



24.xxx

Message

concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

(Développement de l'acquis de Schengen)

du 4 septembre 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (développement de l'acquis de Schengen), en vous proposant de l'adopter.

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

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Le présent projet porte sur la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. Cette directive a pour objectif principal de réglementer les aspects organisationnels et procéduraux de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États membres ou des États associés à Schengen afin d'établir des normes communes contribuant à l'efficacité de l'échange d'informations.

Contexte

En vertu de l'accord d'association à Schengen (AAS), la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, al. 3, et 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte s'effectue selon une procédure particulière, qui comprend la notification du développement par les institutions compétentes de l'Union européenne (UE) et la transmission par la Suisse d'une note de réponse.

Le 10 mai 2023, l'UE a adopté la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. Cette directive, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, a été notifiée à la Suisse le 25 avril 2023. Le 2 juin 2023, le Conseil fédéral a approuvé l'échange de notes concernant la reprise de la directive sous réserve de l'approbation du Parlement.

Contenu du projet

La directive (UE) 2023/977 abroge la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil qui concrétisait le principe de disponibilité des informations au niveau européen et que la Suisse a transposée dans son droit national par la mise en vigueur de la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen.

L'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale suisses et celles des autres États Schengen a déjà été transposé dans le droit suisse par la reprise et la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. La reprise de la directive (UE) 2023/977 ne crée pas de nouvel instrument pour l'échange d'informations. La directive permet de moderniser le cadre juridique mis en place par la décision-cadre et d'uniformiser l'échange d'informations au sein de l'espace Schengen. Elle précise les différents délais de réponse aux demandes d'informations soumises par d'autres États. Ainsi, chaque État Schengen dispose d'un point de contact unique (Single Point of Contact, ci-après SPOC) opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, équipé d'un système de traitement des cas et disposant d'un accès aux données demandées. La directive (UE) 2023/977 mentionne explicitement le principe de disponibilité, qui prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services répressifs d'un autre État membre qui les détient et les met à sa disposition aux fins indiquées. Cela implique que le SPOC doit pouvoir obtenir les informations disponibles sur les infractions graves couvertes par la directive auprès des services répressifs (y c. cantonaux) chargés, en vertu du droit national, de la

prévention et de la détection des infractions ou des enquêtes en la matière. Un accès direct n'est toutefois pas nécessaire ; l'échange peut se faire par l'intermédiaire des canaux et des processus existants. De plus, le rôle d'Europol est renforcé. Ainsi, tous les échanges d'informations de police de l'espace Schengen seront effectués prioritairement via l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), qui est exploitée par Europol. Enfin, la question de la protection des données est un élément important de la directive (UE) 2023/977. Le texte fait directement référence à la directive (UE) 2016/680, que la Suisse a reprise au travers de la loi du 28 septembre 2018 sur la protection des données Schengen, intégrée entre-temps à la nouvelle loi du 1^{er} septembre 2023 sur la protection des données.

Les dispositions de la directive (UE) 2023/977 ne sont pas directement applicables ; elles fixent un objectif que la Suisse doit atteindre. Pour ce faire, il incombe à cette dernière d'édicter ses propres bases légales. Compte tenu des aspects devant être précisés et des nouveautés que la directive introduit concernant l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États Schengen, il faut réviser totalement la loi sur l'échange d'informations Schengen, créée pour mettre en œuvre la décision-cadre 2006/960/JAI.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Contexte | 6 |
| 1.1 Introduction | 6 |
| 1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés | 7 |
| 1.3 Déroulement et résultat des négociations | 9 |
| 1.4 Procédure de reprise des développements de l'acquis de Schengen | 10 |
| 1.5 Solutions examinées | 11 |
| 1.6 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 12 |
| 2 Procédure de consultation | 13 |
| 2.1 Synthèse | 13 |
| 2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation | 14 |
| 2.3 Modification du projet à la suite de la procédure de consultation | 18 |
| 3 Présentation de la directive (UE) 2023/977 | 18 |
| 3.1 Vue d'ensemble de la directive (UE) 2023/977 | 18 |
| 3.2 Contenu de la directive (UE) 2023/977 | 19 |
| 3.2.1 Dispositions générales | 19 |
| 3.2.2 Échange d'informations par l'intermédiaire des points de contact uniques | 22 |
| 3.2.3 Autres échanges d'informations | 24 |
| 3.2.4 Règles supplémentaires relatives à la communication d'informations | 24 |
| 3.2.5 SPOC pour l'échange d'informations entre États membres | 25 |
| 3.2.6 Dispositions finales | 27 |
| 4 Présentation de l'acte de mise en œuvre | 27 |
| 4.1 Réglementation proposée | 27 |
| 4.2 Mise en œuvre pratique de la directive | 28 |
| 5 Besoin de coordination particulière | 30 |
| 6 Commentaire des dispositions | 30 |
| 7 Besoin de coordination | 62 |
| 8 Conséquences | 62 |
| 8.1 Remarques liminaires | 62 |
| 8.2 Conséquences pour la Confédération | 63 |
| 8.3 Conséquences pour les cantons | 64 |
| 9 Aspects juridiques | 64 |
| 9.1 Constitutionnalité | 64 |
| 9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 65 |

| | | |
|-----|---|-----------|
| 9.3 | Forme de l'acte à adopter | 66 |
| 9.4 | Frein aux dépenses | 66 |
| 9.5 | Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale | 67 |
| 9.6 | Protection des données | 67 |
| | Liste des abréviations utilisées | 69 |

Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes du 7 juin 2023 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (développement de l'acquis de Schengen) (*Projet*)

FF 2024 ...

Message

1 Contexte

1.1 Introduction

L'échange d'informations entre les services répressifs compétents à des fins de prévention et de détection des infractions, d'enquêtes et de poursuites en la matière des différents États membres ou associés à Schengen est une composante essentielle de la lutte contre la criminalité au sein de l'espace Schengen. Afin de faciliter l'échange d'informations, l'UE a adopté la directive (UE) 2023/977 du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil¹. Cette directive a été établie afin de moderniser le cadre légal et d'uniformiser l'échange d'informations au sein de l'espace Schengen.

D'une part, la directive énonce les différents délais de réponse aux requêtes soumises par un autre État. Dans les cas urgents, les informations devront être partagées dans un délai de 8 heures, pour autant qu'elles soient directement accessibles. Les autres délais prévus sont de 3 jours pour les requêtes urgentes d'informations indirectement accessibles, et de 7 jours pour les autres requêtes. Afin de répondre à ces requêtes, chaque État Schengen dispose d'un SPOC unique opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, équipé d'un système de traitement des cas et d'un accès aux données demandées. La directive (UE) 2023/977 précise les tâches que le SPOC doit accomplir, ainsi que ses capacités, son organisation et sa composition. De plus, elle mentionne explicitement le principe de disponibilité, qui prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services répressifs d'un autre État membre qui les détient et les met à sa disposition aux fins indiquées. En outre, le rôle d'Europol, qui est l'agence européenne de police, sera renforcé. Tous les échanges d'informations de police de l'espace Schengen seront effectués prioritairement via l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), qui est exploitée par Europol. Dans les cas entrant dans le mandat d'Europol, ce dernier devra en principe être mis en copie des échanges afin de recevoir davantage d'informations. Enfin, la question de la protection des données est un élément important de la directive (UE) 2023/977.

¹ Directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, JO L 134 du 22.5.2023, p. 1.

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

En vertu de l'accord d'association à Schengen (AAS)², la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, al. 3, et 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte s'effectue selon une procédure particulière, qui comprend la notification du développement par les institutions compétentes de l'UE et la transmission par la Suisse d'une note de réponse.

Le 10 mai 2023, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté une directive visant à réglementer l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de l'espace Schengen : la directive (UE) 2023/977.

La facilitation de la mobilité des personnes au sein de l'espace Schengen représente un défi pour les autorités de poursuite pénale, qui doivent faire face à une criminalité qui agit au-delà des frontières. Aujourd'hui, la majorité des réseaux criminels actifs en Suisse le sont aussi dans plusieurs autres États Schengen. La criminalité transfrontalière n'épargne aucun pays.

L'évolution de la criminalité et la mobilité des personnes rendent essentielle la coopération transfrontalière entre les services répressifs des États membres ou associés. Les autorités de poursuite pénale d'un État membre ou associé doivent bénéficier d'un accès équivalent aux informations dont disposent leurs homologues d'un autre État membre ou associé. Par conséquent, l'échange d'informations entre services répressifs est un élément essentiel pour assurer la sécurité des citoyens de l'espace Schengen.

La Commission européenne constate toutefois que les règles encadrant l'échange d'informations entre services répressifs ont un caractère fragmenté à l'heure actuelle, notamment compte tenu du contexte des différents États. Cette fragmentation nuit à l'efficacité et à l'efficience de l'échange d'informations et génère des failles que les criminels peuvent exploiter en agissant dans divers États de l'espace Schengen. L'objectif principal de la directive est donc de réglementer les aspects organisationnels et procéduraux de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États membres ou associés afin d'établir des normes communes.

La directive fait partie du projet de code européen de coopération policière. Celui-ci comprend également la recommandation (UE) 2022/915 du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs³, qui reflète le souhait d'harmoniser les pratiques en matière de coopération policière transfrontalière. Cette recommandation a été notifiée à la Suisse le 17 juin 2022 et a été reprise le 17 août 2022.

La directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres répond à trois besoins identifiés par la Commission européenne.

² Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS **0.362.31**)

³ Recommandation (UE) 2022/915 du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs, JO L 158 du 13.6.2022, p. 53

Le premier besoin soulevé est celui d'édicter des règles communes, qui seraient à la fois claires et solides, sur l'échange d'informations entre services répressifs. La Commission européenne fait référence à la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, également appelée « initiative suédoise »⁴. Cette décision-cadre établit les principes qui doivent être appliqués lors d'un échange d'informations, les délais de réponse et le formulaire à remplir pour adresser une demande à un autre État membre ou associé. Dans la pratique, l'initiative suédoise est relativement peu suivie par manque de clarté. Afin de répondre à cette problématique, la Commission européenne a adopté la directive (UE) 2023/977 visant à garantir aux services répressifs d'un État membre ou associé un accès équivalent aux informations dont disposent leurs homologues des autres États membres ou associés, et ce au moyen de règles précises, cohérentes et communes. La Commission européenne souligne toutefois l'importance de respecter les droits fondamentaux lors de ces échanges, en particulier les règles en vigueur en matière de protection des données.

Le deuxième besoin mis en évidence par la Commission européenne est de mettre sur pied des structures communes et des outils de gestion efficaces pour l'échange d'informations. Les États membres ou associés étant libres de s'organiser comme ils le souhaitent, il règne une grande diversité dans les structures, fonctions, moyens et capacités des domaines des services répressifs responsables de l'échange d'informations, en particulier en ce qui concerne les points de contact uniques. Certains d'entre eux ne disposent pas des structures nécessaires permettant d'échanger des informations avec d'autres États de manière efficace. La Commission européenne pointe principalement les accès manquants à certaines bases de données nationales ou européennes, ce qui freine la transmission des informations. De même, les délais prévus dans l'initiative suédoise sont fréquemment dépassés si une autorisation judiciaire est requise pour procéder à l'échange d'informations. Dans la présente directive, la Commission européenne mentionne l'objectif d'harmoniser les normes minimales en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience des points de contact uniques.

Le troisième besoin identifié par la Commission européenne est l'établissement d'une pratique commune au niveau des canaux de communication existants pour échanger des informations entre États membres ou associés. La diversité des canaux de communication employés actuellement génère régulièrement une duplication des demandes, des retards injustifiés et des pertes d'informations dans certains cas. De plus, Europol n'est que rarement mis en copie des échanges d'informations, même si ces derniers relèvent de son mandat. Dans la présente directive, la Commission européenne propose de remédier à la prolifération des canaux de communication en en définissant un par défaut, tout en renforçant la position d'Europol en tant que pôle d'information sur la criminalité au sein de l'UE, pour autant que les infractions relèvent de son mandat.

La directive a été notifiée à la Suisse le 25 avril 2023 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le 2 juin 2023, le Conseil fédéral a approuvé l'échange de notes concernant la reprise de cette directive, sous réserve de l'approbation du Parlement.

⁴ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, JO L 386 du 29.12.2006, p. 89

La note de réponse a été transmise à l'UE le 7 juin 2023. Le présent projet vise à reprendre ce développement de l'acquis de Schengen dans les délais impartis et à créer les bases légales nécessaires à sa mise en œuvre.

1.3 Déroutement et résultat des négociations

Le 9 décembre 2021, la Commission européenne a présenté sa proposition de directive sur l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, qui s'inscrit dans le cadre du projet de code de coopération policière. Le Conseil de l'UE a débattu de la directive de décembre 2021 à mai 2022. Les sujets suivants ont donné lieu à des discussions détaillées :

- Mise en copie d'Europol : le projet de directive de la Commission européenne prévoyait l'obligation, lors de la transmission d'informations d'un État à un autre, d'envoyer à Europol une copie des informations transmises, pour autant que celles-ci concernent une infraction relevant du mandat de l'office. Les États Schengen représentés au sein du groupe de travail ont émis le souhait de nuancer cette obligation en introduisant des exceptions.
- Utilisation de l'application SIENA : la Commission souhaitait imposer la seule utilisation de SIENA pour la transmission d'informations entre États Schengen dans le cadre de la directive. Des exceptions à ce principe ont été introduites, notamment pour tenir compte de potentiels incidents techniques qui rendraient SIENA temporairement indisponible, ou pour permettre l'utilisation de canaux plus rapides.
- Accès du SPOC aux informations dont disposent les services répressifs : le projet de la Commission prévoyait que le SPOC puisse accéder directement aux bases de données des autorités de poursuite pénale de son propre État. Plusieurs pays, notamment ceux connaissant un système fédéral, ont souligné que cet accès direct était impossible à garantir. La Suisse a également fait part de ses inquiétudes. À la suite des discussions, le projet a été modifié de telle manière que le SPOC puisse demander l'information à l'autorité de poursuite pénale concernée et que cette dernière ait l'obligation de la transmettre.

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a adopté son rapport le 13 octobre 2022. Le trilogue a eu lieu d'octobre à novembre 2022 et s'est accompagné de réunions techniques et de rencontres des conseillers du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI). Lors du trilogue, d'autres thèmes se sont retrouvés pour la première fois au premier plan pour les experts, par exemple les contrôles que le SPOC recevant une demande d'informations doit effectuer avant de pouvoir y répondre. Cette évaluation est particulièrement importante pour le Parlement européen, notamment pour éviter l'utilisation des demandes d'échange d'informations à des fins politiques et s'assurer que les droits fondamentaux des individus sur lesquels des informations sont échangées sont respectés. Cette exigence a été prise en compte durant le trilogue et se

retrouve dans le compromis issu de cette procédure. La Suisse a été représentée lors de toutes les rencontres des conseillers JAI et a pu apporter ses propositions à toutes les étapes de la négociation.

Lors du dernier trilogue, le 29 novembre 2022, la présidence tchèque et les représentants du Parlement européen sont parvenus à un compromis concernant le texte de la directive. Le compromis obtenu a été accepté lors de la session plénière du Parlement européen le 15 mars 2023 et par le Conseil des ministres le 24 avril 2023. La directive a été adoptée formellement le 10 mai 2023 lors de la signature de l'acte juridique ad hoc par les présidents du Parlement européen et du Conseil de l'UE.

1.4 Procédure de reprise des développements de l'acquis de Schengen

Depuis la signature de l'AAS le 26 octobre 2004 et conformément à son art. 2, al. 3, la Suisse s'est engagée à reprendre tout acte juridique édicté par l'UE en tant que développement de l'acquis de Schengen et, si nécessaire, à le transposer dans le droit national.

L'art. 7 AAS prévoit une procédure spéciale pour la reprise et la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen. En premier lieu, l'UE notifie « sans délai » à la Suisse l'adoption d'un acte constituant un développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour indiquer à l'institution européenne compétente (Conseil de l'UE ou Commission) si la Suisse reprendra ou non le développement et, le cas échéant, dans quel délai. Le délai de 30 jours commence à courir à la date de l'adoption de l'acte juridique par l'UE (art. 7, al. 2, let. a, AAS).

Si l'acte en question est juridiquement contraignant, la notification par l'UE ainsi que la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité international. Conformément aux dispositions constitutionnelles, ce traité doit être approuvé soit par le Conseil fédéral, soit par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple.

La directive soumise à la Suisse a un caractère contraignant. Aussi doit-elle également faire l'objet d'un échange de notes.

En l'espèce, l'approbation de l'échange de notes relève de la compétence de l'Assemblée fédérale. La Suisse a donc notifié à l'UE, dans sa note de réponse du 9 juin 2023 relative à la reprise de la directive (UE) 2023/977, que l'échange de notes ne pourra entrer en vigueur qu'à la date de la notification par la Suisse de l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles (art. 7, al. 2, let. b, AAS). Le délai maximal dont dispose la Suisse pour la reprise et la mise en œuvre du développement est de deux ans à compter de la notification des actes en question par le Conseil de l'UE, période dans laquelle devrait également s'inscrire un éventuel référendum.

Dès que la procédure nationale a pris fin et que toutes les exigences constitutionnelles liées à la reprise et à la mise en œuvre de la directive ont été accomplies, la Suisse

informe sans délai par écrit le Conseil de l'UE et la Commission. Si aucun référendum n'est lancé contre la reprise et la mise en œuvre de la directive, la Suisse communique cette information, assimilée à la ratification de l'échange de notes, au Conseil de l'UE ainsi qu'à la Commission dès l'échéance du délai référendaire.

Si la Suisse ne met pas en œuvre un développement de l'acquis de Schengen dans le délai imparti, elle risque de mettre en péril la coopération Schengen dans son ensemble et également la coopération Dublin (art. 7, al. 4, AAS, en relation avec l'art. 14, al. 2, de l'accord d'association à Dublin⁵).

Sur la base de la date de notification de l'UE (25 avril 2023), le délai pour la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 arrive à échéance le 25 avril 2025.

1.5 Solutions examinées

La simplification de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale conformément à la décision-cadre 2006/960/JAI a été mise en œuvre dans le droit national au moyen de la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS)⁶, qui comprend des dispositions sur les modalités de cet échange. La directive (UE) 2023/977 a permis de préciser ces modalités et de déterminer les conditions relatives à l'échange d'informations.

Aux fins de reprise de la directive (UE) 2023/977, il a fallu déterminer au préalable s'il était nécessaire de continuer à inscrire la réglementation dans une loi fédérale ou si les dispositions de la directive pouvaient être considérées comme directement applicables. Une directive de l'UE est un acte qui fixe un objectif à atteindre par tous les pays de l'UE. Elle lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et au moyen (art. 288, par. 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷). Il appartient donc à chaque État concerné d'adopter ses propres dispositions législatives pour atteindre cet objectif. Étant donné que la directive attribue un mandat législatif aux États membres, il s'agit d'un acte nécessitant une transposition, dont les dispositions ne sont directement applicables que dans des cas exceptionnels. L'application directe n'est envisageable que si les dispositions prévues par le droit international sont suffisamment précises et claires pour pouvoir fonder une décision dans le cas d'espèce. Par conséquent, les normes doivent être susceptibles d'être appliquées par un tribunal: elles doivent s'adresser aux autorités chargées de l'application de la loi et décrire les droits et obligations des particuliers⁸. Les dispositions de la directive (UE) 2023/977 ne remplissent pas ces critères, raison pour laquelle cette dernière ne peut pas être appliquée de manière directe et générale. Par conséquent, il est nécessaire de la

⁵ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (RS 0.142.392.68)

⁶ RS 362.2

⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), JO C 202 du 7.6.2016, p. 1

⁸ ATF 136 I 297, consid. 8.1

transposer dans le droit national. En outre, en raison du système fédéral et de dispositions sujettes à interprétation, elle ne peut pas être appliquée en Suisse sans être adaptée spécifiquement au droit national.

La question de savoir s'il fallait étendre les dispositions relatives à l'entraide en matière de police prévues au titre 4 du livre 3 du code pénal (CP)⁹ a également été examinée. On a renoncé à cette extension, car des règles de droit formelles relatives à la coopération policière n'ont pas leur place dans le CP.

La LEIS étant une loi spéciale régissant de façon claire la transmission d'informations avec les États Schengen à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions, elle doit être révisée à des fins de mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977. Toutefois, en raison des nombreux compléments et précisions que cette directive apporte à l'échange d'informations, la plupart des dispositions de la LEIS ne sont plus pertinentes, ce qui rend nécessaire la révision totale de la loi.

1.6 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁰ et est mentionné dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹¹. Il fait partie de la ligne directrice 3, qui prévoit que « la Suisse assure la sécurité, œuvre en faveur de la paix et agisse de manière cohérente et fiable sur le plan international », plus précisément au titre de l'objectif 20 « La Suisse prévient les conflits armés et lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et toutes les autres formes de criminalité avec efficacité et au moyen d'instruments appropriés ». Le message mentionne que « le Conseil fédéral approuvera durant la première moitié de la législature le message relatif à la reprise et mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision cadre 2006/960/JAI du Conseil ».

En précisant le cadre existant, la directive (UE) 2023/977 permet un échange plus efficace des informations pertinentes entre les services répressifs des États membres ou associés. Le fait de mettre ces informations à la disposition des autorités compétentes dans les délais impartis va dans le sens des objectifs de lutte contre la violence, la criminalité et le terrorisme et permet d'agir efficacement contre ces phénomènes. Ainsi, en reprenant et en mettant en œuvre cette directive, la Suisse contribue à garantir la sécurité de ses propres habitants, mais aussi de ceux des autres États Schengen.

⁹ RS 311.0

¹⁰ FF 2024 525

¹¹ FF 2024 1440

2 Procédure de consultation

2.1 Synthèse

Une procédure de consultation a été menée du 8 décembre 2023 au 22 mars 2024, conformément à l'art. 3, al. 1, let. b et c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹².

Les prises de position récoltées sont au nombre de 37. Ont répondu au total 24 cantons, 4 partis politiques, le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ainsi que 7 autres milieux intéressés. 6 participants ont renoncé expressément à prendre position. 7 participants soutiennent la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 sans apporter de remarques. 16 participants soutiennent ou approuvent le projet sous réserve de remarques. Les résultats de la procédure de consultation sont présentés dans le rapport ad hoc¹³.

7 cantons (BE, ZH, TI, NW, AR, GE, SO, LU), ainsi que les 4 partis politiques ayant participé à la procédure de consultation (PS, Le Centre, PLR et UDC) soulignent la plus-value du projet. 2 cantons (SO, NW) et les quatre partis politiques mentionnés ci-dessus estiment également que la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 aura un impact positif sur la sécurité intérieure.

La mise en œuvre du projet par les cantons est toutefois source d'inquiétude pour plusieurs participants (NW, SG, ZH et la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse [CCPCS]), qui soulignent que l'adaptation des lois cantonales prendra du temps. 3 participants (ZH, la CCPCS et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police [CCDJP]) proposent que la Confédération lance un projet visant à les aider dans cette tâche. La coordination du présent projet avec le projet POLAP est relevée par 7 participants (BE, SG, UR, VD, la CCPCS, le PS et Le Centre).

AsyLex souhaite que le traitement et l'échange de données se limite au strict nécessaire. Le PS et le PLR mentionnent également cette thématique et souhaitent que la protection des données soit garantie, tandis que le canton de Saint-Gall s'interroge sur la coordination entre lois fédérales et cantonales sur la protection des données.

La définition des autorités de poursuite pénale pouvant être interrogées sur la base de la LEIS révisée suscite des questions quant au rôle des ministères publics. Le canton de Berne estime que la définition ne les inclut pas clairement, tandis que Bâle-Campagne souhaite que les ministères publics soient exclus de celle-ci.

AsyLex, Lucerne et Le Centre se réjouissent que la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol (CEA fedpol) soit désignée comme SPOC. Nidwald et Uri souhaitent que la CEA fedpol traduise les demandes avant de les transmettre aux cantons. La qualification d'une demande comme « urgente » suscite également des réactions : si Soleure estime que les critères proposés sont clairs, Bâle-Campagne et Obwald insistent pour que cette qualification soit utilisée de manière restrictive. De plus, 8

¹² RS 172.061

¹³ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation sur www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFJP

participants (BL, BE, UR, TI, FR, NW, OW et la CCPCS) expriment leur inquiétude concernant les délais de réponse.

Les avis exprimés s'avèrent majoritairement positifs. Toutefois, l'arrêté fédéral a été modifié ponctuellement et le message a été précisé afin de répondre aux inquiétudes exprimées par certains participants. De plus, les préoccupations des participants à la consultation sont examinées plus en détail ci-après.

2.2 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Mise en œuvre par les cantons

Plusieurs cantons font part de leur inquiétude quant à la mise en œuvre de la directive d'un point de vue juridique, arguant qu'il sera difficile voire impossible de créer les bases légales nécessaires d'ici à la fin du délai de mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977. De plus, la CCPCS estime qu'il n'est pas approprié que chaque canton décide de manière autonome si et comment il compte mettre en œuvre ces nouvelles dispositions. La CCPCS estime que la Confédération dispose des compétences nécessaires afin de régler l'échange d'informations au niveau fédéral via le code de procédure pénale (CPP)¹⁴, et que la Confédération devrait user de ces compétences. Plusieurs participants proposent également que la Confédération initie et dirige un projet dédié à la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977, en raison des questions qui demeurent à clarifier pour la mise en œuvre.

Bien que sensible aux inquiétudes exprimées, le Conseil fédéral relève que l'échange d'informations entre la Suisse et les autres États Schengen n'est pas nouveau. En effet, sur la base notamment de la décision-cadre 2006/960/JAI, les cantons transmettent déjà à la CEA fedpol les informations demandées. De même, les bases légales cantonales relatives à l'assistance administrative en matière d'information permettent la transmission d'informations à la CEA fedpol afin de répondre aux demandes d'États Schengen. En outre, les processus permettant l'échange d'informations dans les délais sont déjà en place aujourd'hui. L'échange d'informations sur propre initiative n'est pas non plus nouveau. Depuis la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI, les cantons sont tenus de transmettre spontanément des informations aux États Schengen, à certaines conditions. Par le passé, ils ont déjà dû créer dans leur droit les bases légales nécessaires à cet effet¹⁵.

Les art. 10, al. 3, et 12, al. 4, du projet de loi créent désormais une base qui oblige les cantons à transmettre les informations à la CEA fedpol. Cette base ne s'applique toutefois que dans la mesure où la Confédération se voit attribuer une compétence législative dans ce domaine (cf. commentaire des art. 10, al. 3, et 23, al. 4). Sont notamment exclues de son champ d'application les données de police criminelle (non compris les éléments constitutifs des infractions soumises à la juridiction fédérale), qui représentent une part considérable des informations concernées (enquêtes

¹⁴ RS 312.0

¹⁵ FF 2008 8123, 8145

préliminaires). À cet effet, les cantons doivent disposer de leurs propres bases légales les autorisant à transmettre à la CEA fedpol des informations à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Les lois cantonales de police devraient déjà contenir les bases légales requises pour la collaboration avec les autorités de police de la Confédération ou pour l'échange d'informations visant à prévenir et détecter les crimes.

L'échange d'informations par accès en ligne¹⁶ n'a volontairement pas été prévu, car la création de la base légale nécessaire à cet effet est complexe et chronophage et une mise en œuvre dans le cadre d'un développement Schengen n'est pas pertinente. Par ailleurs, les bases et les processus juridiques existants devraient déjà permettre l'échange d'informations dans les délais.

Enfin, il convient de souligner que les principales modifications apportées par la directive (UE) 2023/977 (établissement d'un SPOC et d'un système de gestion des cas entrants et sortants ou « Case Management System » [CMS], et utilisation de SIENA) concernent la Confédération. Étant donné que jusqu'à présent, l'échange d'informations s'effectue déjà en grande partie par l'intermédiaire de la CEA fedpol et que la communication correspondante est déjà établie via celle-ci, les cantons ne sont pas directement touchés en la matière et ne doivent donc rien modifier sur le plan technique ni même établir de nouvelles structures. De par la structure prévue, le délai de 8 heures ne concerne que la CEA fedpol et pas les cantons, car aucun échange direct d'informations n'a lieu entre ces derniers et les autres États Schengen.

De ce fait, le Conseil fédéral ne prévoit pas de projet consacré à la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977. Il estime que le présent message traite les questions soulevées par les participants durant la procédure de consultation et est d'avis que fedpol est en mesure de répondre aux interrogations restantes qui pourraient survenir à un stade plus avancé de la mise en œuvre de la directive. La coordination pourra être assurée au travers de structures existantes, comme la CCDJP ou la CCPCS.

Protection des données

La thématique de la protection des données est abordée par plusieurs participants à la consultation, certains d'entre eux soulignant l'importance d'un régime de protection des données strict afin de préserver la sphère privée des individus. Le canton de Saint-Gall demande une clarification de la compétence en matière de surveillance (Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence [PFPDT] ou préposé cantonal) et du droit applicable (fédéral ou cantonal) selon les cas – par exemple si des données cantonales sont transmises à des autorités de poursuite pénale d'autres États Schengen. AsyLex attire l'attention sur l'art. 4, al. 2 (protection des données), ainsi que sur l'annexe 2 P-LEIS et observe que certaines informations pouvant être transmises concernent des personnes n'ayant commis aucune infraction, notamment l'entourage de la personne à propos de laquelle des informations sont demandées. L'organisation estime que la transmission de données personnelles à d'autres États Schengen doit être

¹⁶ La procédure d'accès en ligne est un mode automatisé de communication des données où, sur la base d'une autorisation fournie par le responsable du fichier de données, le destinataire des données décide, de façon autonome et sans vérification préalable, du moment de la transmission et de la quantité de données.

restreinte au strict nécessaire et demande que les dispositions prévues soient précisées de manière à ne permettre la transmission d'informations que si celles-ci permettent d'éviter, de constater ou de poursuivre une infraction dans un cas concret.

Le Conseil fédéral est également d'avis que la protection des données est fondamentale. Il estime que les dispositions prévues dans le présent projet sont suffisantes pour garantir la proportionnalité du traitement et de la transmission de données personnelles. Le traitement des données par les autorités cantonales de poursuite pénale est soumis aux lois cantonales sur la protection des données et le préposé cantonal à la protection des données est l'autorité de surveillance. Cela est valable dès la réception d'informations de la part de la CEA fedpol et jusqu'à la transmission d'informations à cette dernière. Lors de la transmission de données par la CEA fedpol à d'autres États Schengen et à Europol, la loi fédérale 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)¹⁷ est applicable et le PFPDT est l'autorité de surveillance. De plus, si les données sont enregistrées dans un système d'information fédéral, la LPD est applicable, tandis que si les données sont stockées dans un système d'information cantonal, c'est la loi sur la protection des données du canton concerné qui s'applique. Dès lors que les informations obtenues de l'étranger sont enregistrées dans un système d'information, ce sont les dispositions légales (responsabilité, utilisation, droits d'accès, délais d'effacement, etc.) régissant le système concerné qui sont déterminantes.

Coordination avec le projet POLAP

Le projet POLAP (de l'allemand *Polizeiliche Abfrageplattform*) est mentionné par plusieurs participants à la consultation comme pouvant contribuer à atteindre les objectifs de la directive (UE) 2023/977. La CCPCS souhaite que la Confédération règle l'échange d'informations par accès en ligne, car cette dernière possède les compétences nécessaires pour légiférer et dispose déjà avec POLAP d'un projet concret qui jette les bases de la mise en œuvre de la directive pour ce qui est des autorités de police. En raison de la proximité des calendriers, le canton de Saint-Gall se demande s'il ne serait pas approprié de coordonner la mise en œuvre juridique du projet POLAP avec celle de la directive. Uri demande qu'il soit examiné si la Confédération pourrait, dans le cadre du projet POLAP, accéder directement aux informations requises sans avoir besoin de passer par les cantons.

Le Conseil fédéral estime que les deux projets sont distincts de par leur calendrier et leur finalité. En effet, la directive (UE) 2023/977 parle de l'échange d'informations, tandis que POLAP traite de l'accès aux informations, ou d'interconnexion des différentes banques de données nationales et cantonales. Du reste, la directive (UE) 2023/977 ne crée aucune obligation d'accéder directement aux informations disponibles, mais une obligation pour les cantons de transmettre les informations à disposition. *A contrario*, POLAP permettra de relier les banques de données de police cantonales entre elles et avec les banques de données de police nationales et internationales, ce qui garantit l'interopérabilité en Suisse (interopérabilité nationale). En effet, une seule interrogation permettra de consulter les informations de différents

¹⁷ RS 235.1

systèmes cantonaux, fédéraux et internationaux. Il n'est pas logique de traiter la mise en œuvre juridique de la directive et de POLAP dans le même cadre. Le projet POLAP ne prévoit pas non plus de transmission directe de données des cantons à la Confédération, cette dernière ne disposant d'ailleurs pas des compétences législatives nécessaires pour permettre complètement l'échange d'informations par accès en ligne. En raison de la répartition des compétences qui prévaut dans le domaine policier, les cantons doivent également disposer de leurs propres bases légales pour être raccordé à POLAP.

Art. 9 Délais

Plusieurs participants à la procédure de consultation ont exprimé leur inquiétude quant aux délais prévus par la LEIS révisée pour fournir les informations demandées. Plusieurs cantons estiment que ces délais seront difficiles à tenir pour leur ministère public et leur police cantonale, en particulier le délai de huit heures fixé pour les demandes urgentes.

Le Conseil fédéral les rejoint à cet égard. Il estime que la différence entre informations directement et indirectement accessibles doit être affinée, cette différenciation ayant un impact direct sur les délais. Il constate que la Suisse n'est pas le seul État à s'interroger sur ce point. En effet, plusieurs États Schengen ont buté sur l'interprétation des définitions d'« informations directement accessibles » et d'« informations indirectement accessibles ». Selon la teneur de la directive (UE) 2023/977 (art. 2, par. 6), sont qualifiées de directement accessibles toutes les informations détenues dans une base de données à laquelle peuvent accéder directement le SPOC ou un service répressif compétent de l'État membre auquel les informations sont demandées. Selon cette définition, toutes les informations détenues par les services répressifs (donc aussi par les autorités cantonales de poursuite pénale) seraient *de facto* directement accessibles et devraient être transmises dans de brefs délais. Seules les informations disponibles auprès d'autres autorités (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) seraient indirectement disponibles. Des clarifications ont été menées auprès de l'UE afin de déterminer comment mettre en œuvre cette norme dans la pratique. À cet égard, l'UE a précisé à la Suisse que les informations ne pouvant être rendues accessibles qu'à la suite d'une demande adressée par le SPOC à une autre autorité de poursuite pénale étaient qualifiées d'indirectement accessibles. En raison du système fédéral de la Suisse, le SPOC ne dispose pas d'un accès direct à l'ensemble des données des systèmes d'information cantonaux. Les informations doivent être demandées aux autorités de poursuite pénale cantonales, raison pour laquelle elles sont considérées comme indirectement accessibles. Ainsi, les informations demandées aux cantons par la CEA fedpol devront être fournies dans un délai de 3 jours pour les demandes urgentes, et de 7 jours pour les demandes non urgentes. De cette manière, les cantons disposeront de davantage de temps pour traiter les demandes d'informations. Le projet de loi a été adapté afin de tenir compte de cette nouvelle interprétation de la directive (UE) 2023/977.

2.3 Modification du projet à la suite de la procédure de consultation

L'art. 2 de l'avant-projet de loi a été modifié afin de répondre aux inquiétudes exprimées par certains participants. En particulier, la définition des « autorités de poursuite pénale » a été adaptée à l'art. 2, let. b, afin de reprendre la formulation de la directive et la définition des informations directement ou indirectement accessibles figurant à l'art. 2, let. d, conformément aux clarifications apportées par l'UE à ce sujet (cf. ch. 2.2, Délais). Le message a également été complété afin de répondre à certaines interrogations exprimées durant la procédure de consultation et de tenir compte des remarques apportées par les participants.

3 Présentation de la directive (UE) 2023/977

3.1 Vue d'ensemble de la directive (UE) 2023/977

La directive (UE) 2023/977 sur l'échange d'informations entre les services répressifs a été établie afin de moderniser le cadre légal existant et d'uniformiser l'échange d'informations au sein de l'espace Schengen. Elle abroge la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, qui concrétisait le principe de disponibilité des informations au niveau européen et que la Suisse a transposée dans son droit national par la mise en vigueur de la LEIS. La décision-cadre réglementait déjà l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États européens, raison pour laquelle cette directive ne crée pas un nouveau système ; les processus sont modernisés et uniformisés. La directive permet d'apporter des précisions et d'adapter le cadre légal en matière d'échange d'informations à des fins policières.

D'une part, la directive précise différents délais de réponse aux demandes soumises par un État. Dans les cas urgents, les informations devront être fournies dans un délai de 8 heures, pour autant qu'elles soient directement accessibles, comme c'est le cas actuellement. Pour les demandes urgentes d'informations indirectement accessibles, le délai prévu est de 3 jours. Pour toutes les autres demandes, il est désormais de 7 jours.

La directive (UE) 2023/977 élargit également le champ d'application de l'échange d'informations sur demande. Ainsi, il ne s'agit plus seulement de répondre à des demandes d'informations concernant des infractions graves, mais également à des demandes concernant des infractions passibles d'une peine de plus d'un an de prison.

Afin de répondre à ces demandes, chaque État Schengen dispose d'un SPOC opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, équipé d'un système de traitement des cas et disposant d'un accès aux données demandées. La nouveauté introduite par la directive est qu'elle précise les tâches que le SPOC doit accomplir, ainsi que ses compétences, son organisation et sa composition. Les dispositions concernées visent à établir une norme commune pour tous les points de contact uniques de l'espace Schengen.

Par ailleurs, la directive (UE) 2023/977 mentionne explicitement le principe de disponibilité, qui prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui

a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services répressifs d'un autre État membre qui les détient et les met à sa disposition aux fins indiquées. Ainsi, le SPOC devra pouvoir obtenir les informations disponibles sur les infractions couvertes par la directive auprès des autorités de poursuite pénale (y c. cantonales) chargées, en vertu du droit national, de la prévention et de la détection des infractions ou des enquêtes en la matière. Un accès direct n'est toutefois pas nécessaire. En outre, la directive prévoit une possibilité, pour les services répressifs, d'échanger directement des informations entre eux, sans passer par le SPOC. Ce modèle n'a toutefois pas été retenu lors de la mise en œuvre (cf. ch. 3.2).

De plus, le rôle d'Europol sera renforcé. Tous les échanges d'informations de police de l'espace Schengen seront effectués prioritairement via l'application sécurisée SIENA, qui est exploitée par Europol. Dans les cas relevant d'Europol, ce dernier devra être mis en copie des échanges afin de recevoir davantage d'informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Enfin, la question de la protection des données est un élément important de la directive (UE) 2023/977. Le texte fait directement référence à la directive (UE) 2016/680¹⁸, que la Suisse a reprise au travers de la LPD, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023. La directive (UE) 2016/680 vise la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes aux fins de prévention et de détection des infractions, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et de la libre circulation de ces données.

3.2 Contenu de la directive (UE) 2023/977

Le présent chapitre donne un aperçu plus détaillé du contenu de la directive européenne, en mettant l'accent sur les différents éléments qui la composent.

3.2.1 Dispositions générales

Objet et champ d'application (art. 1)

L'art. 1, ch. 1, définit l'objet de la directive. Il précise que la directive « établit des règles harmonisées relatives à l'échange adéquat et rapide d'informations entre les services répressifs compétents aux fins de la prévention ou de la détection des infractions, ou des enquêtes en la matière ». Pour ce faire, la directive énonce des règles se rapportant à quatre domaines précis :

- les demandes d'informations soumises au SPOC d'un autre État membre ou associé;

¹⁸ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89

- la communication par un État, de sa propre initiative, d'informations pertinentes au SPOC d'un autre État membre ou associé;
- le canal de communication devant être utilisé par défaut pour l'échange d'informations;
- l'organisation, les tâches, la composition et les capacités du SPOC de chaque État membre ou associé.

Le ch. 2 restreint le champ d'application de la directive en spécifiant explicitement que celle-ci ne s'applique pas à l'échange d'informations régi par d'autres actes de l'UE. De même, il est explicitement précisé que les États membres ou associés peuvent adopter ou maintenir de conventions bilatérales ou multilatérales facilitant davantage l'échange d'informations.

Le ch. 3 prévoit que la directive ne crée pas d'obligation pour les États membres ou associés d'obtenir des informations par des mesures coercitives, de les stocker dans le seul but de les communiquer à d'autres États membres ou associés, ou de communiquer à un autre État des informations devant être utilisées comme preuves dans une procédure judiciaire.

Le ch. 4 précise ce dernier point en établissant qu'il n'est pas permis à un État membre ou associé d'utiliser les informations obtenues conformément à la directive comme preuves dans une procédure judiciaire, à moins que l'État les ayant fournies ait donné son consentement.

Définitions (art. 2)

Cet article énonce plusieurs définitions sur lesquelles se fondent les articles suivants.

Tout d'abord, les services répressifs compétents sont définis au *ch. 1*. Sont concernés par cette définition les services de police ou de douanes compétents en vertu du droit national pour exercer leur autorité et prendre des mesures coercitives aux fins de la prévention ou de la détection des infractions ou des enquêtes en la matière. Comme dans la décision-cadre, cette disposition fait référence à toutes les autorités qui poursuivent des actes criminels, couvrant ainsi un champ allant de la collecte de renseignements en matière pénale à la procédure d'enquête pénale à proprement parler, y compris les activités des ministères publics en matière de poursuite pénale. Pour la Suisse, cette définition inclut également les polices cantonales. Les services de renseignement sont en revanche explicitement exclus de cette définition.

Il est ensuite précisé au *ch. 2* qu'un service répressif est qualifié de « *désigné* » s'il est autorisé à adresser des demandes d'informations aux points de contact uniques d'autres États membres ou associés.

Sont ensuite définies, au *ch. 3*, les infractions graves. La directive renvoie à deux autres actes de l'UE pour définir ces infractions, à savoir la décision-

cadre 2002/584/JAI¹⁹ qui traite du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise entre États membres, et le règlement (UE) 2016/794²⁰ (règlement Europol) qui encadre l'activité d'Europol. Sont donc considérées comme infractions graves au sens de la directive les infractions qui peuvent faire l'objet d'un mandat d'arrêt européen et les infractions qui relèvent du mandat d'Europol.

Les ch. 4 à 7 définissent les informations ainsi que plusieurs catégories d'entre elles. La distinction est notamment faite entre une information directement accessible et une information indirectement accessible. Une information est considérée comme directement accessible si le SPOC ou un service répressif compétent de l'État membre ou associé y a accès. En revanche, si le SPOC ou un service répressif compétent de l'État membre ou associé doit demander l'information à d'autres autorités publiques ou à des parties privées, il s'agit d'une information indirectement accessible. Plusieurs États Schengen ont buté sur l'interprétation des définitions d'« informations directement accessibles » et d'« informations indirectement accessibles ». Selon la teneur de la directive (UE) 2023/977, sont qualifiées de directement accessibles toutes les informations auxquelles un service répressif peut accéder directement. Selon cette définition, toutes les informations détenues par les services répressifs (police, ministère public, service de douanes) seraient *de facto* directement accessibles et devraient être transmises dans de brefs délais. Seules les informations disponibles auprès d'autres autorités (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) seraient indirectement disponibles. À cet égard, l'UE a précisé à la Suisse que les informations ne pouvant être rendues accessibles à une autre autorité de poursuite pénale qu'à la suite d'une requête du SPOC étaient qualifiées d'indirectement accessibles. En raison du système fédéral de la Suisse, le SPOC ne dispose pas d'un accès direct aux données des systèmes d'information cantonaux. Les informations doivent être demandées aux autorités cantonales de poursuite pénale. Selon la directive, ces données ou informations sont considérées comme indirectement accessibles.

La dernière définition est celle des données à caractère personnel (ch. 8). La directive renvoie à la directive (UE) 2016/680, qui a déjà été reprise et mise en œuvre par la Suisse.

Principes relatifs à l'échange d'informations (art. 3)

Cet article définit les principes qui sous-tendent l'échange d'informations entre États membres ou associés :

- **Principe de disponibilité** : les informations dont disposent les services répressifs d'un État membre ou associé peuvent être communiquées au

¹⁹ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO L190 du 18.7.2002, p. 1

²⁰ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135 du 24.5.2016, p. 53

SPOC ou aux services répressifs compétents d'autres États membres ou associés.

- Principe d'accès équivalent : les conditions applicables aux demandes d'informations aux points de contact uniques ou aux services répressifs compétents d'autres États membres ou associés sont équivalentes à celles applicables aux demandes d'informations similaires au sein d'un État membre ou associé.
- Principe de confidentialité : l'État recevant une information qualifiée de confidentielle par l'État émetteur protège cette information conformément aux exigences énoncées dans son droit national qui garantissent un niveau de confidentialité équivalent à celui du droit national de l'État émetteur.
- Principe de propriété des données : les informations obtenues auprès d'un autre État ne peuvent être communiquées à un État membre ou associé ou à Europol qu'avec le consentement de l'État qui les a initialement communiquées et conformément aux conditions posées par celui-ci.
- Principe de fiabilité des données : les données à caractère personnel échangées en vertu de la directive qui s'avèrent inexactes, incomplètes ou plus à jour doivent être effacées, rectifiées ou voir leur traitement limité, et l'État destinataire doit en être informé.

3.2.2 Échange d'informations par l'intermédiaire des points de contact uniques

Demandes d'informations aux points de contact uniques (art. 4)

L'art. 4 règle la demande d'informations en elle-même. Le ch. 1 prévoit que les États membres ou associés soumettent à la Commission européenne une liste de leurs services répressifs désignés, soit les autorités autres que le SPOC qui sont habilitées à adresser des demandes d'informations aux points de contact uniques d'autres États membres ou associés.

Lorsque ces services répressifs désignés adressent une demande au SPOC d'un autre État, ils mettent leur SPOC en copie. Le ch. 2 prévoit une possibilité de déroger à cette règle au cas où cela compromettrait une enquête en cours hautement sensible qui requiert un haut niveau de confidentialité, des affaires de terrorisme ou la sécurité d'une personne.

Le ch. 3 précise les conditions qui doivent être remplies pour adresser une demande au SPOC d'un autre État membre ou associé. Il doit y avoir des raisons objectives de penser que les informations demandées sont nécessaires et proportionnées pour prévenir ou détecter des infractions, ou enquêter en la matière, et que cet autre État dispose des informations demandées.

Lorsqu'un État membre ou associé demande des informations, il veille à préciser si la demande a un caractère urgent ou non. Le ch. 4 définit les critères qui permettent d'invoquer l'urgence, comme l'existence d'une menace immédiate et grave pour la sécurité publique d'un État membre ou associé, ou encore d'une menace imminente pour la vie ou l'intégrité d'une personne.

Le ch. 5 exige que la demande d'informations contienne toutes les données nécessaires à son traitement, et définit des informations à fournir dans tous les cas. Il s'agit entre autres d'une spécification détaillée des informations demandées, ou encore de la finalité pour laquelle les informations sont demandées.

Le ch. 6 prévoit que la demande est soumise dans l'une des langues acceptées par l'État receveur, comme prévu à l'art. 11 de la directive.

Communication d'informations en réponse à des demandes soumises aux points de contact uniques (art. 5)

Si l'art. 4 porte sur la demande d'informations, l'art. 5 traite de la réponse de l'État auquel l'information a été demandée. Le ch. 1 définit les délais de réponse comme suit :

- 8 heures pour les demandes urgentes portant sur des informations directement accessibles ;
- 3 jours civils pour les demandes urgentes portant sur des informations indirectement accessibles ;
- 7 jours civils pour toutes les autres demandes.

Le ch. 2 prévoit la possibilité de déroger à ces délais si une autorisation judiciaire est nécessaire. L'État ayant reçu la demande doit toutefois en informer le SPOC de l'État demandeur, lui préciser le retard estimé, et le tenir au courant des évolutions.

La réponse est transmise dans la même langue que la demande. Le ch. 3 prévoit également que si le SPOC envoie la réponse directement à un service répressif désigné de l'État receveur sans passer par le SPOC de ce dernier, il met ce point de contact en copie. Il est possible de déroger à cette règle lorsque cela compromet une enquête en cours hautement sensible qui requiert un haut niveau de confidentialité, des affaires de terrorisme ou la sécurité d'une personne.

Refus de demandes d'informations (art. 6)

Le ch. 1 liste les différents motifs pouvant être invoqués pour refuser l'échange d'informations. Par exemple, si l'État ayant reçu la demande ne dispose pas des informations demandées, si la demande ne satisfait pas les critères énoncés à l'art. 4 ou si l'autorisation judiciaire n'est pas accordée, le SPOC refuse la demande d'informations. Il est également possible de refuser une demande s'il existe des raisons objectives de penser que la communication des informations demandées serait contraire aux intérêts essentiels en matière de sécurité nationale de l'État ayant reçu la demande, nuirait à une enquête en cours ou porterait indûment atteinte aux intérêts

importants protégés d'une personne morale. De plus, les États membres ou associés doivent faire preuve de diligence raisonnable pour évaluer si la demande d'informations soumise à leur SPOC n'est pas liée à l'existence d'une violation manifeste des droits fondamentaux. Contrairement à la décision-cadre 2006/960/JAI, l'échange d'informations sur demande n'est pas limité à la prévention et à la poursuite des « infractions pénales graves », mais à la prévention et à la poursuite des infractions qui, en vertu du droit national, sont passibles d'une peine privative de liberté d'un an au moins.

Il est également prévu que les motifs de refus concrets sont communiqués à l'État requérant. Si des éclaircissements ou des précisions sont nécessaires, ils doivent être sollicités auprès de l'État demandeur avant de refuser la demande.

3.2.3 Autres échanges d'informations

Communication d'informations sur propre initiative (art. 7)

Un État membre ou associé peut, de sa propre initiative, transmettre une information à un autre État membre ou associé pour prévenir ou détecter des infractions, ou enquêter en la matière. Cette possibilité se transforme en obligation pour les infractions graves. Les conditions de mise en copie du SPOC et les dérogations en la matière sont similaires à celles prévues aux art. 4 et 8.

Échange d'informations à la suite de demandes soumises directement aux services répressifs compétents (art. 8)

L'art. 8 prévoit que lorsque le SPOC ou les services répressifs compétents soumettent une demande d'informations directement à un service répressif compétent d'un autre État membre ou associé, le SPOC de l'État recevant la demande doit être mis en copie. Les dérogations en la matière sont similaires à celles prévues à l'art. 4, ch. 2.

3.2.4 Règles supplémentaires relatives à la communication d'informations

Autorisation judiciaire (art. 9)

En application du principe d'accès équivalent, l'art. 9 prévoit qu'un État membre ou associé n'exige pas d'autorisation judiciaire pour la communication d'informations à un autre État membre ou associé lorsque celle-ci n'est pas nécessaire pour une communication équivalente d'informations au sein de cet État.

Si une autorisation judiciaire est requise, le SPOC ou le service répressif compétent ayant reçu la demande doit prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour obtenir cette autorisation judiciaire.

Règles supplémentaires relatives aux informations constituant des données à caractère personnel (art. 10)

L'art. 10 traite de la protection des données à caractère personnel. Lorsque le SPOC ou le service répressif compétent transmet des données à caractère personnel à un autre État membre ou associé, il veille notamment à ce que les données soient exactes, complètes et à jour, et que les catégories de données à caractère personnel communiquées soient nécessaires et proportionnées aux fins de la demande.

Liste des langues (art. 11)

Les États membres ou associés tiennent à jour une liste comportant une ou plusieurs langues dans lesquelles leur SPOC est en mesure d'échanger des informations. Cette liste comprend au moins l'anglais. Ils fournissent la liste à la Commission européenne, qui en assure la publication.

Communication d'informations à Europol (art. 12)

Lorsque les informations échangées relèvent du mandat d'Europol, le SPOC ou le service répressif compétent évalue au cas par cas s'il est nécessaire de transmettre une copie de la demande d'informations ou des informations à Europol. Si c'est le cas, son initiateur communique également à Europol les finalités du traitement des informations et toute restriction éventuelle à ce traitement.

Canal de communication sécurisé (art. 13)

L'art. 13 prévoit que les États membres ou associés veillent à ce que leur SPOC ou leurs services répressifs compétents utilisent l'application SIENA pour adresser des demandes d'informations, communiquer des informations en réponse à ces demandes ou transmettre des informations de leur propre initiative. Des exceptions sont possibles si l'échange d'informations nécessite le concours de pays tiers ou d'organisations internationales, si l'urgence de la demande d'informations nécessite l'utilisation temporaire d'un autre canal de communication, ou si un incident technique ou opérationnel inattendu rend impossible l'utilisation de SIENA pour échanger les informations. Le ch. 3 requiert que le SPOC et les services répressifs compétents soient directement connectés à SIENA.

3.2.5 SPOC pour l'échange d'informations entre États membres

Établissement ou désignation et tâches et capacités des points de contact uniques (art. 14)

Cet article liste différents attributs que doit avoir le SPOC de chaque État membre ou associé. En résumé, celui-ci doit être capable de recevoir et d'évaluer les demandes d'informations d'autres États, de les transmettre aux services répressifs nationaux

compétents, de coordonner l'analyse de la demande et de structurer l'information, puis de la communiquer à un autre État si les conditions sont remplies.

Au ch. 3, il est prévu que le SPOC ait accès à toutes les informations dont disposent les services répressifs nationaux compétents. Pour la Suisse, cela signifie notamment que le SPOC doit pouvoir accéder aux informations des polices cantonales. De plus, il est exigé que le SPOC accomplisse ses tâches 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et qu'il soit doté du personnel et des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission. Les autorités compétentes pour accorder les autorisations judiciaires doivent être joignables par le SPOC également en tout temps.

Organisation, composition et formation (art. 15)

L'art. 15 précise que les États membres ou associés sont responsables de déterminer l'organisation et la composition de leur SPOC de manière à ce qu'il puisse s'acquitter de ses tâches. Le ch. 2 prévoit toutefois que le SPOC est notamment composé de membres de l'unité nationale Europol, du bureau SIRENE et du bureau central national INTERPOL, pour autant que l'État membre concerné soit tenu par le droit ou l'accord international applicable d'établir ces unités.

Les États membres ou associés doivent également faire en sorte que le personnel du SPOC soit suffisamment qualifié pour remplir ses fonctions. Ce personnel doit maîtriser les outils de communication, le droit relatif aux activités du SPOC, y compris concernant la protection des données personnelles, et les langues figurant sur la liste transmise à la Commission européenne.

Système de gestion des dossiers (art. 16)

L'art. 16 règle les caractéristiques que le système de gestion des dossiers du SPOC doit avoir. Ce système doit par exemple pouvoir enregistrer les demandes entrantes et sortantes, les communications entre le SPOC et les services répressifs compétents, et les informations communiquées aux autres États membres ou associés. De même, le système doit être interopérable avec SIENA et pouvoir produire les statistiques requises par la directive.

Les risques en matière de cybersécurité doivent être gérés et traités de manière prudente, et les données à caractère personnel ne doivent être contenues dans le système de gestion des données que pour la durée nécessaire et proportionnée à l'exécution des tâches du SPOC, avant d'être définitivement supprimées.

Coopération entre les points de contact uniques (art. 17)

Les États membres ou associés sont tenus de favoriser la coopération entre les points de contact uniques et les services répressifs compétents. Les responsables des points de contact uniques doivent se réunir au moins une fois par année afin de faciliter cette coopération.

3.2.6 Dispositions finales

Statistiques (art. 18)

Les États membres ou associés sont tenus de fournir à la Commission européenne des statistiques sur les échanges d'informations effectués au titre de la directive. Le nombre de demandes d'informations soumises, reçues et refusées doit figurer dans ces statistiques.

Établissement de rapports (art. 19)

Trois ans après l'entrée en vigueur de la directive, puis tous les cinq ans, la Commission européenne soumet au Parlement européen et au Conseil de l'UE un rapport évaluant la mise en œuvre de la directive.

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la directive, puis tous les cinq ans, la Commission européenne soumet au Parlement européen et au Conseil de l'UE un rapport évaluant l'efficacité de la directive.

Modification de la convention d'application de l'accord de Schengen (art. 20) et abrogation (art. 21)

La directive remplace les dispositions de la décision-cadre 2006/960/JAI (initiative suédoise), qui est abrogée 18 mois après l'entrée en vigueur de la directive.

Transposition (art. 22)

Les États membres ou associés doivent adopter et publier les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur de la directive. Ils commencent à appliquer les dispositions de celle-ci exactement 18 mois après son entrée en vigueur. L'art. 13 relatif à SIENA ne doit toutefois être appliqué que quatre ans après l'entrée en vigueur de la directive.

4 Présentation de l'acte de mise en œuvre

4.1 Réglementation proposée

Le présent arrêté fédéral vise à satisfaire aux obligations contractées dans le cadre de l'AAS relatives à la reprise et à la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen, et à créer des dispositions légales claires et intelligibles afin de satisfaire aux obligations formulées dans la directive (UE) 2023/977. Celle-ci remplace la décision-cadre 2006/960/JAI, qui a été mise en œuvre par la LEIS.

Étant donné que la LEIS régit déjà l'échange d'informations avec les États Schengen dans le domaine de la poursuite pénale, il convient de la conserver et de la modifier conformément aux nouvelles prescriptions de la directive (UE) 2023/977. Cela permet, comme par le passé, d'intégrer les compléments, les précisions ou les

dispositions entièrement nouvelles relatifs à l'échange d'informations dans un cadre existant clair.

4.2 Mise en œuvre pratique de la directive

Comme lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI, les futurs utilisateurs doivent pouvoir s'appuyer sur un texte de loi complet et clair. Les modifications concrètes qui doivent être apportées à la LEIS sont résumées dans ce qui suit.

La directive (UE) 2023/977 établit de manière contraignante sous quelles conditions les informations relatives aux infractions doivent être transmises à la demande d'un État Schengen ou sur propre initiative. Étant donné que l'échange de données personnelles doit reposer sur une base légale et que l'échange d'informations sur demande n'est pas réglé de façon contraignante dans la LEIS, le projet de loi doit prévoir les dispositions nécessaires. La directive (UE) 2023/977 s'applique à tout service de police, de douanes ou autre compétent en vertu du droit national pour exercer son autorité et prendre des mesures coercitives aux fins de la prévention, de la constatation et de la poursuite des infractions. Le champ d'application de la LEIS en vigueur ne comprend que les autorités de poursuite pénale de la Confédération, à savoir l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et le Ministère public de la Confédération (MPC). La décision-cadre 2006/960/JAI a été mise en œuvre au niveau fédéral au moyen de la LEIS, raison pour laquelle seules les autorités de poursuite pénale de la Confédération ont été prises en compte. L'exécution de la décision-cadre au sein des cantons relevait de ces derniers. Le projet de loi visant à mettre en œuvre la directive (UE) 2023/977 doit désormais englober les autorités de poursuite pénale cantonales dans la mesure où la Confédération se voit attribuer une compétence réglementaire (cf. ch. 9.1). Il faut donc modifier la LEIS et actualiser l'objet et le champ d'application de l'art. 1 LEIS.

En raison du champ d'application élargi de la directive (UE) 2023/977 et des modalités plus précises en matière d'échange d'informations, les définitions sont à revoir. Les termes nécessaires à l'application de la loi figurent à l'art. 2 du projet de loi et remplacent ainsi les définitions actuelles des autorités de poursuite pénale de la Confédération (art. 3 LEIS) et des autorités de poursuite pénale des autres États Schengen (art. 4 LEIS).

En vertu de la directive (UE) 2023/977, l'échange d'informations se fait, à quelques exceptions près, par l'intermédiaire du point de contact national de chaque État Schengen, à savoir le SPOC, qui coordonne l'échange d'informations en application de la directive (UE) 2023/977. En vertu du droit en vigueur (art. 5 LEIS), fedpol assume déjà la fonction de point de contact national. Les échanges ne doivent toutefois pas obligatoirement se faire par son intermédiaire. Le rôle de fedpol en tant que plaque tournante de l'échange d'informations est précisé dans le projet de loi et ses tâches sont

élargies. La directive (UE) 2023/977 donne aux États Schengen la possibilité d'autoriser, outre le point de contact national, certaines autorités de poursuite pénale à soumettre des demandes d'informations de façon autonome. Afin de coordonner au mieux l'échange d'informations et de décharger les cantons sur le plan administratif, cette possibilité est toutefois écartée. La CEA fedpol est désignée comme point de contact national permanent. Elle fera office de SPOC pour toutes les informations ou demandes entrantes et sortantes et coordonnera l'échange d'informations, que ce soit avec les autorités de poursuite pénale des autres États Schengen ou avec les autorités suisses de poursuite pénale. L'art. 3 du projet de loi définissant le point de contact national et ses tâches, l'art. 5 LEIS est abrogé.

L'art. 4 P-LEIS renvoie, comme l'actuel art. 2, al. 3, LEIS, aux dispositions relatives à la protection des données personnelles dans le cadre de l'entraide en matière de police (art. 349a à 349h CP). Les données personnelles pouvant être transmises se limitent aux catégories de personnes et de données contenues dans la directive (UE) 2023/977. Ces catégories sont présentées dans la nouvelle annexe 2.

La directive (UE) 2023/977 définit cinq principes à respecter pour échanger des informations. Au principe d'égalité de traitement déjà prévu à l'art. 6 LEIS viennent s'ajouter les principes de disponibilité, de confidentialité, de propriété des données et de fiabilité des données. Les principes d'égalité de traitement, de propriété des données et de fiabilité des données sont déjà inscrits dans le CP. Le principe de disponibilité découle des art. 1 et 2 du projet de loi. En conséquence, l'art. 6 LEIS relatif au principe d'égalité de traitement est abrogé et l'art. 5 du projet de loi règle le principe de confidentialité.

Les art. 6 à 11 du projet de loi remplacent les art. 8 à 12 LEIS, qui indiquent les conditions et les modalités relatives à la transmission d'informations sur demande à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Les dispositions relatives aux exigences formelles, aux délais et aux motifs de refus des demandes d'informations sont modifiées conformément à la directive (UE) 2023/977. Étant donné que l'échange d'informations n'a lieu que par l'intermédiaire du SPOC, sont en outre précisés les processus entre celui-ci et les autorités de poursuite pénale suisses, ainsi qu'entre celui-ci et le point de contact national et les autorités de poursuite pénale désignées des autres États Schengen.

Pour des raisons de systématique, la transmission spontanée d'informations est dissociée des demandes d'informations et traitée dans une section distincte. L'échange d'informations prévu à l'art. 7 LEIS ne faisant pas suite à une demande est désormais réglé aux art. 12 et 13 P-LEIS. Outre l'échange obligatoire d'informations sur les infractions graves au sens de l'annexe, qui a déjà été mise en œuvre au moyen de la décision-cadre, la transmission facultative d'informations à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions qui ne figurent pas sur cette liste est introduite.

Afin que la CEA fedpol, en tant que point de contact national, puisse assumer les tâches prévues par la directive (UE) 2023/977, elle doit pouvoir traiter les informations transmises par la Confédération, les cantons ou les États Schengen et établir des statistiques à l'attention de la Commission européenne. Les art. 14 et 15 P-LEIS créent les bases légales nécessaires au traitement de données sensibles et à l'établissement de statistiques par le point de contact national.

L'annexe 1 P-LEIS liste les accords d'association à Schengen, et l'annexe 2 P-LEIS les données personnelles qui peuvent être transmises à d'autres États Schengen dans le cadre de l'échange d'informations Schengen. L'annexe 3 P-LEIS énumère les infractions qui, selon le droit suisse, correspondent ou sont équivalentes à celles visées par la décision-cadre 2002/584/JAI. L'annexe sera actualisée, notamment par l'ajout d'infractions supplémentaires.

5 Besoin de coordination particulière

La reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 nécessite une coordination particulière pour le projet portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE concernant l'approfondissement de la coopération transfrontalière (coopération Prüm) et du Protocole Eurodac entre la Suisse, l'UE et la Principauté de Liechtenstein concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives (cf. arrêté fédéral du 1^{er} octobre 2021²¹, ci-après arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au protocole Eurodac), qui a été adopté le 1^{er} octobre 2021.

La nécessité de coordonner les différents projets est expliquée en détail au ch. 8.

6 Commentaire des dispositions

Remarques liminaires

En raison des nouveautés apportées par la directive (UE) 2023/977, la plupart des dispositions de la LEIS doivent être adaptées. Cette loi doit donc faire l'objet d'une révision totale.

Préambule

Le préambule de la LEIS en vigueur renvoie à la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'UE, qui a été abrogée par la directive (UE) 2023/977. Le préambule est adapté en conséquence.

Art. 1 Objet et champ d'application

²¹ Arrêté fédéral du 1^{er} octobre 2021 portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE concernant l'approfondissement de la coopération transfrontalière (coopération Prüm) et du Protocole Eurodac entre la Suisse, l'UE et la Principauté de Liechtenstein concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives (FF 2021 2332)

Al. 1

Le projet de loi vise à faciliter la transmission d'informations à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. L'échange d'informations se fait sur demande ou spontanément. Les conditions et les modalités de la transmission d'informations sont réglées dans le projet de loi. Le champ d'application de ce dernier est plus étendu que celui de la LEIS.

Il est désormais obligatoire de transmettre les informations disponibles à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. La transmission d'informations sur demande est obligatoire pour tous les États Schengen et ne peut plus être refusée que si les conditions nécessaires ne sont pas remplies ou s'il existe des motifs de refus. Si les conditions sont remplies et qu'il n'existe aucun motif de refus, les informations demandées doivent être transmises à l'État Schengen requérant à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. La communication de données personnelles aux États Schengen est autorisée en vertu de l'art. 349a CP en relation avec l'art. 36, al. 1, LPD, dès lors qu'une base légale existe à cet effet. Étant donné que l'échange d'informations au sens de la présente loi concerne également les données personnelles sensibles, une loi formelle est nécessaire. Une base légale est également requise pour le traitement de données sensibles et la communication de données concernant des personnes morales (art. 57r et 57s, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²²). Le présent projet de loi crée les bases légales nécessaires en matière de communication de données.

Le projet de loi ne s'applique plus seulement aux autorités de poursuite pénale de la Confédération, mais également à celles des cantons. Dans la mesure où il relève de la compétence législative de la Confédération, il est contraignant aussi pour les cantons. En outre, ceux-ci sont également liés par les prescriptions de la directive (UE) 2023/977 (cf. commentaire de l'art. 10).

Al. 2

L'échange d'informations prévu par le présent projet de loi n'affecte pas les dispositions de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)²³. Les autorités qui échangent des informations ne sont pas tenues de communiquer les informations demandées au moyen de mesures coercitives. Les demandes de transmission d'informations qui devraient être obtenues par le biais de mesures coercitives (cf. art. 8, al. 2, let. m) doivent être refusées. Les informations obtenues ne peuvent donc être utilisées qu'à des fins d'enquête. Lorsqu'un État Schengen souhaite utiliser les informations comme moyen de preuve dans une procédure judiciaire pour requérir, motiver ou prononcer une décision finale, il doit obtenir l'autorisation de la Suisse conformément aux règles en vigueur concernant l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. En outre, le présent projet de loi n'affecte pas les

²² RS 172.010 (état au 1^{er} septembre 2023)

²³ RS 351.1

traités internationaux relatifs à l'assistance administrative et à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Al. 3

Le projet de loi n'affecte pas les obligations plus rigoureuses en matière d'assistance administrative, comme celles prévues dans la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale²⁴.

Les dispositions plus avantageuses des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre la Suisse et certains États Schengen demeurent réservées. Il s'agit notamment des accords et des traités entre la Suisse et certains États Schengen liés à la coopération policière transfrontalière, comme l'accord du 5 avril 2022 entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police²⁵. Par conséquent, l'assistance administrative dans le domaine de la sécurité des frontières peut notamment se poursuivre selon les processus établis et simplifiés de tel ou tel accord de police. Les dispositions de la directive (UE) 2023/977 n'affectent pas l'utilisation contraignante pour la Suisse d'autres systèmes régissant la transmission d'informations dont les dispositions ont déjà été approuvées par le Parlement, comme le système d'information Schengen²⁶ ou la coopération policière dans le cadre de Prüm²⁷.

Art. 2 Définitions

Al. 1

Let. a: État Schengen

État lié par un des accords d'association à Schengen. Ces accords sont mentionnés à l'annexe 1. Le territoire des États Schengen englobe la majeure partie des États membres de l'UE et les quatre États associés que sont la Suisse, la Norvège, l'Islande et la Principauté de Liechtenstein.

Let. b: autorités de poursuite pénale

Rédigée dans le but de mettre en œuvre la décision-cadre 2006/960/JAI, la LEIS ne concerne que les autorités de poursuite pénale de la Confédération²⁸. Elle s'applique

²⁴ RS **651.1**

²⁵ RS **0.360.136.1**

²⁶ Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JO L 312 du 7.12.2018, p. 56

²⁷ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1; décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 12

²⁸ FF **2008** 8123, 8142

à fedpol, au MPC et à l'OFDF. La mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI, à savoir celle de bases légales régissant l'échange d'informations des autorités cantonales de poursuite pénale avec d'autres États Schengen, incombait aux cantons, en fonction de leur compétence. Étant donné que l'échange d'informations doit désormais passer par un SPOC, le projet de loi règle aussi l'échange d'informations avec les autorités cantonales de poursuite pénale, dans la mesure où cela relève de la compétence de la Confédération (cf. ch. 9.1).

La directive (UE) 2023/977 qualifie, à l'art. 2, ch. 2, de « service répressif compétent » *tout* service de police, de douanes ou autre des États membres compétent en vertu du droit national pour exercer son autorité et prendre des mesures coercitives aux fins de la prévention ou de la détection des infractions, ou des enquêtes en la matière. La définition couvre les autorités de poursuite pénale au sens de l'art. 12 CPP. Les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des cantons entrent donc dans le champ d'application de la directive (UE) 2023/977. Sont concernées toutes les autorités qui poursuivent des actes criminels, ce qui couvre ainsi un champ allant de la collecte de renseignements en matière pénale à la procédure d'enquête pénale à proprement parler, y compris les activités des ministères publics et des parquets. Les ministères publics cantonaux sont donc aussi concernés. De ce fait, ils peuvent aussi soumettre des demandes d'informations pour leurs enquêtes et doivent, à l'inverse, également fournir les informations disponibles issues de leurs activités d'enquête, pour autant que les conditions de l'échange soient remplies. Les règles en vigueur concernant l'entraide judiciaire internationale demeurent toutefois réservées (cf. commentaire de l'art. 1, al. 2). Si les informations demandées doivent être obtenues par des mesures de contrainte, la demande est rejetée. Les informations obtenues ne peuvent être utilisées qu'à des fins d'enquête. En règle générale, l'échange d'informations se déroule cependant par l'intermédiaire des polices cantonales qui mènent les enquêtes et détiennent les informations pertinentes.

Les autorités chargées spécifiquement de questions de sécurité nationale, comme le Service de renseignement de la Confédération et l'Armée suisse, ne sont pas visées par cette loi.

Let. c: autorités de poursuite pénale désignées

La directive (UE) 2023/977 prévoit que les États Schengen adressent les demandes d'informations au point de contact national d'un autre État Schengen par l'intermédiaire de leur point de contact national. Pour plus de souplesse, les États membres sont autorisés, en outre, à désigner certains de leurs services répressifs compétents qui participent à la coopération européenne en tant que services répressifs désignés. Ces derniers sont autorisés à transmettre des demandes d'informations directement aux points de contact nationaux des autres États Schengen. Ceux-ci doivent indiquer tous les services répressifs désignés à la Commission, qui en publie la liste. Le point de contact national suisse est donc aussi tenu de réceptionner les demandes d'informations envoyées en bonne et due forme par les services répressifs désignés des autres États Schengen et d'entreprendre les démarches nécessaires pour y répondre dans les délais. Les demandes des autorités suisses de poursuite pénale

sont transmises aux autres États Schengen exclusivement par l'intermédiaire du SPOC (cf. commentaire de l'art. 3).

Let. d: informations disponibles

Les informations disponibles au sens du présent projet de loi comprennent en principe tout type de données relatives à des personnes, des faits ou des circonstances qui sont pertinentes pour les autorités de poursuite pénale à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions et qui sont disponibles dans leurs systèmes d'information ou peuvent être consultées par elles sans contrainte procédurale de la part d'autorités ou de particuliers.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI, la Suisse a déjà communiqué à l'UE quelles informations sont disponibles dans les systèmes d'information suisses pour un échange, pour autant que les conditions de l'échange soient remplies²⁹. L'échange d'informations en vertu du présent projet de loi porte sur les mêmes catégories de données, toujours sous réserve du respect des conditions qui régissent la communication des informations conformément aux dispositions pertinentes (cf. commentaire de l'art. 6). S'il existe des dispositions plus avantageuses pour l'échange d'informations spécifiques, l'échange se fait selon ces dernières et par les canaux qu'elles prévoient et non sur la base du présent projet de loi. Par exemple, l'échange de profils d'ADN ou de données dactyloscopiques avec les États parties à l'accord de coopération Prüm se fera selon les règles de ces derniers, dès que ces dispositions seront en vigueur.

Ch. 1 et 2

Une distinction est faite entre les informations *directement* ou *indirectement* disponibles. Elle est importante pour les délais de réponse aux demandes (cf. commentaire de l'art. 9). L'art. 2, ch. 6, de la directive (UE) 2023/977 définit les *informations directement accessibles* de la manière suivante : « informations détenues dans une base de données à laquelle le SPOC ou un service répressif compétent de l'État membre auquel les informations sont demandées peut accéder directement ». L'interprétation de cette définition et la mise en œuvre qui en découle ont posé problème à différents États Schengen, raison pour laquelle l'UE l'a précisée. Ainsi, les informations qui ne peuvent être rendues accessibles à une autre autorité de poursuite pénale qu'à la suite d'une requête du SPOC sont considérées comme indirectement disponibles.

L'échange d'informations est garanti de manière centralisée par l'intermédiaire du SPOC et de la CEA fedpol. Par conséquent, les autres États Schengen adresseront toujours leurs demandes d'informations à la CEA fedpol. Si les données demandées

²⁹ Cf. lignes directrices du 26 mai 2010 concernant la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, annexe III, p. 120 (doc. 9512/10).

ne sont pas directement disponibles ou pas directement disponibles dans leur intégralité à la CEA fedpol, celle-ci transmet la demande aux autorités de poursuite pénale ayant un accès direct aux données pour la suite du traitement. Ces dernières lui fournissent ensuite les informations pour répondre à la demande. En vertu de la directive, ces données sont considérées comme indirectement disponibles. Leur transmission entre la CEA fedpol et les autorités de poursuite pénale se fait sur la base de l'assistance administrative en matière d'informations et au moyen des processus établis qui régissent actuellement l'échange d'informations entre les autorités fédérales et les autorités cantonales de poursuite pénale (cf. commentaire de l'art. 10).

Conformément à l'art. 2, ch. 7, de la directive (UE) 2023/977, sont aussi qualifiées d'*informations indirectement accessibles* les « informations qu'un point de contact national ou un service répressif compétent de l'État membre auquel les informations sont demandées peut obtenir d'autres autorités publiques ou de parties privées établies dans cet État membre, lorsque le droit national le permet et conformément à celui-ci, sans mesures coercitives ». Si la CEA fedpol ou une autre autorité de poursuite pénale doit obtenir les informations en effectuant une demande de transmission auprès d'une autre autorité (par ex. autorités de protection de l'enfant et de l'adulte) ou d'une partie privée, ces informations sont alors aussi considérées comme étant indirectement disponibles. Il convient d'évaluer au cas par cas et conformément au droit national si la CEA fedpol a un accès direct ou indirect aux informations disponibles dans une banque de données.

Art. 3 Point de contact national

Al. 1

En vertu de l'art. 14 de la directive (UE) 2023/977, chaque État membre établit ou désigne un SPOC. Celui-ci est chargé de coordonner et de faciliter l'échange d'informations. Afin d'être coordonné au mieux, l'échange d'informations se fait, conformément au présent projet de loi, exclusivement via le point de contact national. La directive (UE) 2023/977 prévoit certes la possibilité, pour les autorités de poursuite pénale, soit de répondre directement aux demandes d'autres États Schengen, soit d'envoyer directement ces demandes à d'autres autorités de poursuite pénale ou points de contact nationaux. À cet effet, les autorités de poursuite pénale doivent toutefois respecter les exigences de la directive (UE) 2023/977. Elles doivent par conséquent être connectées à SIENA et disposer d'un service qui réceptionne les demandes, les traite et y répond dans la langue utilisée par l'État Schengen requérant. fedpol est le point de contact national entre Europol et les autres autorités suisses compétentes (cf. art. 5 de l'Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police³⁰). fedpol est déjà raccordé à SIENA et remplit les conditions requises. Le traitement centralisé par le point de contact national facilite la coordination de l'échange d'informations et garantit un contrôle complet de la qualité de la demande.

³⁰ RS 0.362.2

L'art. 5, al. 2, LEIS désigne déjà fedpol comme point de contact central. Toutefois, selon cette disposition, fedpol ne constitue pour ainsi dire qu'une « boîte aux lettres » occupée en permanence, pouvant être utilisée si nécessaire par d'autres services fédéraux ou, le cas échéant, par des autorités de police cantonales³¹. En vertu du droit en vigueur, les autorités de poursuite pénale ne sont toutefois pas tenues d'informer au préalable fedpol de l'échange d'informations.

Le point de contact national sera désormais la plaque tournante de l'échange d'informations entre les autorités suisses de poursuite pénale et celles des États Schengen. Toutes les demandes d'informations et les informations transmises spontanément par les points de contact nationaux ou les autorités de poursuite pénale désignées des autres États Schengen conformément au projet de loi doivent être transmises au point de contact national suisse. Les demandes d'informations de la Suisse et les informations transmises spontanément par notre pays sont envoyées par les autorités de poursuite pénale compétentes au point de contact national, qui les transmet à son tour aux points de contact nationaux ou aux autorités de poursuite pénale désignées des États Schengen, autrement dit les destinataires finaux.

Al. 2

La CEA fedpol est le point de contact national de la Suisse. Elle doit accomplir les tâches prévues à l'art. 14, par. 2, de la directive (UE) 2023/977, en plus d'être responsable de l'exécution de l'échange d'informations. Elle réceptionne les demandes et vérifie si les informations demandées par les États Schengen sont nécessaires et proportionnées afin de prévenir, de constater et de poursuivre une ou plusieurs infractions et si la motivation est suffisamment claire et détaillée, de sorte que les informations ne soient pas communiquées pour des raisons injustifiées ou en quantités disproportionnées. La CEA fedpol vérifie si les demandes sont complètes (cf. commentaire de l'art. 6) et admissibles (cf. commentaire de l'art. 8). Cet examen a pour effet que seules les demandes d'autres États Schengen auxquelles une réponse est possible ou nécessaire ne soient transmises à d'autres autorités de la Confédération ou des cantons. Étant donné que très souvent, on ne sait pas quelle autorité de poursuite pénale pourrait disposer d'informations, c'est la CEA fedpol qui, en tant que service de coordination, détermine où rechercher ces informations. Elle transmet les demandes de collecte des informations nécessaires aux autorités de poursuite pénale compétentes et coordonne leur traitement (y compris le suivi des délais). Elle appuie aussi, si nécessaire, les autorités cantonales dans les tâches de traduction dans la langue demandée par l'État Schengen requérant. Ainsi, la CEA fedpol peut traduire, à l'intention des autorités cantonales, des données structurées, c'est-à-dire des données qui auront été mises dans un format prédéfini avant d'être classées dans un système d'information. À l'inverse, elle peut aussi traduire, pour les autorités cantonales de poursuite pénale, les demandes entrantes transmises via SIENA avant de les transférer à l'autorité concernée aux fins du traitement. Enfin, la CEA fedpol transmet à l'État Schengen requérant les informations qu'elle aura reçues en veillant à respecter le

³¹ FF 2008 8123, 8143

format prévu par la directive. Elle reçoit également des autorités suisses de poursuite pénale des informations à transmettre spontanément, vérifie si les conditions de transmission sont remplies et transmet les informations à l'État Schengen intéressé dans le format prévu par la directive (UE) 2023/977.

Lorsque l'approbation du MPC ou de l'Office fédéral de la justice est nécessaire pour transmettre des informations disponibles, la CEA fedpol dispose d'un canal de communication pour l'obtenir 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. La possibilité de contacter en permanence les autorités judiciaires fédérales compétentes est donc garantie. Aujourd'hui déjà, la CEA fedpol utilise régulièrement ce canal, par exemple pour recevoir l'approbation de localiser des personnes en cas de péril en la demeure ou de mesures transfrontalières d'urgence. Si le droit cantonal prévoit qu'une autorité judiciaire cantonale doit donner son approbation pour transmettre des informations disponibles, l'autorité cantonale de poursuite pénale doit en faire la demande.

Si la CEA fedpol communique des informations sur demande ou de sa propre initiative à d'autres États Schengen, elle vérifie en plus si les informations peuvent être mises en copie à Europol. L'art. 355a CP est la base légale relative à la transmission de ces données à Europol, qui ne peut avoir lieu que selon les conditions fixées dans l'accord entre la Confédération et l'office européen de police. La condition préalable est que les informations en question concernent des infractions pour lesquelles Europol a un mandat (cf. art. 3 de la directive (UE) 2016/794).

fedpol assure déjà l'échange d'informations de police avec des partenaires étrangers et des organismes internationaux (cf. art. 9, al. 2, let. f, de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police³²). Il dispose d'un SPOC 24 heures sur 24 pour l'échange d'informations de police entre la Suisse et l'étranger: la CEA fedpol. Celle-ci dispose de l'infrastructure et des connaissances nécessaires à l'accomplissement des tâches énumérées à l'art. 14, ch. 2, de la directive (UE) 2023/977. Elle a en outre accès à de nombreux systèmes d'information comme JANUS³³, SYMIC³⁴ et IPAS³⁵, ce qui lui permet de communiquer aux autorités de poursuite pénale requérantes les informations qui lui sont directement accessibles. D'ailleurs, elle peut généralement consulter directement les informations concernant la criminalité organisée et la grande criminalité qui sont enregistrées dans des systèmes d'information cantonaux. Lorsque la CEA fedpol n'a pas d'accès direct aux informations demandées, elle entreprend des démarches pour se procurer les informations disponibles auprès de l'autorité de poursuite pénale qui y a accès. À cet effet, elle peut par exemple consulter l'index national de police (à l'avenir POLAP) pour savoir quelles autorités disposent d'informations et se procurer celles-ci grâce à

³² RS 172.213.1

³³ Système d'information de la Police judiciaire fédérale (art. 11, al. 5, de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération [LSIP])

³⁴ Système d'information central sur la migration (SYMIC; art. 9, al. 1 let. c, de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile, LDEA)

³⁵ Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes (IPAS; art. 12, al. 6, let. a, et 14, al. 3, let. a, LSIP)

l'assistance administrative en matière d'informations. La CEA fedpol est occupée 24 heures sur 24 et peut donc s'acquitter de ses tâches sans interruption.

Répondant aux exigences de la directive (UE) 2023/977, la CEA fedpol est désignée comme point de contact national pour l'échange d'informations entre autorités de poursuite pénale des États Schengen.

Al. 3

L'art. 13 de la directive (UE) 2023/977 définit de façon contraignante les canaux de communication pour l'échange d'informations. La Suisse et les autres États Schengen doivent utiliser SIENA. Il s'agit d'une application sécurisée permettant d'échanger des informations avec Europol et ses États partenaires. Jusqu'à présent, un grand nombre de canaux de communication étaient utilisés pour la transmission entre États Schengen d'informations relatives à la poursuite pénale; cela a empêché l'échange approprié et rapide des informations et a accru les risques pour la sécurité des données à caractère personnel. La mise en place d'un canal de communication unique vise à y remédier. La CEA fedpol est déjà raccordée à SIENA et utilisera cette application pour l'échange d'informations. Étant donné que celui-ci se fait par l'intermédiaire de la CEA fedpol en tant que SPOC, il n'est pas nécessaire de raccorder toutes les autorités de poursuite pénale concernées à SIENA. Les cantons et la CEA fedpol échangent des informations via les canaux existants (actuellement Secure Mail et système de transmission de messages VULPUS Télématique).

Al. 4

À titre exceptionnel, il est possible de renoncer à utiliser SIENA lorsque l'échange d'informations requiert ou pourrait requérir la participation d'États tiers ou d'organisations internationales, lorsque l'urgence de la demande d'informations exige l'utilisation temporaire d'un autre canal de communication ou lorsqu'un incident technique ou opérationnel imprévu rend impossible l'utilisation de SIENA. Il n'existe pas de directives concernant le canal de communication destiné à l'échange d'informations au niveau national entre la CEA fedpol et les autorités de poursuite pénale compétentes.

Art. 4 Protection des données

Al. 1

La transmission de données personnelles conformément à la présente loi nécessite que ces dernières soient exactes, complètes et à jour. Le traitement des données par la CEA fedpol ou une autre autorité fédérale est régi par la LPD. En vertu de l'art. 6, al. 5, LPD, « celui qui traite des données personnelles doit s'assurer qu'elles sont exactes ». L'autorité de poursuite pénale qui transmet des informations sur demande ou spontanément dans le cadre de la présente loi doit veiller à ce que ces informations soient exactes, complètes et à jour. Le traitement des données effectué par des

autorités cantonales ou communales est régi quant à lui par le droit sur la protection des données du canton concerné. Les lois cantonales pertinentes doivent répondre aux exigences de la directive (UE) 2016/680.

Lors de chaque transmission d'informations à d'autres États Schengen, la CEA fedpol leur fournira également par défaut des éléments leur permettant d'évaluer si les données à caractère personnel sont exactes, complètes, fiables et à jour. Dans le cadre de l'échange d'informations en vertu du présent projet de loi aussi, la CEA fedpol transmettra les informations contextuelles nécessaires par le biais de SIENA pour vérifier la qualité des données.

Al. 2

L'art. 10 de la directive (UE) 2023/977 limite la communication de données à caractère personnel aux catégories de personnes concernées et à certaines catégories de données. Des données différentes de celles énumérées à l'annexe II, section B, du règlement Europol ne peuvent par conséquent pas être transmises. Ce règlement (UE) est uniquement contraignant pour les États de l'UE et n'a pas été repris par la Suisse. Afin de garantir, dans le respect du principe d'égalité de traitement, qu'aucune donnée ne soit échangée qui ne soit pas également transmise par les États de l'UE, la liste des données à caractère personnel de l'annexe II du règlement Europol est reprise par analogie dans la loi. L'annexe 2 nouvellement élaborée énumère de manière exhaustive les données à caractère personnel qui peuvent faire l'objet de l'échange d'informations conformément à la présente loi. La transmission des données est par conséquent refusée si les données demandées ne figurent pas dans les catégories énoncées dans l'annexe (cf. art. 8, al. 1, let. f). Les autres motifs de refus visés à l'art. 8 demeurent réservés (cf. commentaire de l'art. 8).

Seules les informations qui ont fait l'objet d'une demande et qui sont mentionnées à l'annexe 2 peuvent être transmises. Pour chaque demande, il conviendra de justifier dans quelle mesure les informations demandées sont nécessaires et proportionnées pour la prévention, la constatation et la poursuite des infractions (cf. commentaire de l'art. 6, al. 2, let. a à f). Chaque demande devra contenir des précisions sur les informations demandées, qui devront être aussi détaillées que la situation le permet. Par exemple, les données qui concernent des contacts ou l'entourage (cf. annexe 2, section B, ch. 7), ne sont transmises que si elles ont été demandées expressément et qu'elles sont absolument nécessaires aux fins de la prévention, de la constatation ou de la poursuite d'une infraction pénale dans le cas d'espèce. Les informations pour lesquelles la nécessité et la proportionnalité ne sont pas données ne peuvent pas être transmises (cf. art. 8, al. 1, let. c).

Al. 3

Les dispositions du CP relatives à l'entraide en matière de police (art. 349a à 349h CP) restent déterminantes pour l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États Schengen. Les art. 349a à 349h CP mettent en œuvre la

directive 2016/680 et garantissent une protection adéquate des personnes physiques lors du traitement des données à caractère personnel au titre de cette directive.

La présente loi ne crée pas de nouveau système d'information, mais règle les processus d'échange des informations existantes. S'agissant des données enregistrées dans un tel système, les dispositions applicables relatives à la protection des données, à la sécurité des données et aux droits des personnes concernées sont inscrites dans les bases légales relatives au système d'information en question. Les droits des personnes concernées sont ainsi protégés par les dispositions en matière de protection des données s'appliquant aux différents systèmes d'information. Si des données provenant du système de recherches informatisées de police (régé par l'art. 15 LSIP³⁶) sont transmises à un autre État Schengen, les droits des personnes concernées se fondent sur l'art. 7 LSIP. Dans la mesure où les informations à échanger ne se trouvent pas dans un système d'information, les dispositions relatives aux droits des personnes concernées prévus aux art. 25 ss LPD ou les dispositions cantonales pertinentes en matière de protection des données s'appliquent.

Il convient de garantir la protection des données en vertu des dispositions de la LPD indépendamment de celles du CP et de la législation spéciale.

Art. 5 Sécurité de l'information

Pour tous les échanges d'informations au titre de la directive (UE) 2023/977, cinq principes ont été définis, qui doivent être respectés par la Suisse et les autres États Schengen. Les principes de disponibilité, d'égalité de traitement (ou d'accès équivalent), de propriété des données et de fiabilité des données ne sont pas inscrits expressément à l'art. 4, car les normes que celui-ci contient découlent déjà d'autres dispositions. L'art. 4 transpose le principe de confidentialité dans le droit national.

En vertu du *principe de confidentialité*, les informations désignées comme confidentielles communiquées par une autorité de poursuite pénale d'un autre État Schengen doivent être traitées de façon confidentielle dans une mesure comparable conformément au droit national. S'appliquent donc les règles de traitement de l'échelon de classification suisse équivalent à celui de l'État Schengen. Il incombe à l'État Schengen qui transmet les informations d'indiquer de façon appropriée l'échelon de classification. Celui-ci résulte en général soit des codes de traitement, soit des indications correspondantes lors de la transmission des informations. Ces codes de traitement permettent aux autorités de les classer correctement, puis de les gérer de façon appropriée. Les autorités suisses utilisent les échelons de classification INTERNE, CONFIDENTIEL et SECRET. Lors du traitement des informations classifiées au niveau fédéral, les dispositions de l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations³⁷ ou celles de la loi du 18 décembre 2020

³⁶ RS 361

³⁷ RS 510.411

sur la sécurité de l'information (LSI)³⁸ sont déterminantes. Au niveau cantonal, ces dispositions sont également contraignantes, à moins que les cantons ne garantissent une sécurité de l'information au moins équivalente. Au niveau cantonal, ces dispositions sont également contraignantes, à moins que les cantons ne garantissent une sécurité de l'information au moins équivalente. Dans ce cas, ce sont les dispositions cantonales qui s'appliquent. Lorsque des informations transmises par un État Schengen sont désignées comme « classifiées » et qu'elles remplissent les critères d'un échelon de classification équivalent, les autorités de poursuite pénale qui les traitent doivent respecter les exigences de protection correspondantes. Lorsque la CEA fedpol reçoit des informations classifiées, elle vérifie au moyen des codes de classification quel échelon de classification selon la LSI est pertinent ou équivalent. Les autorités de poursuite pénale requérantes reçoivent ensuite les informations munies de l'indication relative à la classification selon la LSI. Enfin, elles veillent à ce que l'accès aux informations classifiées ne soit accordé qu'aux personnes qui garantissent qu'elles les traiteront de manière appropriée et qu'elles en ont besoin afin de prévenir, de constater et de poursuivre les infractions concernées. Les autorités cantonales de poursuite pénale se fondent à cet égard sur leurs dispositions propres, dans la mesure où celles-ci garantissent un niveau de sécurité de l'information qui soit au moins équivalent. Sinon, les dispositions de la LSI s'appliquent.

Les autres principes applicables conformément à la directive (UE) 2023/977 ne nécessitent pas d'article distinct, car ils sont déjà inscrits dans le droit national ou découlent des autres dispositions du projet de loi.

- En vertu du *principe de disponibilité*, les informations dont disposent les services répressifs nationaux doivent également être accessibles, dans la mesure du possible, au SPOC ou aux services répressifs compétents d'autres États membres. En conséquence, la Suisse communique des informations qui, conformément à sa législation nationale, peuvent être obtenues, enregistrées et transmises à des autorités de poursuite pénale à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Le principe de disponibilité découle du champ d'application visé à l'art. 1, al. 1, et de la définition des informations disponibles de l'art. 2, al. 1, let. d, du projet de loi. Les autorités suisses de poursuite pénale échangent avec les autorités de poursuite pénale des États Schengen les informations enregistrées auprès d'une autorité suisse de poursuite pénale qui sont pertinentes à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Demeurent réservées les dispositions relatives aux motifs de refus. Les informations sont disponibles si elles figurent déjà dans un système d'information des autorités concernées, qu'elles aient été obtenues initialement en lien ou non avec une mesure coercitive, et s'il est possible d'y accéder sans mesure coercitive. La directive (UE) 2023/977 ne crée pas d'obligation de collecter des informations supplémentaires pour être échangées avec les États Schengen.

38 RS 128

- Le *principe d'égalité de traitement* a déjà été introduit dans le droit national en lien avec la décision-cadre 2006/960/JAI (cf. art. 6 LEIS) et, plus tard, lors de la transposition de l'art. 9, par. 3 et 4, de la directive (UE) 2016/680 (cf. art. 349*b* CP). Selon ce principe, les conditions régissant l'échange d'informations avec les autorités de poursuite pénale d'autres États Schengen ne doivent pas être plus strictes que celles s'appliquant à l'échange d'informations au niveau national. Ce principe assimile l'échange d'informations avec une autorité de poursuite pénale compétente d'un État Schengen à un échange sur le plan national entre autorités suisses de poursuite pénale. Le droit national demeure ainsi déterminant pour l'échange d'informations. Il détermine également quelles informations peuvent être échangées sous quelles conditions, les principes nationaux en matière de protection des données s'appliquant également. Le principe d'égalité de traitement est inscrit dans le droit national à l'art. 349*b* CP.
- Selon le *principe de propriété des données*, les autorités de poursuite pénale ne communiquent à un État Schengen ou à un État tiers des informations provenant initialement d'un autre État Schengen ou d'un autre État tiers qu'avec l'accord de ce dernier et sous les conditions fixées par celui-ci relatives à l'utilisation des informations. Si l'accord n'a pas été donné lors de la transmission des informations, il convient de le demander expressément à l'État concerné avant de transmettre les informations. Ce principe découle déjà de l'art. 349*d* CP, qui règle la communication de données personnelles provenant d'un État Schengen à un État tiers ou à un organisme international. Cet article prévoit toutefois une exception à l'al. 2: des informations peuvent être communiquées si l'accord de l'État Schengen ne peut pas être obtenu en temps utile et si la communication est indispensable pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique d'un État Schengen ou d'un État tiers ou pour protéger les intérêts essentiels d'un État Schengen. Étant donné que ces principes orientent l'interprétation et l'application de la directive, ils n'affectent pas la disposition dérogatoire de l'art. 349*d*, al. 2, CP, qui a été inscrite dans le droit national lors de la mise en œuvre de l'art. 35 de la directive (UE) 2016/680.
- Conformément au *principe de fiabilité des données*, les autorités nationales de poursuite pénale doivent prendre des mesures appropriées afin que les données à caractère personnel qui se révèlent inexacts, incomplètes ou obsolètes au regard du but de leur collecte ou de leur traitement soient effacées ou détruites. L'art. 349*f* CP constitue déjà une base légale dans laquelle ce principe est inscrit. Selon cet article, l'autorité de poursuite pénale compétente doit rectifier les données personnelles inexacts et en informer immédiatement l'autorité qui les lui a transmises, communiquées ou les a mises à sa disposition. Le destinataire des données personnelles doit en outre être informé de l'actualité et de la fiabilité de ces dernières. Indépendamment des principes susmentionnés, il convient de garantir la sécurité des données conformément à l'art. 8 LPD.

Art. 6 Demandes provenant d'autres États Schengen

Al. 1

L'État Schengen requérant doit formuler sa demande dans l'une des trois langues officielles suisses ou en anglais. Si la demande ne remplit pas ce critère, la CEA fedpol le communique immédiatement par écrit au point de contact national requérant ou à l'autorité de poursuite pénale désignée et lui donne la possibilité de modifier sa demande. Le fait que la demande ne soit pas formulée dans l'une des langues prescrites malgré la possibilité de rectification offerte constitue un motif de refus au sens de l'art. 8.

Al. 2

Let. a à f:

Afin de garantir que les informations demandées soient nécessaires et proportionnées à la réalisation des objectifs de la directive (UE) 2023/977, les demandes doivent contenir des données précises. Ainsi, l'État Schengen requérant doit démontrer l'opportunité prévisible des informations demandées. Cette disposition vise à garantir que ne soient transmises que des informations pertinentes à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Il s'agit de s'assurer que les informations ne soient pas communiquées de façon injustifiée ou en quantités disproportionnées. Par conséquent, la disposition ne fournit pas de base légale pour les demandes d'informations qui ne sont pas pertinentes pour la poursuite pénale d'une personne donnée, ce qui permet également d'éviter toute recherche visant délibérément à obtenir des informations n'ayant aucun lien avec l'infraction présumée (recherches aléatoires).

Let. g:

Si une demande d'informations doit être traitée comme étant urgente, l'État Schengen requérant doit le préciser dans sa demande et le justifier dûment. Une demande d'informations est considérée comme urgente lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que les informations demandées :

- sont indispensables pour écarter un danger sérieux et imminent pour la sécurité publique d'un État membre (ch. 1);
- sont nécessaires pour écarter un danger imminent pour la vie ou l'intégrité corporelle d'une personne (ch. 2);
- sont nécessaires pour prononcer une décision qui peut aller du maintien de mesures restrictives à une privation de liberté (ch. 3), ou
- sont importantes à des fins de prévention, de constatation ou de poursuite des infractions, mais perdent de leur pertinence si elles ne sont pas fournies immédiatement (ch. 4).

Afin d'éviter qu'un nombre élevé de demandes déclarées urgentes n'entraient le système simplifié d'échange d'informations, la notion d'urgence doit être interprétée

de façon restrictive. Il convient de rédiger les demandes de ce type avec pondération et objectivité. La CEA fedpol doit évaluer le degré d'urgence d'une affaire et de la demande correspondante au cas par cas, en tenant compte de tous les éléments présentés dans la demande. Si nécessaire, elle implique d'autres autorités dans le processus d'évaluation. L'urgence est évidente dans les cas d'enlèvement, de prise d'otages, de disparition d'une personne – lorsque le pire est à craindre – ou lorsqu'une personne soupçonnée de terrorisme risque de passer dans la clandestinité. La présence d'indices selon lesquels un prévenu pourrait faire l'objet d'une mesure privative de liberté ne suffit toutefois pas en soi à motiver une demande urgente. Il s'agira plutôt de motiver pourquoi les informations demandées en urgence doivent servir à protéger la société ou à empêcher une infraction contre la vie et l'intégrité corporelle.

Al. 3

La CEA fedpol vérifie si les demandes reçues remplissent les conditions et si les informations demandées sont nécessaires et proportionnées à l'objectif décrit. Si les conditions ne sont pas remplies, la CEA fedpol en informe l'État Schengen requérant, en lui donnant l'occasion de compléter la demande. Si malgré cela la demande ne satisfait toujours pas aux conditions, elle doit être refusée (cf. art. 8).

Art. 7 Réponse

Al. 1

La CEA fedpol doit répondre aux demandes qui lui sont adressées dans les délais prévus à l'art. 9. Elle rédige sa réponse dans la langue dans laquelle la demande a été soumise. Si la CEA fedpol reçoit une demande qui n'est rédigée ni dans une langue officielle suisse ni en anglais, elle la refuse et indique à l'autorité requérante de l'État Schengen la langue dans laquelle la demande doit être formulée. Elle lui communique également les éventuelles restrictions d'utilisation, notamment celle concernant les informations mises à disposition exclusivement à des fins d'enquête, et non pas de preuve.

La CEA fedpol vérifie si les informations demandées sont disponibles et peuvent être communiquées. Si ses droits d'accès ne lui permettent pas d'accéder aux informations dans le but de les transmettre à l'État Schengen requérant, elle appelle l'autorité compétente afin de les obtenir (cf. art. 10). La CEA fedpol traduit les informations nécessaires pour répondre à la demande dans la langue dans laquelle la demande a été déposée si le format des données permet une traduction dans un bref délai. Les images et les fichiers PDF ne sont pas traduits.

Le déroulement de la procédure de réponse aux demandes d'informations ne diffère pas de la pratique actuelle. Lorsque la CEA fedpol reçoit une demande, elle vérifie si l'autorité requérante est autorisée à déposer une demande et si celle-ci est complète et admissible (cf. commentaire de l'art. 3). Ensuite, elle recherche où pourraient se trouver les informations demandées. Si elle constate qu'elle peut y accéder directement et qu'elle est autorisée à les transmettre, elle traite la demande sans faire

appel à d'autres autorités. Si elle ne peut y accéder directement, elle transmet la demande à l'autorité de poursuite pénale compétente afin que celle-ci y réponde. Cette dernière vérifie la demande et transmet à la CEA fedpol les informations requises pour répondre à la demande, pour autant que celles-ci soient disponibles et puissent être échangées. Enfin, la CEA fedpol transmet les informations à l'autorité requérante via SIENA, en mentionnant les éventuelles restrictions d'utilisation.

Al. 2

Les autorités suisses de poursuite pénale ou la CEA fedpol peuvent refuser de répondre à une demande si l'un des motifs de refus énumérés à l'art. 8 s'applique. Si une autorité de poursuite pénale refuse de donner suite à une demande, elle fait part à la CEA fedpol des raisons de son refus. La CEA fedpol en informe ensuite, dans le délai prévu à l'art. 9, l'autorité requérante de l'État Schengen.

Al. 3

Lorsque la CEA fedpol répond à la demande d'une autorité de poursuite pénale désignée et autorisée à déposer des demandes auprès du point de contact national d'autres États Schengen en toute autonomie, elle transmet également les informations disponibles en copie au point de contact national de l'État Schengen concerné. Elle peut ne pas mettre ce dernier en copie si ce faisant elle venait à compromettre des enquêtes ultrasensibles, dont les informations requièrent une confidentialité adéquate. Il en va de même si la sécurité de personnes est menacée. La CEA fedpol décide elle-même ou sur indication de l'autorité suisse de poursuite pénale qui fournit les données si elle transmet les informations en copie au point de contact national de l'autorité de poursuite pénale désignée requérante.

Art. 8 Motifs de refus

Par rapport à la décision-cadre 2006/360/JAI, l'art. 6 de la directive (UE) 2023/977 précise et étend les motifs de refus. Ces derniers sont énumérés et répartis en deux catégories à l'art. 12 LEIS. Cette répartition n'est plus reprise dans l'acte modificateur. L'art. 6 de la directive (UE) 2023/977 définit les motifs de refus correspondants sans faire de distinction.

Afin de faciliter l'application de la loi, tous les motifs de refus issus de la directive (UE) 2023/977 sont mentionnés, bien que certains d'entre eux découlent également des principes applicables ou du champ d'application de la loi.

Al. 1

Let. a:

La demande doit remplir les conditions fixées à l'art. 6, al. 2. Les informations doivent permettre à la CEA fedpol d'évaluer si des informations sur la personne concernée sont disponibles et si elles peuvent être transmises conformément aux fins prévues par le droit national. Si la CEA fedpol parvient à la conclusion qu'il n'est pas possible

d'évaluer la demande d'informations en raison d'éléments manquants, même après que des précisions ont été demandées, la CEA fedpol refuse la transmission d'informations.

Let. b à d:

La transmission d'informations doit être refusée si elle peut compromettre des intérêts essentiels en matière de sécurité (par ex. protection de la population contre des menaces et des dangers, observation d'obligations découlant de traités internationaux), si elle peut nuire au bon déroulement d'enquêtes en cours ou si les informations demandées ne semblent être ni pertinentes ni nécessaires. La CEA fedpol détermine, en concertation avec les autorités impliquées dans l'échange d'informations, s'il existe des intérêts essentiels en matière de sécurité. Si elle transmet une demande, en vue d'une réponse, à une autorité de poursuite pénale compétente et que cette dernière constate qu'il existe des intérêts essentiels en matière de sécurité, elle le fait immédiatement savoir à la CEA fedpol.

Afin d'éviter que des informations demandées à des fins de prévention ou de poursuite des infractions soient utilisées abusivement, la demande doit être nécessaire et proportionnée. Si ces critères ne sont pas remplis, la demande est refusée.

Let. e:

Une demande doit être refusée si elle risque de porter indûment atteinte aux intérêts importants protégés d'une personne morale³⁹. Par conséquent, si les intérêts de la personne morale sont protégés par le droit national et que les conditions nécessaires à l'échange d'informations ne sont pas réunies ou que la communication des informations porterait indûment préjudice à la personne morale, la demande d'informations est refusée.

Let. f:

L'art. 10 de la directive (UE) 2023/977 restreint la transmission d'information. Par conséquent, seules peuvent être transmises des données à caractère personnel concernant des personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis une infraction ou participé à une infraction ou qui ont été condamnées pour une telle infraction, ou si des indices factuels ou des motifs sérieux laissent penser que ces personnes commettront des infractions. Seules les données à caractère personnel correspondant aux catégories de l'annexe 2 peuvent être transmises.

³⁹ Par ex. protection de la personnalité conformément aux art. 28 ss du code civil (RS 210), loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241), loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (RS 231.1) et dispositions relatives à la protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication

Let. g:

Les informations obtenues ne doivent être utilisées qu'à des fins d'enquête. Conformément à l'art. 5, al. 1, du projet de loi, le but dans lequel les informations sont demandées doit être indiqué dans la demande. S'il ressort du but énoncé ou des circonstances que les informations sont demandées afin d'être utilisées comme moyens de preuve en justice, la demande est refusée. Si un État Schengen a l'intention d'utiliser les informations comme moyens de preuve pour requérir, motiver ou prononcer une décision finale, il doit obtenir l'accord de la Suisse conformément aux règles applicables en matière d'entraide pénale internationale. Lorsque des informations sont transmises à un autre État Schengen, il est généralement fait mention de cette réserve d'emploi.

Let. h et i:

Une demande d'informations ne doit être traitée que si elle est liée à une infraction qui, selon le droit suisse (CP et droit pénal accessoire), est passible d'une peine privative de liberté de plus d'un an. Le CP distingue trois types d'infractions : les contraventions, les délits et les crimes. Le critère de classification est la sanction maximale encourue. Les délits sont des infractions passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou d'une peine pécuniaire (art. 10, al. 3, CP). Les crimes sont des infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans (art. 10, al. 2, CP). Les contraventions sont des infractions passibles d'une amende (art. 103 CP). Par conséquent, il n'est donné réponse aux demandes d'informations que pour les délits passibles d'une peine privative de liberté de plus d'un an et les crimes. Les demandes d'informations sur les infractions passibles d'une peine privative de liberté d'un an au plus⁴⁰ ou d'une simple amende⁴¹ doivent être refusées par le point de contact national.

Si la demande d'informations porte sur une infraction qui n'en constitue pas une au regard du droit suisse, la demande est également refusée.

Let. j:

Les informations obtenues d'un État Schengen ou d'un État tiers ne peuvent être communiquées à un autre État Schengen que si l'État Schengen ou l'État tiers les ayant initialement transmises a consenti à cette communication. La disposition dérogatoire prévue à l'art. 349d, al. 2, CP demeure réservée.

Let. k:

Si l'accès aux informations est soumis à l'approbation d'une autorité judiciaire, qui ne l'a pas accordée, la demande d'informations doit être refusée.

⁴⁰ Par ex. art. 135, al. 2, 1^{re} phrase, CP

⁴¹ Par ex. art. 173, al. 1, CP

Si les informations doivent encore être obtenues, l'État Schengen requérant est renvoyé à la voie de l'entraide judiciaire. L'approbation d'une autorité judiciaire est nécessaire, par exemple, pour des documents relatifs à des écoutes téléphoniques ou à des enquêtes sur les lieux d'une infraction, des informations sur les revenus et le patrimoine, des listes de passagers et de fret d'entreprises de transport, ou des dossiers médicaux⁴².

Let. l:

Les autorités de poursuite pénale compétentes rectifient sans retard les données personnelles inexactes et en informent immédiatement l'émetteur et le destinataire (cf. art. 349f CP). Les informations inexactes ou incomplètes qui contredisent le principe d'exactitude ne doivent pas être transmises. Par conséquent, une demande d'informations doit être refusée si les informations demandées se sont révélées inexactes, incomplètes ou ne sont plus d'actualité.

Let. m:

La directive (UE) 2023/977 ne contraint pas la Suisse à obtenir des informations par des mesures coercitives. Une demande d'informations doit être refusée lorsque, pour y répondre, il faudrait recourir à des mesures coercitives pour collecter les informations souhaitées. Par mesures coercitives, on entend des mesures portant atteinte à la liberté individuelle qui sont prises par les organes de police et juridictionnels, afin de collecter et de conserver les preuves nécessaires à la recherche de la vérité et de garantir le déroulement de la procédure pénale et l'exécution ultérieure du jugement. Les émetteurs de ces demandes d'informations doivent être renvoyés à la voie de l'entraide judiciaire. Ce motif de refus impératif découle également du *principe de disponibilité* (cf. commentaire de l'art. 5).

Les autorités sont soumises au droit national, qui détermine quelles informations peuvent être échangées sous quelles conditions entre les autorités de poursuite pénale des États Schengen. Les informations continuent d'être échangées conformément aux dispositions nationales existantes. La Suisse ne communique que les informations pouvant être obtenues, enregistrées et transmises en vertu de sa législation nationale. La demande d'informations doit également être refusée si les informations demandées sont protégées par le droit national, ce qui permet de tenir compte du *principe d'égalité de traitement* (cf. commentaire de l'art. 5). En vertu de l'art. 1, al. 2, let. a, P-LEIS, l'EIMP est réservée. L'art. 75a de cette dernière régit explicitement les informations qui ne peuvent pas être remises par la police, mais qui sont réservées à la transmission par la voie de l'entraide judiciaire entre autorités judiciaires. Si les informations demandées impliquent l'application de moyens de contrainte prévus par le droit de procédure ou doivent être à nouveau collectées, la demande doit être refusée et l'État

⁴² Lignes directrices du 26 mai 2010 concernant la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, annexe III, p. 122 (doc. 9512/10)

Schengen requérant renvoyé à la voie de l'entraide judiciaire. Cela s'applique par exemple aux documents bancaires.

Let. n:

Si les informations demandées ne sont pas à la disposition des autorités de poursuite pénale, la demande doit être refusée.

Al. 2

Le motif de refus peut ne concerner que certaines informations demandées, alors que les autres peuvent, le cas échéant, être communiquées. Les informations pouvant être échangées en vertu de la présente loi sont transmises dans les délais à l'État Schengen requérant.

Art. 9 Délais

Al. 1 et 2

Le délai de réponse aux demandes d'informations dépend de la disponibilité directe ou indirecte des informations demandées, d'une part, et du caractère urgent ou non de la demande, d'autre part. Selon le droit en vigueur, le délai de réponse aux demandes urgentes est de 8 heures lorsque les informations demandées sont directement disponibles (cf. art. 11, al. 1, LEIS) et de 3 jours civils lorsque les informations ne sont disponibles qu'indirectement. Le délai de réponse aux demandes non urgentes est toujours de 7 jours civils. La CEA fedpol, en sa qualité de point de contact national, évalue si l'urgence de la demande est fondée. Elle doit le faire au cas par cas, en tenant compte de tous les éléments présentés dans la demande. Afin d'éviter qu'un nombre élevé de demandes déclarées urgentes n'entravent le système simplifié d'échange d'informations, la notion d'urgence doit être interprétée de façon restrictive (cf. commentaire de l'art. 6, al. 2, let. g).

La disponibilité directe ou indirecte des informations dépend de l'accès à ces dernières (cf. commentaire de l'art. 2, al. 1, let. d, ch. 1 et 2).

Dans la pratique, les demandes d'informations sont transmises à la CEA fedpol par le point de contact national ou les services répressifs désignés des autres États Schengen. Cette dernière vérifie si les demandes sont complètes et admissibles et détermine quelles informations de quelles banques de données peuvent être communiquées et si la demande est urgente. Si la demande est fondée, elle transmet au point de contact national de l'État Schengen requérant, dans le délai prescrit (8 heures en cas de demande urgente), les informations auxquelles elle a directement accès en vertu du droit national et qui peuvent être communiquées à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Afin de communiquer des informations auxquelles elle n'a pas d'accès direct et complet, elle transfère la demande d'informations à l'autorité de poursuite pénale compétente de la Confédération ou des cantons. Pour répondre à la demande en temps utile (3 jours civils pour les demandes

urgentes et 7 jours civils pour les demandes non urgentes), elle fixe un délai de réponse à l'autorité de poursuite pénale compétente. Cette dernière fournit, en respectant le délai fixé, les informations dont elle dispose à la CEA fedpol, qui répond ensuite à la demande en transmettant les informations indirectement disponibles. Les demandes urgentes concernant des informations que détiennent les autorités cantonales de poursuite pénale sont particulièrement complexes pour ces dernières et pour la CEA fedpol en raison du délai très court de 3 jours civils, et leur traitement représente une grande charge de travail. Pour ces raisons, les exigences en matière d'urgence sont également plus élevées (cf. commentaire de l'art. 6, al. 2, let. g).

Si'il n'est pas possible de répondre à la demande d'informations dans le délai prescrit, la CEA fedpol informe l'État Schengen requérant du retard et lui indique dans quel délai il recevra la réponse.

Al. 3

Le délai de réponse est suspendu lorsque la demande d'informations ne répond pas aux exigences de fond et que des précisions ont été demandées pour y répondre.

Al. 4

Si la communication des informations demandées requiert, en vertu du droit national, une approbation judiciaire, il est possible de déroger aux délais prescrits. Dans ce cas, la CEA fedpol doit informer le point de contact national ou l'autorité de poursuite pénale désignée de l'État Schengen du motif et de la durée du retard. Si l'approbation d'une autorité judiciaire est nécessaire pour l'échange d'informations, elle est sollicitée d'office par la CEA fedpol par le biais de l'autorité de poursuite pénale ou de justice compétente. Cette approbation est par exemple requise dans le cas d'informations relatives à une procédure pénale en cours.

Art. 10 Obtention d'informations

Al. 1

Afin que la CEA fedpol, en tant que point de contact national, puisse répondre aux demandes d'informations dans les délais impartis, les autorités de poursuite pénale compétentes de la Confédération et des cantons doivent lui fournir les informations dont elles disposent, pour autant que les bases légales correspondantes existent (cf. commentaire de l'art. 10, al. 3). Contactées par téléphone par la CEA fedpol, elles lui transmettent les informations qu'elles sont aussi autorisées à communiquer à d'autres autorités de poursuite pénale à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions en vertu du droit suisse. À cet effet, la CEA fedpol recherche, dans la mesure du possible et grâce aux moyens existants (par ex. index national de police), quelle autorité de poursuite pénale dispose des informations requises et lui demande de les lui transmettre. Dès lors que l'utilisation des informations demandées est restreinte – notamment en raison d'enquêtes secrètes en cours –, l'autorité qui

fournit les données en informe la CEA fedpol, qui en informe à son tour l'autorité requérante lorsqu'elle reçoit la réponse.

Al. 2

La CEA fedpol transmet la demande aux autorités de poursuite pénale compétentes et fixe un délai pour transmettre les informations requises. Si les informations figurent dans des systèmes d'information cantonaux auquel la CEA fedpol n'a pas directement accès, le délai de réponse à la demande d'informations est de 3 jours civils en cas de demande urgente et de 7 jours civils en cas de demande non urgente (cf. art. 9). L'échange national d'informations et la réponse à la demande doivent avoir lieu dans ces délais. En raison des brefs délais prévus à l'art. 9, les autorités de poursuite pénale compétentes doivent faire en sorte de fournir rapidement les informations demandées à la CEA fedpol. Si la CEA fedpol peut accéder directement aux informations, elle peut répondre elle-même à la demande, sans impliquer les autorités de poursuite pénale compétentes.

Al. 3

La mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 nécessite une base légale qui permette aux autorités de poursuite pénale compétentes de communiquer à la CEA fedpol les informations disponibles requises pour répondre à une demande. Les bases légales nécessaires doivent donc être créées. Quant à la question de savoir si ces bases légales doivent être créées au niveau fédéral ou cantonal, cela dépend des informations et des données concernées. Il s'agit de distinguer quel type d'informations doit être transmis. Les informations concernées par la transmission à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions sont les suivantes:

- Données de police criminelle: ces informations servent à détecter et à poursuivre des infractions dans le cadre d'enquêtes préliminaires.
- Données de police judiciaire: ces informations servent à poursuivre des infractions dans le cadre d'investigations policières au sens du CPP. Une investigation policière est lancée dès lors qu'il existe un élément constitutif d'infraction suffisant (art. 306 CPP). Les données de police criminelle deviennent des données de police judiciaire dès lors qu'une investigation policière est lancée.
- Données de police de sécurité: ces informations servent à prévenir les dangers et à maintenir l'ordre et la sécurité dans l'espace public.

La Confédération ne peut accomplir que les tâches que lui attribue la Constitution (Cst.)⁴³ (art. 3 et 42, al. 1, Cst.). Par conséquent, elle ne peut créer elle-même les bases légales pour l'échange d'informations entre la CEA fedpol et les autorités de poursuite pénale compétentes que si une compétence législative lui est attribuée dans ce domaine. La Confédération ne peut édicter de dispositions relevant du droit de

police que si celles-ci concernent des tâches suffisamment liées à la poursuite pénale dans le cadre de la juridiction fédérale de sorte que l'on puisse invoquer l'art. 123, al. 1, Cst. C'est sur cette base que la Confédération a édicté le CPP. Comme les tâches de police judiciaire des cantons se fondent sur le CPP, l'art. 123 Cst. peut servir de base à une réglementation fédérale de la consultation de données par la police, pour autant que des *données de police judiciaire* soient concernées, à savoir des données que les cantons traitent lors de la poursuite pénale d'infractions spécifiques en vertu du CPP. S'agissant des *données de police criminelle* et des *données de police de sécurité* traitées en vertu de lois cantonales de police, la Confédération ne se voit pas attribuer de compétences législatives⁴⁴. La définition des moyens permettant de prévenir les infractions ou d'établir qu'elles peuvent être commises relève donc du droit de police, c'est-à-dire des cantons⁴⁵. Une grande partie des données de police cantonales relèvent de la police de sécurité et de la police criminelle et sont issues d'enquêtes préliminaires.

En vertu de cet article, l'obligation d'échanger des informations de police est contraignante pour les cantons dans la mesure où les infractions faisant l'objet de l'échange d'informations sont soumises à la juridiction fédérale (en particulier art. 23 et 24 CPP) ou que les informations sont traitées dans le cadre d'investigations (art. 306 CPP). Lorsque l'échange d'informations ne relève pas des compétences législatives de la Confédération, les cantons doivent créer leurs propres bases légales afin d'assurer la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977⁴⁶, pour autant qu'ils n'en aient pas encore⁴⁷. À noter que l'échange d'informations entre les autorités cantonales de poursuite pénale et la CEA fedpol est déjà possible par le biais de l'assistance administrative. Ainsi, les autorités cantonales de poursuite pénale transmettent à la CEA fedpol, sur demande, les informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, à savoir répondre aux demandes d'informations. Lors de la transmission, il convient toutefois de s'assurer que les informations requises soient transmises à la CEA fedpol dans les délais prévus par la directive (UE) 2023/977.

La motion 18.3592 Eichenberger « Échange de données de police au niveau national » du 14 juin 2018 charge le Conseil fédéral de créer une plate-forme reliant les bases de données de police cantonales existantes, qui devra permettre aux corps de police cantonaux et aux organes de police fédéraux de consulter directement, et depuis partout en Suisse, les données de police relatives aux personnes et à leurs antécédents.

⁴⁴ ATF 140 I 353, 360, consid. 5.1

⁴⁵ Avis du Conseil fédéral du 23 mai 2012 concernant le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 3 février 2012 relatif à l'initiative parlementaire « Investigation secrète, Restreindre le champ d'application des dispositions légales », FF 2012 5183, 5185, avec renvois

⁴⁶ Cf. art. 9, al. 1, de la Convention du 20 mars 2009 entre la Confédération et les cantons relative à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin; RS 362.1.

⁴⁷ Dans le cadre d'un sondage concernant POLAP, BE, UR, LU, SZ et AG ont indiqué disposer des bases légales leur permettant d'échanger des données de manière automatisée avec la Confédération. Le canton de BL estime que sa base légale est suffisante pour les demandes visant un cas particulier. Quant aux cantons de GL, NW, AI, BS, FR, SH, VD, ZH, GR ZG, OW et SG, ils affirment que les projets législatifs qui permettraient l'échange automatisé sont en cours.

À cet effet, la Confédération et les cantons ont lancé un programme commun visant la mise en place d'une plate-forme de recherche (POLAP) qui permettra, au moyen d'une seule interrogation, de consulter des données policières et migratoires cantonales, nationales et internationales en parallèle et de façon standardisée dans les systèmes sources. De même, une solution visant à rendre l'échange d'informations juridiquement possible entre les cantons est en cours d'élaboration, garantissant ainsi l'interopérabilité au niveau suisse. Une seule interrogation permettra de consulter les données de différents systèmes cantonaux, fédéraux et internationaux ou de déterminer quelle autorité dispose des informations correspondantes. POLAP ne permet pas d'échanger de données physiques, mais simplifierait sensiblement l'échange d'informations au sens du présent projet de loi pour la Confédération et les cantons, réduisant ainsi considérablement leur charge de travail lorsqu'il s'agit de répondre dans les délais aux demandes d'informations des États Schengen. Actuellement, la CEA fedpol doit s'adresser à chaque canton pour obtenir les informations requises afin de répondre aux demandes. Eu égard à la compétence législative de la Confédération et des cantons susmentionnée, la création des bases légales nécessaires constitue un défi de taille. À l'heure actuelle, seule une minorité des cantons disposent des bases légales requises pour la mise en place d'un échange national d'informations de police. Ces dernières doivent d'abord être créées pour que les systèmes d'informations cantonaux soient raccordés à la plate-forme.

Depuis 2018 déjà, la Confédération et les cantons sont à la recherche de solutions pour mettre en œuvre la motion Eichenberger. Des projets prometteurs ont déjà été lancés, comme la convention intercantonale relative à l'échange de données pour exploiter des plates-formes de recherche et des banques de données communes ou la création d'une nouvelle compétence ponctuelle de la Confédération visant à régler la consultation. Indépendamment de ces deux solutions, le législateur fédéral pourrait mettre en œuvre partiellement la motion Eichenberger sur la base de l'art. 123, al. 1, Cst., ce qui permettrait de régler de façon définitive la consultation des données de police judiciaire se fondant sur le CPP. La consultation des données de police traitées en vertu de lois cantonales doit toutefois être réglée par les cantons. Ceux-ci doivent aussi définir eux-mêmes quelles données spécifiques issues de leurs systèmes d'information de police pourront être consultées avec POLAP. Dans le cadre du présent projet de loi, le législateur renonce toutefois à la création d'une base légale générale applicable à la consultation des données de police judiciaire. Le présent article se limite à l'échange d'informations entre la CEA fedpol et les autorités de poursuite pénale compétentes de la Confédération et des cantons. La mise en place de POLAP est longue et complexe. Les bases légales doivent être élaborées de façon minutieuse, notamment en raison de la protection des données. Imposer une mise en œuvre partielle de ce projet complexe dans le cadre d'un développement précipité de Schengen ne mène à rien, si ce n'est à mettre en péril les efforts déployés jusqu'à présent par la Confédération et les cantons. Les cantons disposant des bases légales permettant la consultation par l'intermédiaire de POLAP pourraient déjà être raccordés progressivement dès la mise en service de POLAP. En d'autres termes, ils pourraient raccorder leurs systèmes d'information à POLAP, ce qui simplifierait grandement l'échange d'informations entre la Confédération et les cantons.

Art. 11 Demandes émanant de la Suisse

Al. 1

Les autorités suisses de poursuite pénale soumettent leur demande de transmission d'informations disponibles à la CEA fedpol, qui est responsable de la transmission des demandes émanant de la Suisse aux autres États Schengen (cf. art. 5). Les autorités de poursuite pénale désignées ne peuvent pas adresser directement leur demande au point de contact national d'un autre État Schengen. La centralisation de l'échange d'informations permet d'uniformiser et de mieux coordonner la coopération avec les autorités de poursuite pénale des autres États Schengen. Raccordée à l'application SIENA, la CEA fedpol dispose par ailleurs de l'infrastructure et des connaissances requises pour traiter et coordonner les demandes destinées aux autorités de poursuite pénale des États Schengen. En outre, le fait que l'échange d'informations passe exclusivement par la CEA fedpol contribue à décharger les cantons sur les plans administratif et du personnel et à mieux contrôler le flux d'informations.

Al. 2

Conformément à l'art. 11 de la directive (UE) 2023/977, tous les États Schengen sont tenus d'établir une liste comportant une ou plusieurs des langues dans lesquelles leur point de contact national peut procéder à l'échange d'informations. La Commission européenne publie en ligne une compilation de ces listes. La demande doit être soumise dans une langue spécifiée par l'État Schengen concerné ou en anglais et contenir les éléments mentionnés à l'art. 6, al. 2, let. a à h, P-LEIS. L'autorité de poursuite pénale requérante transmet la demande à la CEA fedpol dans la langue exigée.

Al. 3

La CEA fedpol vérifie si la demande est complète, c'est-à-dire si elle contient les informations nécessaires mentionnées à l'art. 6 du projet de loi et si elle est rédigée dans la langue souhaitée par l'État Schengen requis. Il ne lui appartient toutefois pas de contrôler l'exactitude du contenu de ces informations. Si la demande n'est pas complète, elle en informe l'autorité de poursuite pénale requérante, qui peut compléter sa demande par écrit. Si l'État Schengen requis exige que des compléments soient apportés, la CEA fedpol en informe l'autorité de poursuite pénale requérante.

Al. 4

La CEA fedpol transmet la demande de l'autorité de poursuite pénale requérante au point de contact national de l'État Schengen concerné en lui demandant d'y répondre dans le délai prévu. À cet effet, elle utilise les canaux de communication prévus à l'art. 3, al. 3, du projet de loi. Lors de la transmission des informations, elle attire l'attention de l'autorité requérante sur les restrictions à leur utilisation et sur l'obligation de garder le secret. S'agissant des restrictions à l'utilisation des informations, il convient de noter que la directive (EU) 2023/977 ne régit pas la

communication et l'utilisation d'informations comme preuves dans une procédure judiciaire. Par conséquent, les informations transmises ne peuvent être utilisées comme preuves dans une procédure judiciaire que si l'État Schengen concerné y a consenti. Si dans sa réponse à la demande, l'État Schengen concerné n'indique pas que les informations peuvent être utilisées comme preuves dans une procédure judiciaire, il convient d'obtenir au préalable son approbation.

Art. 12 Transmission d'informations à d'autres États Schengen

Al. 1

En vertu de l'art. 7 de la directive (UE) 2023/977, les autorités de poursuite pénale des États Schengen sont autorisées à communiquer spontanément les informations dont elles disposent aux autorités de poursuite pénale compétentes des autres États Schengen lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que ces informations pourraient présenter un intérêt pour ces autres États membres à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Aucune obligation ne s'applique à l'échange spontané d'informations relatif à des infractions qui ne constituent pas des infractions graves au sens de l'annexe 3.

Al. 2

En vertu de l'art. 7 de la directive (EU) 2023/977, les autorités de poursuite pénale des États Schengen doivent veiller à communiquer de leur propre initiative – donc spontanément – les informations dont elles disposent aux autorités de poursuite pénale compétentes des autres États Schengen lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que ces informations pourraient présenter un intérêt pour ces autres États membres à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions graves. Si une autorité de poursuite pénale dispose d'éléments concrets indiquant par exemple qu'une explosion de distributeurs de billets ou un attentat terroriste risque d'être commis dans un autre État Schengen, elle transmet spontanément, via la CEA fedpol, les informations concernées au point de contact national dudit État Schengen. Il n'est pas nécessaire d'examiner en plus dans chaque procédure si des informations doivent être échangées spontanément. Des indices concrets peuvent par exemple être révélés lors d'un interrogatoire de police.

Contrairement à la transmission d'informations sur demande, la communication des informations se fait sans demande préalable d'informations. Lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI déjà, l'art. 7, al. 1, LEIS constituait la base légale de l'obligation de l'échange spontané d'informations concernant les infractions visées par le droit national qui correspondent ou sont équivalentes aux infractions graves prévues par le mandat d'arrêt européen⁴⁸. Les infractions qui sont équivalentes aux infractions graves prévues par le mandat d'arrêt sont énumérées à l'annexe 3. Conformément à l'art. 1, par. 3, de la directive (UE) 2023/977, les actes visés à l'art. 3, par. 1 et 2, du règlement Europol constituent des infractions graves, tout comme celles

⁴⁸ FF 2008 8123, 8144

visées par le mandat d'arrêt européen. Cette définition doit être prise en compte lors de la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 en ce sens que le contenu de l'annexe 1 est transposé dans le droit national. L'énumération figurant à l'annexe 3 comprend cependant aussi l'ensemble des actes visés par le règlement Europol, raison pour laquelle les infractions graves visées à l'art. 1, par. 3, de la directive (UE) 2023/977 sont ainsi couvertes. Font aussi partie de l'énumération les actes terroristes (cf. annexe 3, ch. 22), qui sont identiques à ceux couverts par la directive (UE) 2017/541⁴⁹.

La transmission spontanée d'informations ne peut avoir lieu qu'en présence d'un soupçon initial au moins relatif à la personne concernée.

L'obligation de transmettre spontanément des informations s'applique également aux autorités de poursuite pénale cantonales. Pour mettre en œuvre la directive (UE) 2023/977, des bases légales régissant l'échange spontané d'informations doivent être créées aussi au niveau cantonal, si elles n'existent pas déjà⁵⁰. À cet égard, il convient de noter que l'échange spontané d'informations doit lui aussi passer exclusivement par le point de contact national (art. 3).

Al. 3

La transmission spontanée d'informations est exclue s'il existe un motif de refus prévu à l'art. 8, al. 1, P-LEIS (cf. commentaire de l'art. 8). Les dispositions de l'entraide judiciaire internationale n'étant pas affectées par la présente loi, aucune information entrant dans le champ d'application de l'art. 75a, al. 2, EIMP ne doit non plus être transmise spontanément par l'intermédiaire de la police.

Al. 4

Comme prévu à l'art. 3, al. 1, l'échange d'informations prévu par la présente loi passe exclusivement par la CEA fedpol en tant que point de contact national. Se fondant sur cette disposition, les autorités de poursuite pénale fournissent à la CEA fedpol les informations prévues pour la transmission au point de contact national compétent de l'État Schengen concerné si celles-ci concernent des infractions relevant de la juridiction fédérale ou doivent être traitées conformément à l'art. 306 CPP. Dans les autres cas, elles les transmettent à la CEA fedpol si le droit cantonal le prévoit. En raison de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine policier, une base légale cantonale propre est nécessaire pour pouvoir transmettre des informations qui ne concernent pas des infractions relevant de la juridiction fédérale ou qui doivent être traitées conformément à l'art. 306 CPP. Cette base légale doit permettre la transmission d'informations aux autorités de poursuite pénale des autres États Schengen par l'intermédiaire de la CEA fedpol à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Les cantons devraient déjà

⁴⁹ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JO L 88 du 31.3.2017, p. 6

⁵⁰ Par ex. art. 144, al. 3, de la loi du 10 février 2019 sur la police du canton de Berne (RSB 551.1)

disposer de ces bases légales, étant donné qu'en vertu de la décision-cadre 2006/960/JAI, les autorités de poursuite pénale suisses sont déjà tenues de transmettre spontanément des informations à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions graves. Les lois sur la police cantonales devraient aussi déjà contenir des dispositions permettant la coopération avec les autorités de police de la Confédération ainsi que l'échange d'informations visant à prévenir et à détecter les infractions. La transmission d'informations à la CEA fedpol devrait ainsi être couverte.

L'autorité de poursuite pénale transmet à la CEA fedpol les informations devant l'être spontanément dans la langue spécifiée par l'État Schengen concerné.

Al. 5

La CEA fedpol constitue l'autorité responsable de l'exécution de l'échange d'informations conformément à la directive (UE) 2023/977. Il s'agit donc de garantir que les autorités de poursuite pénale lui fournissent les informations devant être transmises aux autorités de poursuite pénale compétentes des États Schengen. La CEA fedpol réceptionne ces informations et vérifie qu'elles sont rédigées dans la langue requise, qu'elles respectent les exigences fixées à l'art. 6, al. 2, et qu'il n'existe aucun motif de refus.

Al. 6

Si les conditions énoncées à l'al. 5 sont remplies, la CEA fedpol transmet les informations au point de contact national de l'État Schengen concerné en indiquant dans tous les cas les restrictions éventuelles d'utilisation (par ex. utilisation exclusivement à des fins d'enquête et non comme moyens de preuve) et l'obligation de garder le secret.

Art. 13 Informations transmises par d'autres États Schengen

Al. 1

La CEA fedpol réceptionne les informations que d'autres États Schengen lui ont transmises spontanément. Elle examine si ces informations revêtent un intérêt pour les autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, les leur transmet. Une autorité de poursuite pénale est réputée intéressée lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que ces informations pourraient présenter un intérêt pour une telle autorité à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. Si, par exemple, la CEA fedpol reçoit de la France des informations concernant l'aide ou l'incitation à l'entrée ou à la sortie illégales, elle les transmet aux autorités de poursuite pénale des cantons limitrophes de la France et à l'OFDF.

Al. 2

Les informations transmises ne peuvent être utilisées qu'à des fins de prévention, de constatation et de poursuite des infractions. La CEA fedpol attire l'attention des autorités de poursuite pénale sur les restrictions concernant leur utilisation et sur l'obligation de garder le secret.

Art. 14 Traitement des données

Pour accomplir les tâches visées à l'art. 4, la CEA fedpol se voit octroyer le droit de traiter des données personnelles sensibles ainsi que celles qui ne sont pas qualifiées de sensibles. Ce droit se limite aux données à caractère personnel énumérées à l'annexe 2. La notion de « traitement » comprend toute opération relative à des données personnelles, plus particulièrement la collecte, la conservation et l'exploitation de données. Cette autorisation s'applique aussi bien aux données reçues des États Schengen qu'à celles qui sont transmises aux États Schengen par les autorités suisses de poursuite pénale. La CEA fedpol peut traiter des données si cela s'avère nécessaire pour accomplir les tâches suivantes:

- réceptionner et évaluer les demandes d'informations,
- transmettre les demandes d'informations aux autorités de poursuite pénale compétentes, coordonner leur traitement et communiquer les informations sur la base des demandes,
- coordonner l'analyse et la préparation des informations pour qu'elles soient transmises au point de contact national et, le cas échéant, aux autorités de poursuite pénale compétentes d'autres États Schengen,
- communiquer les informations aux autres États Schengen, sur demande ou spontanément,
- refuser la communication d'informations et, le cas échéant, demander des clarifications ou des précisions,
- transmettre des demandes d'informations au point de contact national d'autres États Schengen et, le cas échéant, des clarifications ou des précisions,
- établir des statistiques à l'intention de la Commission européenne et de la Suisse conformément à l'art. 15.

Lorsqu'elle traite des données à caractère personnel, la CEA fedpol doit tenir compte des principes en matière de protection des données conformément à la LPD. Si les données sont détenues par les autorités cantonales, elles sont soumises au droit cantonal en vigueur.

Pour accomplir ses tâches, la CEA fedpol peut aussi traiter les données sensibles de personnes morales. Le traitement des données de personnes morales est exclu du champ d'application matériel de la LPD. L'art. 57r LOGA constitue la base légale générale directement applicable permettant à la CEA fedpol de traiter les données de personnes morales, y compris les données sensibles⁵¹.

⁵¹ FF 2017 6565, 6722

Pour traiter l'échange d'informations, la CEA fedpol dispose des systèmes policiers de gestion centralisée des affaires et des dossiers, conformément à l'art. 18 LSIP. Destinés à la coopération nationale et internationale, ces systèmes permettent de saisir et de traiter via SIENA les demandes entrantes et sortantes et les informations d'autres États Schengen. Grâce à un réglage approprié, il est possible de garantir que les données sont traitées uniquement dans la limite nécessaire au but visé. Les systèmes de gestion des affaires et des dossiers de fedpol répondent aux exigences visées à l'art. 16 de la directive (UE) 2023/977. Leur exploitation et leur utilisation sont régies par l'art. 18 LSIP.

Art. 15 Statistiques

Al. 1 et 2

La CEA fedpol établit les statistiques requises sur les échanges d'informations qui ont eu lieu avec les autres États Schengen et les transmet à la Commission européenne. Les statistiques sont élaborées de sorte que les personnes concernées ne puissent être identifiées.

Annexe 1

L'annexe 1 énumère les accords d'association à Schengen.

Annexe 2

Seules les informations à caractère personnel entrant dans les catégories de données énumérées sont transmises aux autres États Schengen (cf. commentaire de l'art. 4, al. 2).

Annexe 3

Conformément à l'art. 13, les autorités de poursuite pénale fournissent spontanément aux autorités de poursuite pénale compétentes des autres États Schengen les informations disponibles qui pourraient être importantes pour la prévention, la constatation et la poursuite des infractions graves énumérées à l'annexe 3. Celle-ci dresse une liste des infractions qui correspondent ou sont équivalentes à celles prévues à l'art. 2, par. 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI (relative au mandat d'arrêt européen) et qui sont passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. La liste actuelle des infractions n'est plus à jour. Certaines d'entre elles ont été supprimées et de nouvelles ont été ajoutées. L'adaptation de l'annexe 3 de la LEIS avait déjà été prévue par l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 2021 portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE concernant l'approfondissement de la coopération transfrontalière (coopération Prüm) et du Protocole Eurodac entre la Suisse, l'UE et la

Principauté de Liechtenstein concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives⁵². L'acte modifié n'a pas encore été mis en vigueur. La liste des infractions est à nouveau actualisée dans le cadre de la mise en œuvre de la directive (EU) 2023/977. Comme on ne sait pas encore quel projet entrera en vigueur en premier, les travaux devront être coordonnés (cf. ch. 7). Depuis l'entrée en vigueur de la LEIS, la liste des infractions doit être complétée par les infractions suivantes qui, selon le droit suisse, correspondent ou sont équivalentes à celles prévues par la décision-cadre 2002/584/JAI:

- actes préparatoires délictueux (art. 260^{bis}, al. 1, CP),
- mutilation d'organes génitaux féminins (art. 124 CP),
- soustraction de données personnelles (art. 179^{novies} CP),
- faux dans les titres, obtention frauduleuse d'une constatation fausse, suppression de titres (art. 15, 16, al. 1 et 3, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif⁵³),
- usage de faux, détournement de l'impôt à la source (art. 186, al. 1, et 187, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁵⁴),
- fraude fiscale (art. 59, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes⁵⁵),
- crimes et délits (art. 148, al. 1, de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs⁵⁶),
- faux, constatation fausse, obtention frauduleuse d'une constatation fausse, utilisation d'attestations fausses ou inexactes, titres étrangers, établissement non autorisé de déclarations de conformité, apposition et utilisation non autorisées de signes de conformité (art. 23 à 28 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce⁵⁷),
- usage d'une marque de garantie ou d'une marque collective contraire au règlement (art. 63, al. 4, de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques⁵⁸),
- violation du brevet (art. 81, al. 3, de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets⁵⁹),
- mariage forcé, partenariat forcé (art. 181a CP),

52 FF 2021 2332

53 RS 313.0

54 RS 642.11

55 RS 642.14

56 RS 951.31

57 RS 946.51

58 RS 323.11

59 RS 232.14

- falsification des timbres officiels de valeur, falsification des marques officielles, falsification des poids et mesures, falsification de titres étrangers (art. 245, 246, 248 et 255 CP),
- disparition forcée (art. 185^{bis} CP),
- actes sexuels avec des personnes dépendantes, contrainte sexuelle, actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 188, 189 et 191 CP),
- menace alarmant la population, provocation publique au crime ou à la violence, émeute, actes préparatoires délictueux, organisations criminelles et terroristes, remise d'armes pour la commission d'une infraction, financement du terrorisme, recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste, atteintes à l'ordre constitutionnel, crimes violents visant à intimider la population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou ne pas faire quelque chose (art. 258 à 260^{sexies}, et 275 CP),
- interdiction d'organisations (art. 74 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement⁶⁰),
- discrimination et incitation à la haine (art. 261^{bis} CP),
- génocide, crimes contre l'humanité, infractions graves aux Convention de Genève, autres crimes de guerre, attaque contre des civils ou des biens de caractère civil, traitement médical immotivé, atteinte au droit à l'autodétermination sexuelle ou à la dignité de la personne, recrutement ou utilisation d'enfants soldats, méthodes de guerre prohibées, utilisation d'armes prohibées, rupture d'un armistice ou de la paix, délit contre un parlementaire, retardement du rapatriement de prisonniers de guerre, autres infractions au droit international humanitaire (art. 264, 264a et 264c à 264j CP),
- dispositions pénales (art. 26, al. 2, de la loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées⁶¹),
- délits d'initiés et manipulation de marchés financiers (art. 154, al. 1 et 2, et 155 de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers⁶²)

60 RS 121

61 RS 453

62 RS 958.1

7 Besoin de coordination

La reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 nécessite une coordination particulière avec le projet d'arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au Protocole Eurodac (cf. aussi ch. 6) à deux égards:

- L'arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au Protocole Eurodac modifie et met à jour la liste des infractions figurant à l'annexe 1 LEIS (cf. ch. 4). Cet arrêté n'est toutefois pas encore en vigueur et il n'est pas exclu que le projet aboutisse après l'entrée en vigueur de la présente révision totale de la LEIS, qui modifie aussi ladite annexe (annexe 3 P-LEIS).

Si l'arrêté fédéral relatif à la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au Protocole Eurodac, la liste des infractions figurant à l'annexe 3 devra alors correspondre à celle du premier arrêté.

- Par suite de la révision totale de la LEIS, il faut aussi coordonner les renvois à la loi contenus aux art. 111j, al. 6, let. b, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁶³ et 102a^{quater}, al. 6, let. b, de la loi du 16 juin 1998 sur l'asile (LAsi)⁶⁴ qui figurent dans l'arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au Protocole Eurodac.

Si la révision totale de la LEIS entre en vigueur après l'arrêté fédéral relatif à la coopération transfrontalière et au Protocole Eurodac, il faudra préciser dans une disposition de coordination de ladite loi que les art. 111j, al. 6, let. b, LEI et 102a^{quater}, al. 6, let. b, LAsi renvoient à la LEIS. Mais si la révision totale de la loi entre en vigueur avant ledit arrêté, il faudra alors préciser, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté, que les art. 111j, al. 6, let. b, LEI et 102a^{quater}, al. 6, let. b, LAsi renvoient à la LEIS.

Dans les deux cas, il faudra aussi mettre à jour la liste des éléments constitutifs d'« infractions terroristes » visée à l'art. 111j, al. 6, let. a, LEI. Ne sont plus en vigueur et doivent donc être supprimées de la liste les normes pénales mentionnées aux ch. 9 et 11 (« groupements illicites » [art. 275^{ter} CP] et « infractions selon l'art. 2 de la loi fédérale du 12 décembre 2014⁶⁵ interdisant les groupes “Al-Qaïda” et “État islamique” et les organisations apparentées »).

8 Conséquences

8.1 Remarques liminaires

Il faut souligner que le volume d'informations de police échangé augmente constamment. La CEA fedpol enregistrait ainsi 303 182 demandes entrantes en 2019 contre 423 115 en 2023. Cette tendance devrait s'accroître ces prochaines années du fait de l'interconnexion croissante des bases de données policières et migratoires européennes ainsi que de la participation de la Suisse à la coopération Prüm, qui

⁶³ RS 142.20

⁶⁴ RS 142.31

⁶⁵ RS 122

prévoit notamment l'échange automatique de profils d'ADN et d'empreintes digitales pour l'identification des criminels, mais aussi l'échange de données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs. La CEA fedpol se prépare à cette charge de travail accrue, notamment en standardisant ses processus. Afin de rationaliser la transmission d'informations entre les cantons et fedpol, puis vers les points de contact uniques des autres États Schengen, l'élaboration de formulaires en ligne est proposée dans le cadre de la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 (cf. ch. 8.2, Conséquences pour la Confédération).

Il convient toutefois de préciser qu'à moyen et long terme, une stratégie de gestion de l'information plus globale devrait être mise en place afin de proposer des solutions techniques ou juridiques contribuant à absorber de manière efficiente le flux d'informations croissant devant être traité par la CEA fedpol. Il s'agira ici de mener un projet afin d'évaluer les bases légales, les solutions techniques pertinentes et les synergies avec les autres projets en cours. Une implication des cantons sera nécessaire du fait qu'ils sont les principaux utilisateurs de l'échange d'informations de police. Cette stratégie potentielle n'a toutefois qu'un lien indirect avec la directive (UE) 2023/977, qui n'encadre qu'une partie des demandes à traiter par la CEA fedpol.

8.2 Conséquences pour la Confédération

La directive (UE) 2023/977 ne crée ni de nouvelles banques de données, ni des canaux supplémentaires pour l'échange d'informations. Elle ne définit pas non plus de nouvelles obligations quant à la transmission de données par rapport à ce qui est déjà établi dans la LEIS, mis à part l'obligation de transmettre dans tous les cas les informations par l'intermédiaire du SPOC. Il n'y a ainsi pas de conséquences directes en termes de personnel pour la Confédération.

Actuellement, les données sont transmises par les cantons à la CEA fedpol de manière non structurée, à savoir par simple courrier électronique. Les collaborateurs de la CEA fedpol doivent ensuite extraire manuellement les données pertinentes de chaque courrier et les copier dans les bases de données et systèmes de communication sécurisés pertinents. Afin de rationaliser la transmission d'informations des cantons à la Confédération puis aux partenaires étrangers, des formulaires à remplir en ligne seront mis à la disposition des cantons. Cela permettra d'entrer les données manuellement dans un formulaire en ligne selon le contexte de travail local cantonal (contrôle frontière intérieure, prévention, enquête, signalement dans le Système d'information Schengen [SIS]) afin que celles-ci puissent être directement transmises au système de gestion d'information de fedpol. Les collaboratrices et collaborateurs de la CEA fedpol recevront ainsi des données structurées (selon les différentes catégories du formulaire), les mettront en forme si nécessaire et pourront aisément les transmettre aux points de contact uniques des autres États Schengen via les canaux de coopération existants et obligatoires. Dans le cadre de la directive (UE) 2023/977, il s'agit principalement du système mis à disposition par Europol, à savoir l'application SIENA. La mise en place de ces formulaires sera réalisée en synergie avec un autre projet déjà en cours dans le cadre de la mise en œuvre d'un développement du SIS.

Les coûts liés à la création de ces formulaires sont estimés pour l'heure à 300 000 francs (essentiellement en jours du Centre de services informatiques).

8.3 Conséquences pour les cantons

Les cantons sont également tenus de mettre en œuvre le présent développement et, dans la mesure où ils sont compétents, de le transposer de manière autonome dans leur droit, pour autant que les bases légales nécessaires n'existent pas déjà. À l'instar de ce que prévoit le projet P-LEIS, tous les échanges doivent avoir lieu via le SPOC, à savoir la CEA fedpol. Celle-ci doit s'assurer d'obtenir en temps utile les informations disponibles auprès des autorités cantonales de poursuite pénale, y compris celles collectées et traitées sur la base des lois cantonales de police. À cet effet, la CEA fedpol demande au cas par cas aux cantons s'ils disposent d'informations. Les autorités cantonales de poursuite pénale doivent ensuite fournir les informations demandées à la CEA fedpol, disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, dans les délais prévus par la directive (UE) 2023/977. Les délais et la procédure de transmission des informations entre la CEA fedpol et les cantons existent déjà et la directive (UE) 2023/977 ne les modifie pas. De même, les cantons devraient déjà disposer d'une base légale leur permettant de transmettre, sur demande ou de leur propre initiative, des informations à l'étranger (cf. ch. 4.2). D'un point de vue pratique, les formulaires en ligne mentionnés plus haut seront utilisés pour la transmission d'informations à la CEA fedpol, sans engendrer de coûts pour les cantons.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]⁶⁶ et 7a, al. 1, LOGA). Comme la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 nécessite des modifications législatives (révision de la LEIS), l'échange de notes concernant la reprise de cette directive et les modifications législatives en vue de sa mise en œuvre sont soumis à l'approbation du Parlement.

Le projet de loi figurant en annexe de l'arrêté fédéral (révision de la LEIS) se fonde sur les art. 54, al. 1, et 123, al. 1, Cst. En ce qui concerne l'échange d'informations transfrontalier entre les points de contact nationaux, la réglementation prévue se base sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Cette disposition est également à la base de

⁶⁶ RS 171.10

l'obligation incombant aux cantons de procéder à cet échange d'informations par le biais d'un service central (point de contact national) permettant de canaliser et de coordonner l'échange d'informations avec les autres États Schengen. Elle donne à la Confédération une compétence subsidiaire devant être interprétée strictement s'agissant des actes législatifs internes, dans la mesure où ces derniers présentent un lien étroit avec les affaires étrangères et produisent des effets au-delà des frontières nationales⁶⁷. L'obligation d'avoir recours exclusivement au point de contact national pour l'échange d'informations transfrontalier avec les autorités de poursuite pénale des autres États Schengen est une mesure organisationnelle qui met en avant l'aspect international nécessaire. De plus, cette règle correspond également au principe figurant à l'art. 56, al. 3, Cst., qui prévoit que les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération si des autorités étrangères de rang inférieur ne sont pas concernées.

La compétence législative de la Confédération prévue à l'art. 54, al. 1, Cst. ne doit pas être interprétée de manière trop large; lorsqu'elle met en œuvre des traités internationaux, la Confédération est liée à la répartition des compétences interne. « Si la conclusion des traités internationaux obéit à des règles de compétence particulières, leur mise en œuvre obéit quant à elle aux règles habituelles de répartition des compétences. Ainsi, lorsqu'elle adhère à un traité international dont l'objet relève de la compétence des cantons, la Confédération ne saurait se fonder sur ce traité pour édicter les dispositions législatives de mise en œuvre. Cette tâche incombe aux cantons. »⁶⁸ La Confédération ne peut pas se fonder sur l'art. 54 Cst. pour régler de manière contraignante la transmission d'informations des autorités cantonales de poursuite pénale au point de contact national (CEA fedpol).

Pour ce faire, elle peut se baser en partie sur l'art. 123, al. 1, Cst., qui prévoit que la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. Dans ce cadre, la Confédération peut réglementer l'échange de données de police, dans la mesure où il s'agit d'informations concernant des infractions soumises à la juridiction fédérale (art. 23 s. CPP) ou d'informations traitées dans le cadre d'investigations (art. 306 CPP). Toutefois, il n'existe actuellement aucune base constitutionnelle permettant la transmission au point de contact national des informations que les autorités cantonales de poursuite pénale traitent sur la base des lois cantonales de police. Il incombe donc aux cantons de créer, le cas échéant, la base légale correspondante.

9.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

En reprenant ce développement de l'acquis de Schengen, la Suisse remplit ses obligations découlant de l'AAS. Elle contribue par ailleurs à l'application uniforme

⁶⁷ Ehrenzeller/Portmann, commentaire saint-gallois relatif à l'art. 54 Cst., N. 12 s., avec renvois

⁶⁸ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010. « Sécurité intérieure. Clarification des compétences », FF 2012 4161, 4190 s., 4193

des principes régissant l'échange d'informations entre autorités de poursuite pénale de l'espace Schengen. La reprise de la directive (UE) 2023/977 et la révision totale de la LEIS sont également compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Ces mesures sont compatibles avec la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶⁹, le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU)⁷⁰ et les autres engagements internationaux de la Suisse dans ce domaine. La reprise de cette directive européenne et les modifications légales qu'elle induit sont ainsi conformes aux obligations internationales de la Suisse.

9.3 Forme de l'acte à adopter

La reprise de la directive (UE) 2023/977 ne constituant pas une adhésion de la Suisse à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale, l'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes n'est pas soumis au référendum visé à l'art. 140, al. 1, let. b, Cst.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

Le présent échange de notes concernant la reprise de la directive (UE) 2023/977 est conclu pour une durée indéterminée, mais il peut être dénoncé en tout temps et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Néanmoins, sa mise en œuvre nécessite une révision totale de la LEIS. L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes est donc sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral lorsqu'ils sont soumis ou sujets à référendum (art. 24, al. 3, LParl).

En vertu de l'art. 141a, al. 2, Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité. Les dispositions législatives proposées servent à la mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 et découlent directement des obligations qui y sont contenues. Le projet d'acte de mise en œuvre peut dès lors être intégré dans l'arrêté portant approbation.

9.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de

⁶⁹ RS 0.101

⁷⁰ RS 0.103.2

nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Par conséquent, il n'est pas soumis au frein aux dépenses.

9.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) est respecté dans le cadre de la modification de la loi proposée pour mettre en œuvre la directive (UE) 2023/977: la Confédération n'assume aucune nouvelle tâche qui était jusqu'ici dévolue aux cantons. Le projet ne touche pas à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni à leur accomplissement.

Le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2, Cst.) est également respecté: le projet ne devrait pas générer de coûts en sus de ceux engendrés par POLAP. L'équivalence fiscale est donc respectée s'agissant de la cohérence entre les agents payeurs et les décideurs.

9.6 Protection des données

Communication de données personnelles à d'autres États Schengen

Le traitement des données par les autorités fédérales est régi par la LPD. Il est soumis à la surveillance du PFPDT. La LPD prévoit notamment des exigences en matière de communication de données personnelles à l'étranger (art. 16 s.). Conformément à l'art. 16 LPD, les données personnelles ne peuvent être communiquées à l'étranger que si la législation de l'État concerné assure un niveau de protection adéquat. Le Conseil fédéral vérifie l'adéquation de la législation étrangère. Le traitement de données personnelles doit être conforme à la directive (UE) 2016/680 pour tous les États Schengen. Le Conseil fédéral vérifie si les États Schengen disposent de la législation requise et si celle-ci est appliquée. L'annexe 1 de l'ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo)⁷¹ énumère les États, territoires, secteurs déterminés dans un État et organismes internationaux dans lesquels un niveau de protection adéquat des données est garanti. Le traitement des données par les autorités cantonales et communales est régi par le droit sur la protection des données du canton compétent, qui doit quant à lui être conforme aux exigences de la directive (UE) 2016/680.

Traitement de données personnelles par la CEA fedpol

Le présent projet de loi règle les conditions et les modalités relatives à l'échange d'informations pouvant être transmises à d'autres États Schengen en vertu du droit national pour prévenir et poursuivre des infractions. Le point de contact national (la CEA fedpol), est compétent pour cet échange. Il sert de plaque tournante entre les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales et les points de contact nationaux et les autorités de poursuite pénale désignées des États Schengen. La CEA fedpol ne

⁷¹ RS 235.11

peut traiter les informations qu'elle reçoit que dans la limite de ses tâches et de ses compétences. Les données devant être enregistrées dans le système de traitement des cas pour qu'elle puisse accomplir ses tâches ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire.

Protection des données et sécurité des données

Conformément au présent projet de loi, seules sont transmises à d'autres États Schengen les informations visées à l'annexe 2 qui sont disponibles dans un système d'information ou peuvent être consultées sans recourir à la contrainte et qui peuvent être communiquées en vertu du droit national pour prévenir et poursuivre des infractions. La conservation, la transmission et le traitement des informations disponibles sont régis par les dispositions en matière de protection des données des systèmes d'information concernés ou les dispositions générales de la LPD et les dispositions cantonales en la matière. La maîtrise des données, et donc la responsabilité de leur gouvernance (qualité des données et délais d'effacement notamment), incombe à leur propriétaire respectif, c'est-à-dire à la Confédération pour les systèmes fédéraux et aux cantons pour les systèmes cantonaux. C'est pourquoi il appartient aux propriétaires des données de garantir que leurs propres systèmes disposent d'un niveau suffisant de protection et de sécurité des données. La protection et la sécurité des données sont donc garanties grâce aux dispositions légales relatives aux systèmes d'informations concernés.

Pas de nécessité d'une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles

La mise en œuvre de la directive (UE) 2023/977 et de la révision totale de la LEIS permet de préciser les conditions et les modalités relatives à l'échange d'informations avec les autorités de poursuite pénale d'autres États Schengen qui prévalent depuis la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI. Si les conditions énoncées dans la directive (UE) 2023/977 et inscrites dans la LEIS sont remplies et que les informations peuvent aussi être échangées entre les autorités de poursuite pénale nationales (*principe d'égalité de traitement*; cf. commentaire de l'art. 5), les informations nécessaires pour répondre à la demande doivent être transmises à l'État Schengen requérant. Ce dernier doit garantir un niveau de protection des données équivalent, conformément à ce qui est indiqué dans l'*annexe 1* de l'OPDo. L'échange d'informations entre la CEA fedpol et les autorités suisses de poursuite pénale d'une part, et entre la CEA fedpol et les autorités de poursuite pénale des autres États Schengen d'autre part, a lieu sur la base des processus et des systèmes existants. De même, le traitement des données concernées se fonde sur les bases légales en vigueur. Les droits des personnes concernées sont pris en compte dans les actes législatifs existants, ce qui garantit la protection nécessaire. La révision totale de la LEIS n'a pas incidence sur les droits d'accès aux systèmes d'information concernés. Les risques liés au traitement des données sont couverts par les bases légales (droits d'accès, journalisation, durée de conservation des données, etc.) régissant les systèmes d'information concernés et les mesures techniques qui s'appliquent aux systèmes d'information concernés. Le traitement des données prévu dans le cadre du présent projet de loi n'entraîne pas un risque élevé pour la personnalité ou les droits fondamentaux des personnes

concernées. Pour ces motifs, une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles au sens de l'art. 22 LPD n'est par conséquent pas nécessaire.

Liste des abréviations utilisées

| | |
|------------|--|
| AAD | Accord d'association à Dublin |
| AAS | Accord d'association à Schengen |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police de Suisse |
| CCPCS | Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse |
| CEA fedpol | Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol |
| CP | Code pénal |
| CPP | Code de procédure pénale |
| Cst. | Constitution |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| EIMP | Loi sur l'entraide pénale internationale |
| Europol | Office européen de police |
| FF | Feuille fédérale |
| Interpol | Organisation internationale de police criminelle |
| IPAS | Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes |
| JAI | Justice et affaires intérieures |
| JANUS | Système d'information de la Police judiciaire fédérale |
| JO | Journal officiel |
| LEIS | Loi sur l'échange d'informations Schengen |
| LOGA | Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration |
| LParl | Loi sur le Parlement |
| LPD | Loi fédérale sur la protection des données |

| | |
|----------|--|
| LSI | Loi sur la sécurité de l'information |
| LSIP | Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération |
| OFDF | Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OPDo | Ordonnance sur la protection des données |
| Org DFJP | Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police |
| PF PDT | Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence |
| POLAP | Plate-forme de recherche de police |
| RS | Recueil systématique |
| SIENA | Application de réseau d'échange sécurisé d'informations (<i>Secure Information Exchange Network Application</i>) |
| SIRENE | <i>Supplementary Information REquest at the National Entry</i> |
| SYMIC | Système d'information central sur la migration |
| SPOC | <i>Single Point of Contact</i> |
| UE | Union européenne |