avec la loi proposée, mais regrette que la Confédération n'ait pas écrit une loi valable pour toutes les autorités de poursuite pénale de Suisse. Il demande à ce que la Confédération approfondisse cette idée et procède le cas échéant à la rédaction d'une loi fédérale réglant tous les aspects relatifs à l'échange d'informations entre autorités de poursuite pénale suisses et étrangères.

Le canton d'Argovie accepte le projet de loi, mais demande à ce que l'article 2 concernant les informations qui peuvent être échangées soit rédigé plus clairement et de manière à ce que les secrets bancaire, professionnels et de fabrication se trouvent être protégés. Il aime-

¹ Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1; EIMP)

Résultats de la procédure de consultation

rait également que les articles 6 et 7 LEIS soient précisés et que l'article 11 par.1 let.e LEIS soit modifié en tenant compte également des peines pécuniaires et des jours-amendes prévus en droit suisse. Finalement, il signale une erreur dans l'annexe 1.

Le canton de Vaud salue cette loi facilitant l'échange d'informations, mais rend attentif la Confédération aux risques de confusion ou d'empiètement entre les échanges d'informations prévus par la nouvelle loi et la procédure d'entraide judiciaire traditionnelle, plus particulièrement entre l'article 6 LEIS et l'art. 67a EIMP. Pour limiter cette possibilité de confusion, il préconise dans la pratique l'usage d'un tampon "A l'usage exclusif de la police, ne peut être utilisé comme moyen de preuve dans une enquête pénale". Enfin, il conseille de préciser, dans un manuel à rédiger, les informations obtenues par des mesures d'enquêtes judiciaires et celles obtenues par des mesures d'enquêtes policières ainsi que l'utilisation des formulaires.

4. Résultats de la consultation des partis politiques

Le PRD rappelle dans sa réponse le vote positif des citoyennes et citoyens suisses aux Accords de Schengen / Dublin du 5 juin 2005 et salue cette étape dans la mise en œuvre et la consolidation de la voie bilatérale. Il souhaite que cette loi facilite l'échange d'information en la rendant plus efficiente grâce à une réduction du temps de traitement de la procédure pénale.

Le PCS est d'accord avec le projet de loi fédérale et salue le fait que l'entraide judiciaire internationale reste toutefois valable pour la transmission de moyens de preuve.

Le PDC et le PS ont fait part qu'ils renonçaient à prendre position.

L'UDC s'oppose catégoriquement au projet qu'il considère comme inacceptable et critique la procédure de reprise de l'acquis de Schengen qu'il qualifie de "farce". Il rappelle qu'il s'est opposé en son temps à l'Accord de Schengen. En suivant cette prise de position, cette nouvelle loi ferait sauter la protection de la sphère privée ainsi que les secrets professionnels, d'affaires et bancaire. De plus, elle conduirait à une surcharge de travail à travers l'utilisation des formulaires. L'emploi dans la loi proposée d'une terminologie contraire au droit suisse contribuerait également à une certaine confusion. L'UDC demande au DFJP à l'avenir de véritablement représenter les intérêts de la Suisse dans le dossier Schengen et refuse l'arrêté fédéral soumis à consultation.

5. Résultats de la consultation des milieux intéressés

L'Association suisse des banquiers (SwissBanking) rappelle qu'elle soutient la voie des accords bilatéraux, y compris l'accord d'association à Schengen. Elle félicite l'administration fédérale d'avoir défendu des principes importants de l'ordre juridique suisse, tels que la double-incrimination et le principe de spécialité, lors des discussions dans les comités mixtes du Conseil de l'UE. Elle suggère que l'administration fédérale publie sur son site Internet les lois de transposition de la décision-cadre adoptées par les principaux Etats membres de l'UE.

Elle passe ensuite à un examen détaillé des articles proposés. Elle suggère une nouvelle formulation de l'article 1 al. 4 afin de préserver des dispositions spéciales de lois fédérales permettant l'entraide administrative entre différentes autorités de la Confédération et leurs homologues à l'étranger, en particulier en matière de blanchiment d'argent (art. 31 et 32 LBA)², de surveillance des banques (art.23 sexies et 23 septies LB)³, des bourses et des

² RS 955.0

³ RS 952.0

Résultats de la procédure de consultation

négociants en valeurs mobilières (art. 38 et 38a LBVM)⁴ et des placements collectifs de capitaux (art. 142 et 143 LPCC)⁵. Swissbanking aimerait également que l'article 2 soit plus précis et exclue l'échange d'informations qui ont été obtenues précédemment par des mesures de contrainte. De même, il conviendrait d'exclure un échange simplifié d'informations concernant les divers secrets professionnels protégés par des lois spéciales et par le Code pénal. Elle suggère même l'établissement d'une annexe 2 qui répertorie les informations obtenues par des mesures de contraintes et nomme, à titre d'exemple, la production de documents bancaires ("Aktenedition von Bankunterlagen"). Enfin, elle demande à ce que soit précisé dans le futur Message ce qu'on entend par "services privés". A ce sujet, elle aimerait voir une annexe 3 listant les "autorités de poursuite pénale, les autres autorités et les services privés", annexe qui préciserait ainsi l'article 3. SwissBanking propose de supprimer l'alinéa 2 de l'article 5 LEIS qui contredit la réserve générale en faveur des dispositions légales et conventionnelles de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Etant donné les modifications suggérées des articles 1, 2 et 3, il conviendrait de modifier en conséquence l'article 6 LEIS portant sur l'échange spontané d'informations.

SwissBanking considère que la clause potestative de l'article 8 al. 5 et de l'article 11 al. 1 let. d et e LEIS n'est pas suffisante. Il faudrait donc les remplacer par une obligation. Elle aimerait que le futur Message précise le processus concret d'échange d'informations, dans le sens qu'il soit interdit aux cantons de transmettre directement des informations aux autorités étrangères selon cette loi. Enfin, SwissBanking plaide pour la rédaction d'un article 14 qui réglerait les compétences et le déroulement en cas de litiges liés à l'application de la LEIS et suggère un nouveau titre pour l'annexe 1 "Infractions selon le droit suisse qui correspondent ou sont équivalentes à celles prévues par la décision-cadre 2002/960/JAI".

L'Union des banques cantonales suisses demande à ce que l'on trouve une solution adéquate à la problématique du danger latent que, lors d'échanges de données relatives à une enquête, ces informations soient transmises plus loin sans autorisation. Il convient de garantir que les autorités étrangères n'utilisent les informations transmises par la Suisse que pour le but déclaré et veiller notamment à ce que des informations qui auraient été transmises sans autorisation explicite pour les utiliser comme moyens de preuve devant des instances judiciaires ne puissent justement pas être produites. La St-Galler Kantonalbank considère la nouvelle loi comme nécessaire et salue le projet, malgré quelques faiblesses. Ainsi, il convient de s'assurer que les informations transmises ne puissent être utilisées devant un tribunal que si une autorisation explicite des autorités suisses a été délivrée. La Banque cantonale de St-Gall souhaiterait que les risques de confusion entre la LEIS et l'EIMP soient grandement diminués, notamment pour ce qui a trait aux relations des autorités avec les banques. Finalement, il conviendrait d'explicitier clairement sur quelles autorités de poursuite pénale porte la LEIS.

L'Union patronale suisse et la Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) ont renoncé à prendre position.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) rappelle qu'elle a soutenu l'arrêté fédéral portant sur les accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin. Toutefois, comme le Centre patronal et la Chambre vaudoise des arts et métiers, ces trois organisations demandent à ce que l'entrée en vigueur pour la Suisse de la décision-cadre 2002/960/JAI, que la LEIS transpose en droit suisse, soit repoussée jusqu'à ce que les Etats membres de Schengen soient tombés d'accord sur les modalités d'application de la décision-cadre et que des principes d'interprétation communs aient été définis. De plus, le Centre

⁴ RS 954.1

⁵ RS 951.31

Résultats de la procédure de consultation

patronal et la Chambre vaudoise des arts et métiers sont d'avis que la LEIS devrait comporter une disposition désignant les autorités compétentes et déterminant la procédure à suivre pour le cas où il y aurait doute quant à l'application ou non de la nouvelle loi. Enfin, ces deux dernières organisations signalent que la mise en œuvre concrète dans les cantons pourrait entraîner des charges supplémentaires pour ces derniers.