



## **Synthèse des résultats de la procédure de consultation**

concernant  
la nouvelle réglementation des droits d'accès en ligne  
des autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal,  
de l'Office fédéral de la police et du Service d'analyse et de pré-  
vention aux données du casier judiciaire

Avant-projet  
de modification du code pénal (CP) du 14 janvier 2009

---

*Berne, juillet 2009*

## Table des matières

<b>1. Contexte</b> .....	3
<b>2. Liste des participants à la procédure de consultation</b> .....	4
<b>3. Remarques préliminaires sur l'évaluation des réponses</b> .....	7
<b>4. Appréciation générale de l'avant-projet</b> .....	7
<b>5. Détail des différents avis exprimés</b> .....	7
<b>5.1 Propositions visant à diminuer les risques d'abus dus au raccordement en ligne</b> .....	7
a) Respecter la directive du DFJP sur les liaisons en ligne .....	7
b) Mettre en place des contrôles efficaces ainsi que des formations et créer une autorité de contrôle spéciale .....	8
c) Garder une trace du motif de la demande et garantir un droit de consultation aux personnes concernées .....	8
<b>5.2. Propositions visant à spécifier les droits d'accès des autorités chargées des naturalisations</b> .....	8
a) Apporter des précisions dans le rapport et dans la loi .....	8
b) Etendre les droits d'accès .....	9
aa) Aux membres de l'autorité décisionnelle .....	9
bb) Aux autorités de recours .....	9
cc) Aux autorités chargées des naturalisations au niveau des communes .....	9
c) Restreindre les droits d'accès .....	10
aa) Pas d'accès aux données relatives aux procédures pénales en cours (d'une manière générale ou seulement concernant les citoyens suisses) .....	10
bb) Accès limité aux données concernant les personnes ayant leur domicile dans le canton concerné .....	11
cc) Accès limité aux données concernant les étrangers et les personnes dont le délai d'annulation de la naturalisation n'est pas échu .....	11
d) Opposition à la réglementation proposée .....	11
<b>5.3. Critiques émises dans les domaines de fedpol et du SAP</b> .....	11
a) Critiques d'ordre général .....	11
b) Consultation par fedpol des données relatives aux procédures pénales en cours et conséquences sur l'enregistrement dans VOSTRA .....	12
c) Consultation des données de VOSTRA afin de confirmer un soupçon initial .....	12
d) Consultation des données de VOSTRA afin de vérifier la crédibilité des personnes interrogées .....	12
e) Effets du nouveau CPP sur les droits d'accès des forces de police .....	13
f) Problème généré par l'accès aux données du casier judiciaire pour la protection des agents infiltrés .....	13
g) Critiques relatives à la communication d'informations à Interpol .....	13
<b>5.4. Autres modifications urgentes</b> .....	14
a) Remarques préliminaires .....	14
b) Extension des droits d'accès aux services de police cantonaux .....	14
c) Extension des droits d'accès afin de recruter des policiers et des membres de l'armée .....	16
d) Extension des droits d'accès aux services pénitentiaires .....	16
e) Extension des droits d'accès aux services de probation .....	16
f) Extension du droit de renseignement pour certains employeurs .....	16
g) Création d'un registre sur les délinquants sexuels et les auteurs de violences pour les autorités de police et les autorités judiciaires en matière pénale .....	16

h) Prolongation du délai de conservation pour les autorités judiciaires en matière pénale .....	16
i) Extension de l'enregistrement des infractions commises par des mineurs.....	17
j) Introduction d'une interdiction expresse d'utiliser les informations des bases de données parallèles une fois qu'elles ont été supprimées de VOSTRA.....	17

## 1. Contexte

Le 14 janvier 2009, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi et le rapport explicatif relatifs à la révision du code pénal (CP) concernant la nouvelle réglementation des droits d'accès en ligne des autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal, de l'Office fédéral de la police (fedpol) et du Service d'analyse et de prévention (SAP) aux données du casier judiciaire. Le projet de révision prévoit une modification de l'art. 367, al. 2, let. c (droits d'accès de fedpol) et al. 4 (accès aux données relatives aux procédures pénales en cours) CP, et la création, à l'art. 367, al. 2, CP, des let c<sup>bis</sup> (droits d'accès du SAP) et f (droits d'accès des autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal) :

*Art. 367, al. 2, let. c, c<sup>bis</sup> (nouveau) et f (nouveau), et al. 4*

<sup>2</sup> Ces données peuvent être consultées en ligne par les autorités suivantes :

- c. le service compétent de l'Office fédéral de la police, aux fins de :
  1. prévenir les infractions visées à l'art. 2, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>1</sup>, lorsqu'elles relèvent de sa compétence,
  2. poursuivre les infractions visées aux art. 23 et 24 du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>2</sup> pendant toute la durée de l'investigation policière et de l'instruction par le ministère public,
  3. communiquer des informations à Interpol :
    - dans le cadre d'enquêtes pénales en cours
    - dans le cadre d'investigations policières concernant les infractions visées aux art. 23 et 24 CPP
    - dans le but de prévenir les infractions visées à l'art. 2, al. 1 et 2, LMSI,
  4. procéder au contrôle prévu par la loi du réseau de systèmes d'information de police visé à l'art. 9 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération<sup>3</sup>,
  5. gérer le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent,
  6. prendre et lever des mesures d'éloignement contre des étrangers en vertu de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)<sup>4</sup> et préparer des décisions d'expulsion en vertu de l'art. 121, al. 2, de la Constitution,
  7. communiquer des informations à Europol en vertu de l'art. 355a, dans la mesure où elles lui sont nécessaires aux fins prévues aux ch. 1 et 2 ;
- c<sup>bis</sup> le Service d'analyse et de prévention, aux fins de :
  1. prévenir les infractions visées à l'art. 2, al. 1 et 2, LMSI, lorsqu'elles relèvent de sa compétence,
  2. procéder à l'examen de mesures d'éloignement contre des étrangers en vertu de la LEtr et préparer des décisions d'expulsion en vertu de l'art. 121, al. 2, de la Constitution,
  3. communiquer des informations à des autorités étrangères responsables de la sécurité dans le cadre de demandes de conformité de personnes,
  4. communiquer des informations à Europol en vertu de l'art. 355a, dans la mesure où elles lui sont nécessaires aux fins prévues au ch. 1 ;
- f. les autorités cantonales chargées des naturalisations au niveau du canton aux fins d'accomplir une procédure de naturalisation.

<sup>4</sup> Les données personnelles relatives aux procédures pénales en cours (art. 366, al. 4) ne peuvent être traitées que par les autorités énumérées à l'al. 2, let. a à f.

La procédure de consultation a pris fin le 20 avril 2009. Tous les cantons, ainsi que les partis politiques et plusieurs organisations concernées étaient invités à y participer.

<sup>1</sup> RS 120

<sup>2</sup> RS ...

<sup>3</sup> RS 361

<sup>4</sup> RS 142.20

## 2. Liste des participants à la procédure de consultation

Les autorités et organisations suivantes ont participé à la consultation :

<b>Kantone Cantons Cantoni</b>	
Regierungsrat des Kantons Aargau	<b>AG</b>
Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	<b>AI</b>
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	<b>AR</b>
Regierungsrat des Kantons Bern	<b>BE</b>
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	<b>BL</b>
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	<b>BS</b>
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	<b>FR</b>
Conseil d'Etat du Canton de Genève	<b>GE</b>
Regierungsrat des Kantons Glarus	<b>GL</b>
Regierung des Kantons Graubünden	<b>GR</b>
Gouvernement de la République et Canton du Jura	<b>JU</b>
Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern	<b>LU</b>
Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel	<b>NE</b>
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	<b>NW</b>
Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons Obwalden	<b>OW</b>
Regierung des Kantons St. Gallen	<b>SG</b>
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	<b>SH</b>
Regierungsrat des Kantons Solothurn	<b>SO</b>
Regierungsrat des Kantons Schwyz	<b>SW</b>
Regierungsrat des Kantons Thurgau	<b>TG</b>
Consiglio di Stato del Cantone Ticino	<b>TI</b>
Regierungsrat des Kantons Uri	<b>UR</b>
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	<b>VD</b>
Conseil d'Etat du Canton du Valais	<b>VS</b>
Regierungsrat des Kantons Zug	<b>ZG</b>
Regierungsrat des Kantons Zürich	<b>ZH</b>

<b>In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale Partiti rappresentati nell' Assemblea federale</b>	
Christlich-soziale Partei Parti chrétien-social Partito cristiano sociale Partida cristian-sociala	CSP <b>PCS</b> PCS PCS

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz Parti démocrate-chrétien suisse Partito popolare democratico svizzero Partida cristiandemocrata svizra	CVP <b>PDC</b> PPD PCD
FDP. Die Liberalen PLR. Les libéraux-radicaux PLR. I liberali PLD. Ils Liberals	FDP <b>PLR</b> PLR PLD
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero Partida socialdemocrata da la Svizra	SP <b>PS</b> PS PS
Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro Partida Populara Svizra	SVP <b>UDC</b> UDC PPS

<b>Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete</b> <b>Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national</b> <b>Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna</b>	
Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses (ACS) Associazione dei comuni svizzeri (ACS)	SGV-ACS <b>ACS</b> ACS
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzera	SSV <b>UVS</b> UCS

<b>Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft</b> <b>Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national</b> <b>Associazioni mantello nazionali dell'economia</b>	
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	SAGV <b>UPS</b> USI
Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB <b>USS</b> USS
Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri	SGV-USAM <b>USAM</b> USAM

<b>Übrige Organisationen und Institutionen</b> <b>Autres organisations et institutions</b> <b>Altre organizzazioni ed istituzioni</b>	
Bezirksgericht Zürich	<b>BezGerZH</b>
M. Imoberdorf, juge de la Cour III du Tribunal administratif fédéral	<b>TAF</b>

Centre patronal	Centre patronal
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri	DJS <b>JDS</b> GDS
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD <b>CCDJP</b>  CDDGP
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera	KKPKS <b>CCPCS</b> CCPCS
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse Conferenza della autorità inquirenti svizzere	KSBS <b>CAPS</b> CAIS
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	kv schweiz <b>sec suisse</b> sic svizzera
Oberauditorat Office de l'auditeur en chef Ufficio dell'uditore in capo	OA <b>OAC</b> UUC
Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie Groupe suisse de travail de criminologie Gruppo svizzero di lavoro di criminologia	SAK <b>GSC</b> GSC
Schweizerische Konferenz der Institutionen des Justizvollzuges Conférence suisse des établissements de détention Conferenza svizzera degli stabilimenti di detenzione	SKIJ <b>CSED</b> CSSD
Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs	SKS <b>FPC</b>
Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police Istituto svizzero di polizia	SPI <b>ISP</b> ISP
Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen Fédération suisse des bourgeoisies et des corporations Federazione svizzera dei patriziati e delle corporazioni	SVBK <b>FSBC</b> FSPC
Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege Société suisse de droit pénal des mineurs Società svizzera di diritto penale minorile	SVJ <b>SSDPM</b> SSDPM
Université de Genève, Faculté de droit	<b>Uni GE</b>
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter Fédération suisse des fonctionnaires de police Federazione svizzera dei funzionari di polizia	VSPB <b>FSFP</b> FSFP
Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals der Schweiz Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse Swiss Central Federation of State and Community Employees	ZV <b>FC</b> SCF

### 3. **Remarques préliminaires sur l'évaluation des réponses**

Ne sont reprises dans la présente synthèse que les remarques relatives à l'avant-projet de loi présenté ci-dessus et les demandes de modification s'inscrivant clairement dans le cadre du projet législatif qui nous occupe ici.

Les remarques portant uniquement sur la nécessité de procéder à d'autres modifications dans le domaine du droit du casier judiciaire ne sont pas présentées dans la mesure où elles serviront – comme nous l'avons annoncé lors de l'ouverture de la consultation – à préparer le projet de révision totale qu'entreprendra ultérieurement le Département fédéral de justice et police (DFJP).

### 4. **Appréciation générale de l'avant-projet**

L'**ISP**, la **FC**, la **FPC**, l'**UPS** et la **sec suisse** ont expressément renoncé à prendre position sur l'avant-projet soumis à la consultation.

La grande majorité des participants est en tous points *d'accord* avec l'avant-projet présenté (**PDC, PLR, AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SW, TG, TI, UR, VD, VS, GSC, CAPS, CSED, SSDPM, OAC, BezGerZH, Uni GE, Centre patronal**). Pour des raisons tenant à la protection des données, ils se disent favorables à l'élaboration d'une base légale formelle visant à réglementer les droits d'accès en ligne aux données du casier judiciaire et soulignent, pour la plupart, que la réglementation actuelle en la matière a fait ses preuves dans la pratique.

Certains participants approuvent les grandes lignes du projet, mais émettent *des réserves ponctuelles* (**PCS, PS, UDC, AG, BS, JU, NE, SO, ZG, FSFP, TAF, FSBC, ACS**) ou exigent qu'on procède *dès à présent à certaines modifications dans d'autres domaines du droit du casier judiciaire* et qu'on n'attende pas le projet de révision totale (**UDC, NE, SG, ZG, CCDJP, CCPCS, UVS**).

Le canton de **ZH** adopte une *position particulière*. Il souscrit en effet à la nouvelle réglementation dans le domaine des naturalisations, mais n'est pas d'accord avec l'étendue des droits d'accès de fedpol et du SAP. L'**USS**, au contraire, s'oppose à ce que les autorités chargées des naturalisations aient accès aux données relatives aux procédures pénales en cours, mais n'émet aucune objection quant aux droits d'accès de fedpol et du SAP.

Le projet se heurte au seul *rejet* des **JDS**, qui souhaitent que, si une nouvelle réglementation des droits d'accès est tout de même considérée comme nécessaire, des exigences minimales soient respectées afin de diminuer les risques d'abus dus au raccordement en ligne.

### 5. **Détail des différents avis exprimés**

#### 5.1. **Propositions visant à diminuer les risques d'abus dus au raccordement en ligne**

##### a) Respecter la directive du DFJP sur les liaisons en ligne

Le **Centre patronal** et l'**USAM** exigent qu'en cas d'octroi d'une autorisation d'accès individuelle au sens de la directive du DFJP du 30 septembre 2004 sur les liaisons en ligne, on veille à raccorder uniquement les personnes ayant un véritable besoin de consulter les données du casier judiciaire pour exécuter leurs tâches et non pas systématiquement toute personne travaillant pour le compte de l'une des autorités concernées.

b) Mettre en place des contrôles efficaces ainsi que des formations et créer une autorité de contrôle spéciale

Pour prévenir tout risque d'abus, le **PCS**, les **JDS** et le canton de **NE** (pour ce qui est des droits d'accès des autorités chargées des naturalisations) demandent que des contrôles *efficaces* soient *régulièrement* effectués et que le personnel des autorités compétentes soit *correctement formé*.

Le **PCS** fait remarquer que les responsables du casier judiciaire à l'Office fédéral de la justice (OFJ) sont d'ores et déjà habilités à vérifier sur place si les autorités traitent les données conformément aux prescriptions en vigueur. Il ajoute qu'eu égard au fait que la modification proposée n'aura, selon le rapport explicatif, « aucune conséquence pour la Confédération sur le plan des finances et du personnel », on ne peut guère s'attendre à ce que des contrôles efficaces soient mis en place. C'est la raison pour laquelle il demande la *création d'une autorité spéciale* rattachée à l'OFJ, qui serait chargée de vérifier régulièrement sur place si les autorités traitent les données enregistrées dans VOSTRA conformément aux prescriptions en vigueur.

c) Garder une trace du motif de la demande et garantir un droit de consultation aux personnes concernées

Pour diminuer les risques d'abus et discipliner les autorités habilitées à consulter en ligne les données du casier judiciaire, les **JDS** et le **PS** proposent que toutes ces autorités *indiquent dorénavant le motif de leur demande* et qu'une *trace électronique de toutes les demandes de consultation* (procès-verbal de journalisation où seraient consignés le nom de l'autorité formulant la demande, le motif, la date et l'heure ainsi que les données consultées) soit conservée. Sauf s'il convient de protéger des intérêts publics prédominants au maintien du secret, toute personne devrait, selon eux, pouvoir *demandeur*, en vertu du droit de consultation que lui confère l'art. 370 CP dans le but de garantir la protection des données, *un extrait spécial* l'informant des demandes qui ont été faites la concernant. L'OFJ, qui est le maître des données, devrait également avoir accès à ces procès-verbaux de journalisation.

Les cantons d'**AG** (concernant la communication d'informations à Interpol ; cf. ch. 5.4, let. g) et de **ZH** (concernant les droits d'accès de fedpol dans le domaine des investigations secrètes ; cf. ch. 5.4, let. f) souhaitent en outre que les personnes concernées puissent avoir un *droit de regard sur les demandes qui ont été faites les concernant ainsi que sur leur motif*.

## 5.2. Propositions visant à spécifier les droits d'accès des autorités chargées des naturalisations

a) Apporter des précisions dans le rapport et dans la loi

Le canton de **BS** propose de préciser l'art. 367, al. 2, let. f, AP-CP et de remplacer la formulation proposée par : « les autorités cantonales chargées *d'accorder ou de retirer le droit de cité* au niveau du canton aux fins d'accomplir une procédure de naturalisation *ou d'annulation d'une naturalisation* ».

**BS** et **ZG** déplorent que le texte de l'article 367 alinéa 2 lettre f AP-CP soit mal formulé; ils estiment que les données relatives aux procédures pénales en cours ne peuvent précisément pas être "traitées" (au sens large du terme) par les autorités chargées des naturalisations

mais peuvent seulement être "consultées" par celles-ci. **ZG** propose donc de reformuler la phrase comme suit : « Les données personnelles relatives aux procédures pénales en cours (art. 366, al. 4, CP) ne peuvent être traitées que par les autorités énumérées à l'al. 2, let. a à e. Les autorités mentionnées à l'al. 2, let. f, peuvent consulter les données en ligne. »

**ZG** exige par ailleurs qu'on explique clairement dans le *rapport explicatif* que la possibilité de consulter les données en ligne inclut le droit d'imprimer et d'utiliser les données consultées afin de mener à bien la procédure engagée.

Le canton de **BE** voudrait qu'une rectification soit apportée au *ch. 4 du rapport explicatif*. En effet, selon lui, le projet de révision proposé n'entraînera *pas d'allègement financier*, dans la mesure où les autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal ont déjà accès aux données relatives aux procédures pénales closes.

b) Etendre les droits d'accès

aa) Aux membres de l'autorité décisionnelle

L'**UDC** souhaite que les *membres de l'autorité décisionnelle élus par le peuple* bénéficient des mêmes droits que les membres des services chargés d'instruire les demandes de naturalisation et puissent donc sur demande avoir un accès illimité aux données relatives aux jugements prononcés contre les requérants. Il demande que la loi soit précisée dans ce sens. A ses dires, il arrive en effet très souvent que les services chargés d'instruire les demandes ne produisent pas tous les documents.

bb) Aux autorités de recours

Selon M. Antonio Imoberdorf, juge de la Cour III du **TAF**, les *autorités de recours* devraient avoir accès à VOSTRA au même titre que les autorités inférieures. En effet, selon le précité, elles ne rendent parfois leurs décisions que deux ans plus tard, d'où la nécessité pour elles d'avoir accès à des informations à jour.

cc) Aux autorités chargées des naturalisations au niveau des communes

La **FSBC**, l'**ACS**, le canton de **ZG** et la **FSFP** (mais seulement pour les autorités chargées des naturalisations dans quelques grandes villes) voudraient que *les autorités chargées des naturalisations au niveau des communes* bénéficient, elles aussi, d'un droit d'accès en ligne aux données du casier judiciaire afin de mener leurs procédures de naturalisation. Voici les arguments invoqués :

- L'**ACS** fait valoir que les communes sont directement concernées par les modifications proposées car elles sont les premières à se prononcer et ont donc de ce fait un rôle décisif dans la procédure de naturalisation. Selon la **FSBC**, il arrive fréquemment que les extraits du casier judiciaire fournis par les requérants ne soient déjà plus à jour avant la fin de la première étape de la naturalisation (qui intervient au plan communal).
- Selon l'**ACS** et le canton de **ZG**, la crainte évoquée dans le rapport explicatif (ch. 2.2.4) que des données pénales pouvant rendre la réinsertion sociale délicate soient trop largement diffusées lorsque les décisions de naturalisation sont prises par l'assemblée communale n'est pas fondée. D'après eux, cette affirmation laisse entendre que la confidentialité n'est pas garantie au niveau des communes, ce qu'elle ne saurait accepter. L'**ACS** ex-

plique que, ces dernières années, nombre de cantons et de communes ont modifié leur procédure de naturalisation si bien qu'aujourd'hui, c'est le *pouvoir exécutif ou une commission spéciale qui se charge des naturalisations dans la plupart des communes*. **ZG** fait savoir que ce sera désormais le conseil communal et non plus l'assemblée communale qui prendra les décisions de naturalisation au niveau communal avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le droit de cité du canton de Zoug (§ 16, al. 1). La **FSFP** souligne également la nécessité de mettre les institutions sur un pied d'égalité.

- L'**ACS** indique que, dans les quelques communes où les décisions de naturalisation sont prises par l'assemblée communale, ce sont les services administratifs qui préparent les décisions d'octroi ou de refus du droit de cité en veillant au respect des droits fondamentaux, de la législation sur la protection des données et des dispositions pertinentes du droit fédéral. De plus, aucune commune ne souhaite, selon elle, être poursuivie pénalement pour atteinte à la personnalité. L'ACS trouve injuste de priver les communes et les villes de données dont elles ont besoin pour prendre leurs décisions et de leur reprocher ensuite de ne pas travailler de manière professionnelle.
- L'**ACS** fait en outre valoir que la Confédération est tenue de prendre en compte les intérêts des communes en vertu de l'art. 50, al. 2 et 3, de la Constitution (Cst.). Or, en l'espèce, le législateur n'y aurait pas pris garde.
- Techniquement parlant, **ZG** trouve absurde que les autorités communales octroient le droit de cité, ignorant que des procédures pénales sont en cours, alors que les autorités cantonales ont accès à des données du casier judiciaire qu'elles ne peuvent pas leur communiquer. A son avis, le raccordement en ligne des autorités chargées des naturalisations au niveau des cantons ne permettra de réduire la charge de travail que si les données consultées peuvent être jointes au dossier et transmises aux autorités chargées des naturalisations au niveau des communes.

A l'inverse, l'**USS** s'oppose formellement à ce que les autorités chargées des naturalisations au niveau communal aient directement accès aux données de VOSTRA. **ZH** partage également les craintes exprimées dans le rapport explicatif (ch. 2.2.4, p. 7) s'agissant du raccordement à VOSTRA des autorités chargées des naturalisations au niveau communal.

L'**UVS** demande le raccordement à VOSTRA des corps de police municipaux afin d'accomplir les procédures de naturalisation au niveau communal (voir à ce propos les explications au ch. 5.4, let. b).

#### c) Restreindre les droits d'accès

##### aa) Pas d'accès aux données relatives aux procédures pénales en cours (d'une manière générale ou seulement concernant les citoyens suisses)

L'**USS** exige que les autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal *n'aient d'une manière générale pas accès aux données relatives aux procédures pénales en cours*. En effet, le risque de mépris de la présomption d'innocence serait à son avis trop grand. Le fait qu'une procédure pénale pour crime ou délit soit en cours ne permettrait pas, selon elle, de fonder dans tous les cas des soupçons sur un éventuel non-respect de l'ordre juridique suisse. Il n'est en effet pas rare que des plaintes pénales pour des délits soient déposées de manière abusive, comme a pu le constater l'USS. La plupart de ces plaintes sont classées sans suite ou rejetées par les tribunaux. Malgré leur caractère abusif, de telles plaintes infondées pourraient inciter des autorités cantonales à suspendre ou à rejeter une demande de

naturalisation à tort. Une naturalisation pouvant être annulée, en vertu de l'art. 41 de la loi sur la nationalité (LN), dans les cinq ans si un candidat est condamné pour un délit une fois la nationalité acquise, octroyer l'accès aux données relatives aux procédures pénales en cours serait inutile et contraire au principe de proportionnalité.

Le **PS** et les **JDS** proposent, quant à eux, que seules les données relatives aux procédures pénales en cours *concernant les personnes de nationalité étrangère* puissent être consultées, puisqu'on ne peut annuler une naturalisation en vertu de l'art. 41 LN au motif que le requérant fait l'objet d'une procédure. La litispendance d'une procédure pénale ne saurait être un motif d'annulation de la naturalisation pour les personnes ayant obtenu la nationalité suisse.

bb) Accès limité aux données concernant les personnes ayant leur domicile dans le canton concerné

Le **PS** et les **JDS** souhaitent que l'accès aux données soit réduit au strict nécessaire. Les autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal ne devraient, à leur avis, avoir accès qu'aux données concernant des *personnes ayant leur domicile dans le canton habilité à faire la demande de consultation*.

cc) Accès limité aux données concernant les étrangers et les personnes dont le délai d'annulation de la naturalisation n'est pas échu

Les **JDS** exigent que la consultation des *données relatives aux jugements* se limite aux personnes de nationalité étrangère et aux personnes ayant obtenu la nationalité suisse depuis moins de cinq ans.

d) Opposition à la réglementation proposée

Seuls les **JDS** s'opposent à ce que les autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal aient un accès en ligne aux données du casier judiciaire. Ils considèrent que cette nouvelle réglementation est un autre moyen de durcir inutilement les conditions de la naturalisation (à propos des exigences minimales requises par les JDS, voir les ch. 5.1 et 5.2, let. c).

### **5.3. Critiques émises dans les domaines de fedpol et du SAP**

a) Critiques d'ordre général

Le canton d'**AG** souhaite que les conditions d'accès soient régies par la loi et que l'information des personnes concernées soit garanti, ce qui ne serait, selon lui, pas toujours le cas dans les domaines de fedpol et du SAP. Il pense que les « fishing expeditions » (pêche aux informations) sont à exclure (voir ci-dessous, aux let. b, d et g, les autres critiques émises par AG).

Le canton du **JU** n'entend pas remettre en cause l'élargissement des droits d'accès au casier judiciaire. Il fait toutefois remarquer qu'il convient de ne l'envisager que de manière restrictive. Il est, à son avis, délicat d'instaurer un accès en ligne en faveur d'un organe de police (et non d'un organe judiciaire) dans le but de prévenir des infractions (cf. art. 367, al. 2, let. c, ch. 1, AP-CP). Il considère qu'il convient d'être circonspect en la matière, la protection de la sphère personnelle des individus ne devant pas systématiquement céder le pas devant des intérêts d'ordre sécuritaire, et encore moins devant des arguments relevant de l'efficacité de l'administration.

**ZH**, par contre, remet complètement en cause les droits d'accès de fedpol et du SAP *aux fins de prévenir et poursuivre les infractions* (voir ci-dessous, aux let. c à g, les autres critiques formulées par ZH).

Aux yeux des **JDS**, l'extension des droits d'accès en faveur des services secrets ne se justifie pas. Ils jugent beaucoup plus urgent de créer une autorité chargée de surveiller toutes les activités de police et de renseignement exercées par les autorités fédérales.

La **FSFP** se montre également réticente à une extension des droits d'accès en faveur du SAP-DDPS. Elle voudrait éviter que l'armée s'immisce trop dans les tâches policières visant au maintien de la sûreté intérieure et demande donc que les conditions soient clairement fixées au cas où cela devrait se produire. Pour la FSFP, il est nécessaire de définir précisément les buts dans lesquels les données peuvent être consultées et de ne donner accès à l'armée qu'aux bases de données dont elle a vraiment besoin.

b) Consultation par fedpol des données relatives aux procédures pénales en cours et conséquences sur l'enregistrement dans VOSTRA

**AG** aimerait voir mentionné dans VOSTRA le fait qu'une enquête est en cours lorsque fedpol – et en particulier le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (art. 367, al. 2, let. c, ch. 5, AP-CP) – consulte les données du casier judiciaire dans le cadre d'une affaire pénale, cela afin que les autorités cantonales puissent en avoir connaissance en cas de procédure relevant de leurs compétences.

c) Consultation des données de VOSTRA afin de confirmer un soupçon initial

**ZH** pense que les données contenues dans le casier judiciaire ne peuvent à elles seules permettre de confirmer un soupçon initial et qu'en concentrant l'enquête sur les personnes ayant un casier judiciaire, on court le risque de ne plus rechercher d'autres indices probants. L'expérience a, selon lui, montré que les données du casier judiciaire s'avèrent seulement utiles si un soupçon initial a pu se vérifier.

d) Consultation des données de VOSTRA afin de vérifier la crédibilité des personnes interrogées

De l'avis du canton d'**AG**, le code de procédure pénale (CPP) ne prévoit aucune réglementation relative à la marche à suivre pour se procurer les extraits du casier judiciaire concernant des témoins et des personnes appelées à fournir des renseignements. Il n'existerait d'ailleurs, d'après lui, aucune base légale en la matière. Il souligne par ailleurs qu'il existe d'autres moyens de vérifier la crédibilité des témoins ou des personnes appelées à fournir des renseignements.

Selon **ZH**, le fait de disposer simplement des données du casier judiciaire pourrait conduire la personne qui mène l'interrogatoire à se faire une idée préconçue de la personne interrogée, ce qui pourrait porter atteinte à la qualité de l'interrogatoire au lieu de faire progresser l'enquête.

e) Effets du nouveau CPP sur les droits d'accès des forces de police

**ZH** indique qu'en vertu du nouveau CPP, le ministère public devra être informé beaucoup plus tôt qu'il ne l'est actuellement, si bien qu'il pourra – après avoir vérifié que les conditions requises pour l'ouverture d'une procédure pénale sont remplies – sans problème demander un extrait du casier judiciaire ainsi que le dossier correspondant et transmettre les informations à la police accompagnées du mandat de procéder aux investigations nécessaires. La transparence requise pourra ainsi être garantie puisque les extraits seront joints au dossier et, partant, pourront être accessibles aux personnes concernées.

Quant à l'**UDC** et au canton de **ZG**, ils estiment indispensable que les autorités de police (y compris les autorités cantonales) aient accès aux données du casier judiciaire justement parce que le CPP introduit une procédure d'investigation policière indépendante (voir les explications au ch. 5.4, let. b).

f) Problème généré par l'accès aux données du casier judiciaire pour la protection des agents infiltrés

Le canton de **ZH** exprime de sérieux doutes concernant l'octroi de droits d'accès dans les cas où des extraits du casier judiciaire concernant des personnes *qui ne sont pas considérées comme prévenues* doivent être demandés, c'est-à-dire où des données sont consultées dans le but de protéger des agents infiltrés ou d'enquêter sur le milieu dans lequel évolue l'auteur. Il faut, selon lui, empêcher qu'un sentiment de manque de transparence émerge lors du traitement des données du casier judiciaire en instaurant des contrôles internes et en faisant respecter les principes régissant la protection des données. Il juge indispensable que les autorités pouvant consulter les données de VOSTRA indiquent le but de leur demande et que les autres informations en lien avec la consultation soient également enregistrées. De plus, il faudrait éventuellement prévoir la possibilité pour toute personne de connaître les raisons pour lesquelles telle autorité a consulté à tel moment des données du casier judiciaire la concernant (à propos de l'extension du droit de consultation, voir également les remarques au ch. 5.1, let. c).

g) Critiques relatives à la communication d'informations à Interpol

Concernant la communication d'informations à Interpol, **AG** propose de *biffer* l'art. 367, al. 2, let. c, ch. 3, al. 1, AP-CP (« dans le cadre d'enquêtes pénales en cours ») dans la mesure où les données du casier judiciaire doivent être transmises par les autorités judiciaires. Il trouve inacceptable de contourner la voie prévue par la procédure d'entraide judiciaire par le biais de l'entraide administrative en matière de police.

Le canton de **ZH** n'a, en revanche, aucune objection à ce que des informations soient communiquées à Interpol à condition qu'une enquête pénale ait été ouverte à l'étranger. Il n'est cependant pas d'accord avec le raisonnement développé dans le rapport (ch. 3.3.4, premier tiret), qui consiste à établir une analogie avec les services cantonaux de police, qui auraient au moins indirectement (par l'intermédiaire du procureur) accès aux données du casier judiciaire dans le cadre d'une instruction pénale en cours. Il explique, en effet, que les autorités d'instruction pénale compétentes sont indépendantes et qu'elles ne sont pas tenues, d'un point de vue légal, de transmettre ces données à leurs autorités de police.

Dans sa prise de position, **ZH** laisse a contrario entendre qu'il s'oppose à ce que *des informations soient communiquées à Interpol dans le strict cadre d'une enquête policière*.

**AG** demande que soit mentionnée dans VOSTRA toute demande d'extrait du casier judiciaire faite par fedpol à l'intention d'Interpol. Cela ferait partie du droit de consultation (art. 370 CP) des personnes concernées (à propos de l'extension du droit de consultation, voir également les remarques au ch. 5.1, let. c).

#### **5.4. Autres modifications urgentes**

##### a) Remarques préliminaires

Comme nous l'avons déjà relevé au ch. 3, les propositions de modifications à apporter dans le domaine du casier judiciaire qui ont été faites dans le cadre du questionnaire (mais qui ne sont pas en lien direct avec les droits d'accès en ligne de fedpol, du SAP-DDPS et des autorités cantonales de naturalisation) ne font pas l'objet de la présente synthèse, mais servent seulement à préparer le projet de révision totale qui sera entrepris prochainement.

Toutefois, certains participants ont émis le souhait que des modifications soient effectuées dans le cadre du présent projet législatif. C'est la raison pour laquelle il en sera question ci-après. Les autorités qui souhaitent également ces modifications, mais qui préfèrent attendre la révision totale, ne sont, quant à elles, pas mentionnées.

##### b) Extension des droits d'accès aux services de police cantonaux

Plusieurs participants souhaitent que tous les *services de police cantonaux (CCPCS, UVS, UDC, SO, SG, NE, ZG)*, mais aussi les *services de police des villes de Zurich, Winterthour, St-Gall, Lugano, Coire et Neuchâtel (CCPCS)*, voire de *toutes les grandes villes et de toutes les villes de taille moyenne (UVS)*, bénéficient au plus vite d'un accès en ligne aux données du casier judiciaire.

La **CCPCS** ainsi que les cantons de **SG**, de **SO**, de **NE** et de **ZG** ne voient pas pourquoi les services de police cantonaux et fédéraux ne seraient pas sur un pied d'égalité puisqu'ils exécutent *les mêmes tâches de police judiciaire dans le cadre de leurs compétences respectives*. Aux yeux de la **CCPCS**, de l'**UDC** ainsi que des cantons de **NE** et de **SO**, les raisons justifiant l'octroi du droit d'accès aux autorités fédérales (confirmer ou infirmer un soupçon initial, empêcher des investigations parallèles, disposer d'informations permettant de vérifier la crédibilité des personnes interrogées, protéger des agents infiltrés) valent également pour les services de police cantonaux. Selon la **CCPCS**, il est important que les services de police cantonaux aient accès aux données de VOSTRA car il s'agit de la première instance habilitée à poursuivre les auteurs d'infractions. L'**UDC** et le canton de **ZG** rappellent par ailleurs qu'une investigation policière séparée des autres procédures a été introduite dans le cadre de l'unification du droit de la procédure pénale (voir aussi les explications au ch. 5.3, let. e).

Certains participants font en outre remarquer que les services de police cantonaux (**CCPCS, UDC, SO, ZG**) et municipaux (**CCPCS**) doivent sans plus attendre bénéficier d'un accès en ligne à VOSTRA dans le but de *prévenir les infractions* conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI).

Le canton de **NE** fait valoir qu'octroyer un droit d'accès aux services de police cantonaux serait également judicieux dans *d'autres domaines administratifs* (p. ex. les armes, les entre-

prises de sécurité), dans la mesure où il est ici souvent nécessaire d'agir rapidement et que les personnes concernées ne sont pas toujours disposées à coopérer.

Selon la **CCPCS** et le canton de **ZG**, un accès en ligne à VOSTRA permettrait en outre d'interpréter correctement les *données provenant des seuls systèmes d'information de police* (p. ex. *l'index de police ou RIPOL*) et qui sont souvent enregistrées sur la base d'un simple soupçon, et ainsi d'éviter de commettre des erreurs. Comme il est possible de voir dans VOSTRA si un jugement au fond a été rendu dans un cas d'espèce, un simple suspect serait moins vite considéré comme coupable par la police.

Le canton de **NE** souligne la nécessité d'un *accès en ligne* aux données de VOSTRA, dans la mesure où les services de police cantonaux fonctionnent 24 h sur 24. Selon la **CCPCS**, on pourrait limiter le nombre d'accès en ligne en instaurant des contrôles de qualité internes.

La **CCPCS** et le canton de **ZG** rappellent que les *autorités cantonales chargées de la circulation routière* ont le droit de consulter en ligne les données du casier judiciaire (art. 367, al. 2, let. h, CP). Ils estiment donc que les services de police cantonaux, qui remplissent une mission similaire, doivent, eux aussi, être raccordés à VOSTRA, et ce sans plus attendre.

La **CCPCS** et l'**UVS** invoquent enfin le cas de la *procédure de naturalisation*. Elles exigent qu'en particulier les polices municipales des grandes villes et des villes de taille moyenne bénéficient des mêmes droits que les autorités chargées des naturalisations au niveau cantonal afin de pouvoir procéder aux vérifications nécessaires dans le cadre des procédures de naturalisation. Au vu du fait que, par le passé, l'exécution des procédures de naturalisation a nécessité l'aide des services de police cantonaux et municipaux, elles ne voient pas pourquoi seules les autorités chargées des naturalisations – et non pas aussi les services de police cantonaux – auraient accès à VOSTRA. L'**UVS** cite l'exemple de la police municipale de Zurich, qui traite toutes les demandes de naturalisation déposées dans sa zone de compétence alors que la police cantonale de Zurich se charge des demandes déposées dans le reste du canton. Tous les services de police municipaux des grandes villes et des villes de taille moyenne seraient confrontés à la même situation ou à une situation semblable (par exemple, à Winterthour, St-Gall, Lucerne, etc.). Les personnes chargées de traiter les demandes de naturalisation (p. ex. celles travaillant à la police municipale de Zurich) se retrouveraient souvent avec des extraits du casier judiciaire qui ne seraient plus à jour. Leur permettre de consulter toutes les données du casier judiciaire (données relatives aux jugements et données relatives aux procédures pénales en cours) leur serait donc très utile pour mettre à jour les rapports de police. Les réserves en lien avec la protection des données doivent être clairement relativisées car, même dans les grandes villes et les villes de taille moyenne, le cercle des personnes chargées de procéder à des vérifications dans le cadre de procédures de naturalisation est restreint (p. ex. à Zurich : sept personnes, dont le chef).

L'**UVS** souligne par ailleurs que la Confédération est tenue de prendre en considération la situation particulière des villes, conformément à l'art. 50, al. 3, Cst. Malheureusement, cette dernière n'accorderait bien souvent pas l'importance nécessaire au devoir qui lui incombe, et ce même dans les projets législatifs.

Le canton de **ZH**, qui est contre l'octroi des droits d'accès aux services de police fédéraux – en tout cas dans les domaines de la prévention d'infractions et de la poursuite de leurs auteurs –, s'oppose également formellement à un raccordement en ligne des services de police cantonaux (cf. ch. 5.3).

c) Extension des droits d'accès afin de recruter des policiers et des membres de l'armée

De l'avis du canton de **SG**, il faut que les policiers et les membres de l'armée qui sont recrutés fassent l'objet d'un contrôle de sécurité fondé sur le casier judiciaire complet.

d) Extension des droits d'accès aux services pénitentiaires

Le canton de **NE** demande que les services pénitentiaires aient au plus vite accès aux données relatives aux procédures pénales en cours. Cela permettrait, selon lui, d'augmenter sensiblement la qualité du pronostic avant que l'autorité d'application décide des allègements carcéraux (congrés, transferts en milieu ouvert ou régime de travail externe) et de bénéficier d'une meilleure base décisionnelle lors de l'octroi d'une possible libération conditionnelle.

e) Extension des droits d'accès aux services de probation

Le canton de **NE** exige que les services de probation aient rapidement accès à VOSTRA pour mieux pouvoir évaluer les risques de récidive.

f) Extension du droit de renseignement pour certains employeurs

Le canton de **SG** souhaite que certains employeurs privés aient accès à d'autres informations du casier judiciaire que celles contenues dans l'extrait destiné aux particuliers s'ils font valoir un intérêt digne de protection et que les intérêts de la personne concernée ne s'y opposent pas de manière prépondérante. Pour éviter un afflux de demandes, les buts dans lesquels ces demandes pourront être faites devront être précisément définis par la loi.

g) Création d'un registre sur les délinquants sexuels et les auteurs de violences pour les autorités de police et les autorités judiciaires en matière pénale

L'**UDC** demande que soit créé à l'OFJ un registre indépendant et imprescriptible qui contiendrait le nom des pédophiles, des délinquants sexuels et des auteurs de violences ayant commis une infraction au sens de l'art. 64, al. 1<sup>bis</sup>, CP, ainsi que *leur adresse et leur lieu de travail actuels*. Afin que l'OFJ dispose de données qui soient à jour, les personnes concernées seront *tenuës de signaler* tout changement de situation. Tout manquement à cette obligation devra être sanctionné. Le registre devra également contenir des informations relatives à la *libération* et aux *congrés*. Les autorités mentionnées à l'art. 367, al. 2, CP, de même que les autorités de police cantonales et les autorités cantonales chargées des enquêtes devront avoir un accès direct à ce registre. Les informations ne pourront être radiées qu'à la mort de la personne concernée.

h) Prolongation du délai de conservation pour les autorités judiciaires en matière pénale

Si le canton de **SG** et la **CCPCS** ne voient aucun inconvénient à ce que *toutes les inscriptions* relevant du droit pénal des mineurs ou du droit pénal des adultes ne figurent plus sur les extraits destinés aux particuliers au bout d'un certain temps, ils demandent que ces inscriptions *continuent d'être visibles au moins par les autorités pénales et les tribunaux pénaux*. Ils expliquent qu'il est aujourd'hui impossible de reconstituer des données relatives à des jugements une fois qu'elles ont été éliminées de VOSTRA. Cette élimination entraînerait la destruction

définitive d'informations très importantes pour prévenir le risque de récidive. Il n'existerait alors plus aucun moyen de vérifier objectivement les antécédents de l'auteur. Or, ces informations seraient essentielles, notamment pour réaliser une expertise médico-légale sur des délinquants sexuels et des auteurs de violences. Pour le canton de SG et la CCPCS, il faut donc cesser sur le champ (et non pas attendre la révision totale du droit du casier judiciaire) d'éliminer ces inscriptions.

i) Extension de l'enregistrement des infractions commises par des mineurs

Pour le canton de **SG**, il convient de modifier rapidement la pratique des inscriptions relevant du droit pénal des mineurs. Il pense qu'il est important pour les autorités pénales, mais aussi pour les autorités chargées des naturalisations de bien connaître les antécédents pénaux de la personne à laquelle elles ont affaire. C'est la raison pour laquelle il ne faudrait pas seulement enregistrer dans VOSTRA les infractions des mineurs qui débouchent sur des sanctions privatives de liberté.

j) Introduction d'une interdiction expresse d'utiliser les informations des bases de données parallèles une fois qu'elles ont été supprimées de VOSTRA

Pour s'assurer que l'interdiction d'archiver les données du casier judiciaire vaut également pour les données de VOSTRA copiées et traitées dans une registre parallèle, les **JDS** préconisent de faire inscrire dans la loi le fait que les données tirées du casier judiciaire ne peuvent être enregistrées et archivées en dehors de celui-ci que dans les délais fixés par l'art. 369, al. 1 à 6, CP et qu'elles doivent ensuite être détruites.