

3. Ordre juridique

Vue d'ensemble

Généralités

- 94.434 Initiative parlementaire (Sandoz Suzette). Nom de famille des époux
- 97.457 Initiative parlementaire (Suter Marc). Droit de succession du conjoint survivant. Précision
- 98.067 Loi sur les fors
- 99.027 Libre circulation des avocats. Loi fédérale
- 99.034 CO. Révision du Titre trente-deuxième
- 99.067 Traitement de données personnelles. Bases légales
- 99.464 Initiative parlementaire (CAJ-CN). Réhabilitation des personnes ayant sauvé des réfugiés ou lutté contre le nazisme et le fascisme
- 99.467 Initiative parlementaire (Marty Dick). Les animaux dans l'ordre juridique suisse
- 00.018 Enregistrement des dessins et modèles industriels. Loi sur la protection des designs
- 00.055 Documents d'identité des ressortissants suisses. Loi
- 00.057 Loi sur le commerce itinérant
- 01.014 CC. Modification (Tenue informatisée des registres de l'état civil)
- 01.028 « Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) » et « Les animaux ne sont pas des choses ! ». Initiatives populaires
- 01.044 Signature électronique. Loi
- 02.015 Libre circulation des avocats. Loi

Organisation judiciaire fédérale

- 99.440 Initiative parlementaire (CdG-CN/CdG-CE). Décharger le Tribunal fédéral. Révision partielle de l'organisation judiciaire
- 99.441
- 01.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale

Droit pénal

- 94.441 Initiative parlementaire (Goll Christine). Exploitation sexuelle des enfants. Meilleure protection
- 96.464 Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence commis sur des femmes. Révision de l'article 123 CP
- 96.465 Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence à caractère sexuel commis sur un conjoint. Modification des articles 189 et 190 CP
- 97.462 Initiative parlementaire (Frick Bruno). Code pénal. Révision de l'art. 179^{quinquies} pour la protection des mouvements d'affaires
- 98.009 Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Modification de lois
- 98.038 CP, CPM et loi fédérale sur le droit pénal des mineurs. Modification
- 99.026 CP et CPM. Révision du droit pénal de la corruption
- 99.031 Transfèrement des délinquants. Traité entre la Suisse et la Thaïlande

- 00.041 CP et CPM. Infractions contre l'intégrité sexuelle
- 00.090 Cour pénale internationale. Adhésion
- 00.092 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec la Région spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine
- 01.025 « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables ». Initiative populaire
- 01.038 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Maroc
- 01.042 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec l'Egypte
- 01.457 Initiative parlementaire (CAJ-CE). Prescription de l'action pénale
- 02.035 Transfèrement des personnes condamnées. Modification de la loi sur l'entraide pénale

Droit de la nationalité

- 01.076 Loi sur la nationalité. Révision
- 01.455 Initiative parlementaire (CIP-CN). Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires

Egalité des droits

- 00.094 « Droits égaux pour les personnes handicapées ». Initiative populaire et loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

- 98.037 Correspondance postale et des télécommunications. Surveillance
- 99.091 Coopération policière et judiciaire avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein. Accords
- 00.069 Coopération en matière de lutte contre la criminalité. Convention avec la Hongrie
- 00.088 Utilisation de profils d'ADN. Loi
- 01.064 Partage des valeurs patrimoniales confisquées. Loi fédérale

Généralités

94.434 Initiative parlementaire (Sandoz Suzette). Nom de famille des époux

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 31.08.1998 (FF 1999 4565)

Avis du Conseil fédéral : 19.04.1999 (FF 1999 4894)

Rapport complémentaire de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) 26.04.1999 (FF 1999 6894)

Situation initiale

Le présent projet vise à modifier le droit relatif au nom patronymique en vue de réaliser l'égalité entre les sexes la plus accomplie possible. Les époux pourront à l'avenir choisir de porter un nom de famille commun ou de continuer à porter chacun le leur. S'ils se décident pour un nom de famille commun, ils peuvent choisir celui de l'épouse ou celui de l'époux.

La réglementation nouvelle du choix du nom de famille pour les époux entraîne naturellement des changements pour les dispositions relatives au patronyme des enfants : les parents ne portant pas le même nom de famille devraient ainsi pouvoir choisir lequel de ces deux noms leurs enfants porteront.

Selon le droit en vigueur aujourd'hui, l'épouse acquiert le droit de cité communal et cantonal de son mari, sans toutefois perdre le sien. Pour adopter, ici aussi, une règle satisfaisante du point de vue de l'égalité entre les sexes, il est proposé que le mariage n'ait aucune influence sur le droit de cité communal et cantonal. Les enfants acquièrent le droit de cité de celui des parents dont ils portent le nom.

Dans son avis, le Conseil fédéral a exprimé son soutien à l'idée générale des propositions. Il a cependant rejeté le principe de la renonciation au double nom introduit lors de la révision du droit matrimonial en 1988 (le nom de jeune fille précède le nom de famille sans trait d'union).

Dans son rapport complémentaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a maintenu sa position hostile au double nom. Elle estime que la solution choisie à l'époque était un compromis qui n'avait que partiellement fait ses preuves et qui ne s'était pas enracinée dans la tradition suisse.

Délibérations

06-10-1995 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

15-12-1997 CN Le délai imparti pour présenter un rapport et des propositions est prorogé jusqu'à la session d'hiver 1998.

Projet 1

Code civil suisse (Nom de famille et du droit de cité des époux et des enfants)

01-09-1999 CN Décision conforme au projet de la commission

25-09-2000 CE Divergences.

20-03-2001 CN Divergences.

11-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN La loi est rejetée en votation finale. (77:97)

22-06-2001 CE La loi est rejetée en votation finale. (16:25)

Projet 2

Arrêté fédéral relatif au retrait partiel de la réserve de la Suisse à l'article 5 du Protocole additionnel n°7, du 22 novembre 1984, complétant la Convention européenne des droits de l'Homme (projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, du 12.09.2000)

25-09-2000 CE Décision conforme au projet de la commission.

20-03-2001 CN Adhésion.

Le **Conseil national** a suivi les propositions de sa Commission des affaires juridiques. La proposition du Conseil fédéral visant au maintien du double nom a été rejetée par 85 voix contre 44. Selon la proposition de la majorité de la commission, la loi ne prévoit aucune réglementation pour les cas où les parents ne parviennent pas à un accord sur le nom de famille d'un enfant. Au cas où cette situation surgit, c'est une autorité de tutelle qui devrait trancher.

Le **Conseil des Etats** a suivi les propositions de sa commission et a modifié le texte en plusieurs endroits. Dans la question du double nom, il s'est rallié à l'opinion du Conseil fédéral. Il a décidé de maintenir cette possibilité. Quant aux noms acquis, ils doivent pouvoir être transmis au conjoint et aux enfants communs d'un couple, ceci afin d'éviter qu'un nom de famille acquis dans un mariage précédent soit transféré à une personne qui n'a aucun lien avec la famille en question.

Les modifications permettent un retrait partiel d'une réserve que la Suisse avait émise au sujet de l'article 5 du protocole additionnel N°7 complétant la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le Conseil a approuvé un projet de décision de sa commission à ce sujet.

Après un nouveau débat, le **Conseil national** s'est rallié à la décision de la Chambre haute. Une proposition déposée par Thérèse Meyer (C, FR) et, soutenue par les forces conservatrices, visait à ce que le droit relatif au nom patronymique soit plus restrictif : concrètement, la proposition prévoyait que les enfants de parents mariés portent le nom choisi comme nom de famille par les époux. Cette proposition a été rejetée par 79 voix contre 65. Concernant le cas où les parents ne parviendraient pas à s'entendre sur le nom de famille de leur enfant, le Conseil national a décidé que l'autorité tutélaire trancherait.

Le **Conseil des Etats** a adopté ces décisions.

L'échec du projet en votation finale n'a pas beaucoup surpris compte tenu de la campagne menée en coulisses principalement par des membres du groupe chrétien-démocrate. Au **Conseil national**, les groupes C, L et E ont rejeté unanimement le projet. La majorité des députés de l'UDC et 15 radicaux l'ont aussi repoussé, portant le nombre de votes négatifs à 97 (contre 77 oui). La proposition a

également été rejetée au **Conseil des Etats** par 25 voix contre 16. Il est rare qu'un projet échoue ainsi en votation finale dans les deux chambres.

97.457 Initiative parlementaire (Suter Marc). Droit de succession du conjoint survivant. Précision

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 22.01.2001 (FF 2001 1057)

Avis du Conseil fédéral : 09.03.2001 (FF2001 1901)

Rapport complémentaire de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) 10.05.2001 (2001 1999)

Situation initiale

L'initiative parlementaire a été rédigée sous la forme d'une demande conçue dans les termes généraux suivants : l'article 473 du Code civil doit pouvoir être précisé de façon à ce que l'on sache dans quelle mesure il est possible de laisser au conjoint survivant, outre l'usufruit, une part de l'héritage en propriété, sans porter atteinte à la réserve revenant aux enfants.

La Commission et le Conseil fédéral ont tous deux, dans leurs prises de position, réfléchi de manière approfondie à cette question juridique complexe et jusqu'alors non résolue.

La Commission a proposé un rapport complémentaire qui proposait le nouvel article 473 suivant :

Art. 473

Al. 1

L'un des conjoints peut, par disposition pour cause de mort, laisser au survivant l'usufruit de toute la part dévolue à leurs enfants communs.

Al. 2

Cet usufruit tient lieu du droit de succession attribué par la loi au conjoint survivant en concours avec ces descendants. Outre cet usufruit, la quotité disponible est d'un quart de la succession.

La commission a décidé, pour l'art. 473 al. 1, CC, de se rallier à la proposition du Conseil fédéral, et, pour l'al. 2 du même article, d'adopter la proposition de minorité (selon projet du 22 janvier 2001).

Délibérations

08-03-1999 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

07-06-2001 CN Décision conforme aux propositions de la commission.

19-09-2001 CE Adhésion.

05-10-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (179:0)

05-10-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Après une courte discussion, les deux chambres se sont ralliées à cette proposition à l'unanimité.

98.067 Loi sur les fors

Message du 18 novembre 1998 concernant la loi fédérale sur les fors en matière civile (Loi sur les fors, LFors) (FF 1999 2591)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'unifier sur le plan fédéral le droit de la compétence à raison du lieu dans les affaires civiles. L'occasion en est donnée par la nécessité d'harmoniser le droit interne suisse avec la Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, qui unifie le droit de la compétence dans les rapports internationaux au sein de l'Europe. Cette convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1992. Pour la ratifier la Suisse a dû faire une réserve imposée par l'art. 59 de la Constitution fédérale qui garantit au défendeur le droit de se défendre devant le juge de son domicile; en vertu de cette réserve, dont la portée est limitée au 31 décembre 1999, la Suisse n'est pas tenue de reconnaître ou d'exécuter certains jugements étrangers qui ne sont pas conformes à cette garantie. La Suisse a mis à profit la

durée de la réserve pour élaborer le présent projet de loi sur les fors et la révision de la Constitution qui lui est liée (cf. art. 26, al. 2, du projet de révision totale de la Constitution) et réaliser la compatibilité du droit interne suisse avec le droit européen. On évitera ainsi des violations de la Constitution lors de l'expiration de la réserve.

La loi sur les fors supprime la grande dispersion qui règne en ce qui concerne le droit de la compétence. Dorénavant, les justiciables trouveront dans une seule et même loi (la loi sur les fors) la réponse à la question de savoir où ils doivent intenter une action civile. Actuellement, les dispositions sur les fors sont éparpillées dans tout le droit matériel de la Confédération et dans les procédures cantonales, ce qui rend difficile la recherche du for adéquat. Sur le plan matériel, le projet part d'un concept conservateur, en ce sens qu'il reprend les fors consacrés par le droit actuel, sauf si l'évolution du droit de procédure civile en Suisse et du droit international impose des modifications, comme par exemple en matière de droit de la consommation.

Le Conseil fédéral souligne que l'unification du droit relatif à la compétence à raison du lieu ne constitue pas les prémices d'une unification plus vaste de la procédure civile. La loi sur les fors réalise uniquement en droit interne ce qui existe depuis longtemps en droit international, à savoir l'unification des règles de compétence à raison du lieu.

Délibérations

10-06-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

05-10-1999 CE Divergences.

07-12-1999 CN Divergences.

08-03-2000 CE Divergences.

22-03-2000 CN Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (183:0)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Le texte n'a pas été contesté en commission, et au **Conseil national**, tous les porte-parole des groupes ont approuvé le projet. Dans la discussion par articles, la commission a demandé et obtenu la suppression du principe selon lequel on peut aussi saisir le juge à raison du lieu des plaintes résultant de conventions. A également été acceptée la proposition de ne pas seulement admettre comme for le lieu du résultat, mais aussi le lieu de domicile de la personne lésée en plus du lieu de domicile de la partie plaignante.

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national quant aux principes de base. Une proposition émise par Hans Hess (R, OW) concernant l'art. 41, selon laquelle la validité d'un accord sur le for est déterminée par l'ancien droit si ledit accord a été conclu avant la mise en vigueur de l'adaptation de la loi, a été adoptée sans opposition par le Conseil.

Le **Conseil national** a décidé d'apporter encore de petites modifications au projet du Conseil des Etats concernant l'art. 22 (actions fondées sur un contrat). Il a précisé au premier al. qu'il ne peut être renoncé par acceptation tacite aux fors prévus. A l'al. 2 il a fait ajouter, en contrepartie, que la conclusion d'une élection de for doit encore être possible après le début d'un procès. A l'art. 41, s'opposant à la volonté de la majorité de la commission, il a approuvé, par 66 voix contre 47, la décision du Conseil des Etats.

Revenant sur l'art. 22, le **Conseil des Etats** s'est montré encore plus libéral que le Conseil national sur cette question. En effet, sa proposition autorise la conclusion d'une élection de for a posteriori dès la naissance du différend et pas seulement après la saisie des autorités judiciaires. Cette élection de for ne peut cependant pas être tacite, elle doit être déclarée. Cela est possible, par exemple, par la simple plainte d'une consommatrice ou d'un consommateur. Concernant l'art. 27, relatif à la circulation routière, le Conseil des Etats a maintenu également son souhait d'éviter une dispersion des procédures et refuse d'introduire le for au tribunal du domicile ou du siège de la personne ayant subi le dommage (outre le tribunal du domicile du siège du défendeur ou du lieu de l'acte). Pour le reste, le Conseil des Etats a adhéré aux choix du Conseil national.

Finalement, le **Conseil national** a rejoint le Conseil des Etats au sujet des deux dernières divergences.

99.027 Libre circulation des avocats. Loi fédérale

Message du 28 avril 1999 concernant la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats; LLCA) (FF 1999 5331)

Situation initiale

Alors qu'au début du siècle, la Suisse ne comptait guère que quelque deux cent avocats, elle en compte plus de 6000 en 1998. Leur mobilité ne cesse d'augmenter et la nécessité d'une harmonisation des conditions d'exercice de la profession d'avocat se fait toujours davantage sentir. En vertu de l'art. 33, al. 2, de la Constitution (art. 95, al. 2, nCst), la Confédération pourvoit à ce que les certificats de capacité délivrés dans un canton soient valables dans toute la Confédération. Le présent projet de loi vise donc à fixer les modalités de la libre circulation des avocats en Suisse. Il comporte deux volets principaux : d'une part, il réalise la libre circulation des avocats au moyen de registres cantonaux; d'autre part, comme conséquence de cette libre circulation, il unifie certains aspects de l'exercice de la profession notamment en matière de règles professionnelles et de surveillance disciplinaire.

Le projet réalise la libre circulation des avocats en développant les registres cantonaux des avocats pour remplacer le contrôle exercé aujourd'hui au moyen du système des autorisations cantonales. L'avocat qui entend pratiquer la représentation en justice demandera à être inscrit dans le registre des avocats du canton dans lequel il a son étude. Il devra à cette fin produire un brevet attestant qu'il a acquis des qualifications professionnelles répondant à certaines exigences de formation (licence en droit, stage d'une année au moins suivi d'un examen) et apporter la preuve qu'il remplit certaines conditions personnelles. Une fois inscrit au registre de son canton, cet avocat pourra pratiquer le barreau dans toute la Suisse sans autre autorisation. Le projet de loi contient des dispositions sur la tenue et la mise à jour permanente des registres cantonaux ainsi que sur la collaboration à instaurer entre les autorités de surveillance.

D'autre part, le projet de loi règle aussi les principes essentiels de l'exercice de la profession d'avocat. Il s'agit d'une unification, au niveau fédéral, des règles professionnelles figurant aujourd'hui dans les législations cantonales. L'unification des mesures disciplinaires constitue une autre mesure accessoire à la libre circulation.

Enfin, le projet de loi règle l'essentiel des modalités de la libre circulation des avocats ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE), sur la base de l'accord entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne (CE) et ses Etats membres d'autre part sur la libre circulation des personnes.

Délibérations

01-09-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

20-12-1999 CE Divergences.

07-03-2000 CN Divergences.

16-03-2000 CE Renvoi à la commission.

05-06-2000 CE Divergences.

14-06-2000 CN Divergences.

20-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (103:60)

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (31:5)

Le **Conseil national** a décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur le texte. Le point le plus contesté était l'indépendance des avocats. La Chambre basse a suivi la proposition Peter Baumberger (C, ZH) qui vise à poser des exigences strictes pour assurer l'indépendance des avocats dans l'intérêt des clients. Les avocats employés (p. ex. dans les compagnies d'assurances) ne peuvent pas être inscrits au registre des avocats et ne peuvent donc pas représenter des clients de leurs employeurs respectifs devant un tribunal. Cette disposition est une victoire pour les avocats indépendants. Ont donc ainsi été battues la proposition de la majorité de la commission des affaires juridiques, qui aurait fait inscrire au registre les avocats salariés œuvrant pour les organisations à but non lucratif, et celle d'une conseillère nationale - Lili Nabholz (R, ZH) - qui voulait faire garantir aux avocats salariés l'indépendance et le secret professionnel dans le contrat de travail.

Un important objet de litige au **Conseil des Etats** était la question de savoir comment l'indépendance des avocats salariés devait être définie. Les partisans d'une solution plus libérale voulaient faire inscrire dans le texte que les avocats devaient éviter tout conflit d'intérêt. Il n'était pas question, selon

eux, d'instaurer un monopole au profit des hommes de loi indépendants et inscrits au registre, car une telle mesure serait contraire au but visé par le projet, à savoir une libéralisation dans la profession. La majorité du Conseil a toutefois fait valoir que les avocats salariés devaient se conformer aux directives imposées par leurs employeurs et qu'ils ne pouvaient de ce fait pas être considérés comme indépendants au sens strict de la loi. C'est pourquoi ils ne peuvent être autorisés à défendre les intérêts d'une partie devant un tribunal. Les sénateurs ont finalement adopté, par 32 voix contre 11, cette formulation plus restrictive, qui avait également été proposée par une majorité de la commission après que la ministre de la justice Ruth Metzler se soit elle aussi ralliée à cette version. Selon cette disposition, les avocats sont considérés comme indépendants quand il n'existe aucun lien qui les expose, dans l'exercice de leur métier, à l'influence de tiers qui ne sont pas enregistrés dans un registre cantonal. Une proposition Fritz Schiesser (R, GL) visant à accorder la libre circulation aux avocats salariés d'organisations sans but lucratif a aussi été acceptée par 30 voix contre 2. Lors du vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 36 voix contre 3.

Le **Conseil national** était à nouveau confronté à la question complexe et centrale de l'indépendance des avocats. Il a décidé que les avocats salariés devaient être des employés de personnes qui sont elles-mêmes inscrites au registre professionnel. La formulation du Conseil des Etats selon laquelle les avocats d'« organisations à but non lucratif » doivent être admis, a été modifiée par la majorité de la chambre, aux motifs qu'elle était trop étendue, pour être remplacée par la notion d'« organisation reconnue d'utilité publique ». La majorité du conseil a souligné que le principe du monopole n'était pas toujours respecté, à l'exemple de la représentation devant les tribunaux du travail ou des baux. De même, le conseil n'a rien voulu savoir de la décision du Conseil des Etats selon laquelle l'organisation juridique des cabinets d'avocats pouvait être choisie librement. Contre l'avis de la conseillère fédérale Ruth Metzler, la Chambre du peuple a maintenu le principe du secret professionnel absolu qu'il avait lui-même fait insérer dans le projet (art. 11bis).

Sur proposition d'Anton Cottier (C, FR), le **Conseil des Etats** a décidé, au vu des questions trop nombreuses qui n'avaient toujours pas été réglées, de renvoyer l'objet à la commission. Au cours du débat du 5 juin 2000, il a alors encore créé trois divergences. A l'art. 7, al. 1, let. d, le Conseil a souhaité maintenir la suppression de la disposition selon laquelle les avocats ne peuvent être inscrits au registre professionnel que s'ils n'ont pas subi de faillite dans les dix dernières années. Sur la question de l'indépendance des avocats, le Conseil a suivi la Chambre basse avec la voix prépondérante de son président. Les avocats « employés d'organisations à but non lucratif » pourront ainsi être inscrits au registre. Concernant les dispositions relatives au secret professionnel (art. 11, let. c), le Conseil a maintenu sa position (le secret de l'avocat n'est pas un droit absolu).

Le **Conseil national** a suivi la chambre haute sur l'art. 7, en maintenant toutefois par 102 voix contre 13 sa conception du secret professionnel.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision.

Au cours du vote final, les sociaux-démocrates, les Verts et quelques radicaux ont rejeté le projet de loi en raison des restrictions qui ont été décidées concernant l'inscription des avocats salariés au registre professionnel.

99.034 CO. Révision du Titre trente-deuxième

Message du 31 mars 1999 concernant la révision du Titre trente-deuxième du code des obligations (De la comptabilité commerciale) (FF 1999 4753)

Situation initiale

Le Titre trente-deuxième du Code des obligations (CO) contient des dispositions sur la comptabilité commerciale et fixe en particulier les conditions auxquelles doit satisfaire la conservation, sur des supports de données ou d'images, des livres, de la correspondance et des pièces comptables. La réglementation y relative (art. 962 et 963 CO), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1976, fait notamment une distinction entre «supports de données» et «supports d'images».

La révision a pour but principal d'éliminer cette distinction juridique. Au surplus, elle reconnaît expressément la tenue électronique des livres, qu'elle soumet aux mêmes règles que celles applicables à leur conservation. Ainsi, les livres pourront dorénavant être tenus et conservés électroniquement ou d'une autre manière comparable, pour autant que la tenue de la comptabilité et la conservation des livres soient conformes au principe de régularité.

En reconnaissant légalement les nouvelles technologies, on améliore les conditions-cadres juridiques. On sert ainsi les intérêts de l'économie suisse et on augmente ses chances sur le plan international, à une époque où les échanges s'intensifient et la concurrence internationale s'endurcit.

Le projet propose une «petite révision». Il se limite pour l'essentiel à adapter les dispositions concernant directement la tenue et la conservation de la comptabilité à l'état actuel de la technique. Ces adaptations rendent nécessaire la modification ponctuelle d'autres dispositions. En outre, dans le souci de faciliter l'application du droit, le projet reprend les solutions de la doctrine et de la jurisprudence.

Délibérations

07-10-1999 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08-12-1999 CE Adhésion.

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (175:0)

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Les deux conseils ont approuvé le projet sans discussion.

99.067 Traitement de données personnelles. Bases légales

Message du 25 août 1999 concernant la création et l'adaptation des bases légales nécessaires au traitement de données personnelles (FF 1999 8381)

Situation initiale

La loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) exige que tout traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité par des organes fédéraux soit prévu expressément dans une loi au sens formel. Il en va de même lorsque de telles données sont rendues accessibles par procédure d'appel. Ces conditions doivent être remplies dès le moment où le traitement est effectif. Toutefois, conformément aux dispositions transitoires de l'art. 38, al. 3, LPD, les fichiers existants qui contiennent des données sensibles ou des profils de la personnalité pouvaient continuer d'être exploités pendant les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1998. Du fait des importants retards pris dans l'adaptation des bases légales, ce délai a été prolongé au 31 décembre 2000 par un arrêté fédéral du 26 juin 1998.

Le message comprend des modifications de loi qui permettront d'adapter les bases légales de l'exploitation des fichiers de l'administration fédérale aux exigences de la loi sur la protection des données. N'y sont pas incluses les modifications qui peuvent être intégrées dans d'autres projets de révision en cours. De plus, le domaine des assurances sociales fera l'objet d'un message à part, qui est en préparation: les adaptations nécessaires pourraient ainsi être opérées avant la fin de l'an 2000 dans ce domaine essentiel.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la création et l'adaptation de bases légales concernant le traitement de données personnelles

21-12-1999 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07-03-2000 CE Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (179:0)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2

Loi fédérale sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères

21-12-1999 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07-03-2000 CE Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Le projet a été adopté par les deux conseils sans opposition.

99.464 Initiative parlementaire (CAJ-CN). Réhabilitation des personnes ayant sauvé des réfugiés ou lutté contre le nazisme et le fascisme

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 31.10.2000

Avis du Conseil fédéral : 09.12.2002 (FF 2003 440)

Situation initiale

La montée en puissance des régimes nazi et fascistes, en Europe, pendant les années 1930, a culminé avec la guerre mondiale de 1939-1945 et le génocide perpétré par le troisième Reich. La mémoire de celles et ceux qui ont combattu le fascisme et le nazisme est aujourd'hui honorée par la communauté internationale. A cet égard, la Suisse se trouve dans une situation particulière. En effet, pendant cette période, elle a pratiqué sa politique de neutralité – qui a même été renforcée – et a pu rester à l'écart de la guerre. Il s'en est suivi que des personnes ont été condamnées pénalement en Suisse pour avoir participé à des actions ou des combats dirigés contre le nazisme et le fascisme.

Par le dépôt d'une initiative parlementaire, en décembre 1999, le conseiller national Paul Rechsteiner (S, SG) a demandé l'élaboration d'une loi qui annulerait tous les jugements condamnant des personnes ayant aidé à fuir des victimes du nazisme et du fascisme. Cette annulation devrait également s'étendre aux jugements contre des Suisses qui ont lutté contre le nazisme et le fascisme au sein de la Résistance française et des brigades internationales durant la guerre d'Espagne. Suivant la proposition de la Commission des affaires juridiques, le Conseil national a décidé, le 14 décembre 2000, de donner suite à cette initiative parlementaire.

Sur la base de cette décision, la commission a élaboré un projet de nouvelle loi fédérale tendant à réhabiliter les personnes condamnées pour avoir porté secours aux réfugiés persécutés par le régime nazi. Une minorité de la commission veut étendre cette réhabilitation aux personnes condamnées pour avoir résisté au nazisme et au fascisme, que ce soit par la participation directe à des combats (guerre civile espagnole, Résistance française) ou par des actions civiles.

La loi prévoit un double mécanisme visant d'une part à annuler les jugements pénaux de manière générale et abstraite et d'autre part à faire constater, sur demande ou d'office, par une «commission de réhabilitation» que, dans un cas concret, l'acte général d'annulation trouve application. Les demandes de constatations pourront être adressées pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi par les personnes condamnées ou leurs proches, ainsi que par des organisations suisses se consacrant à la défense des droits de l'homme. La loi précise que l'annulation des jugements pénaux n'ouvre aucun droit à des dommages-intérêts ou à une indemnité pour tort moral.

Dans le cadre d'un avis sommaire étant donné le court délai qui lui a été imparti, le Conseil fédéral s'est rallié à la proposition de la Commission.

Délibérations

14-12-2000	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
13-12-2002	CN	Décision conforme au projet de la commission.
13-06-2003	CE	Divergences.
18-06-2003	CN	Adhésion.
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (166:0)
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (38:1)

Au **Conseil national**, le projet a été soutenu par les socialistes, les Verts et le PDC. Une minorité emmenée par Catherine Ménétreay (G, VD) a proposé d'étendre la réhabilitation à toutes les personnes condamnées pour résistance, ce qui aurait concerné quelque 300 membres de la Résistance et 420 combattants en Espagne. La conseillère fédérale Ruth Metzler a recommandé le rejet de cette proposition au motif que les personnes concernées avaient été condamnées pour violation de l'art. 94 du Code pénal militaire, encore en vigueur aujourd'hui. Elle a en outre souligné que les combattants engagés en Espagne ou dans la Résistance avaient déjà été politiquement et moralement réhabilités. La proposition de la minorité a été rejetée par 110 voix contre 58, et le projet accepté par 131 contre 27, les détracteurs appartenant principalement au groupe UDC.

Le **Conseil des États** a lui aussi rejeté la proposition de réhabilitation des résistants, par 22 voix contre 5. Franz Wicki (C, LU) s'est prononcé contre l'institution d'une nouvelle commission des grâces, et a proposé de confier la réhabilitation à l'actuelle commission de neuf membres. Cette proposition a été acceptée par 18 voix contre 9. Le Conseil des États a décidé, outre quelques

modifications mineures, que les organisations strictement sous contrôle suisse seraient seules habilitées à déposer une demande. Il a ensuite approuvé le projet ainsi révisé.

Le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des États

99.467 Initiative parlementaire (Marty Dick). Les animaux dans l'ordre juridique suisse

Rapport de la Commission des affaires juridiques (CAJ-CE) : 25-01-2002 (FF 2002 3885)

Avis du Conseil fédéral : 27-02-2002 (FF 2002 5418)

Situation initiale

Le conseiller aux Etats Dick Marty (R, TI) a déposé en décembre 1999 l'initiative parlementaire intitulée «Les animaux dans l'ordre juridique suisse» sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative vise à ce que le droit suisse soit modifié de telle sorte que les animaux ne soient plus désormais considérés dans la législation fédérale comme des choses, mais comme une catégorie à part. La révision a pour objectif de tenir compte de la nouvelle sensibilité de la population vis-à-vis de l'animal et d'améliorer le statut juridique de ce dernier. Tout porte à croire, en effet, que la plus grande partie de la population ne partage plus la conception de l'animal-chose que nous avons héritée du droit romain, comme en témoigne par exemple l'incompréhension croissante que rencontre le droit en vigueur lorsqu'il assimile le fait de blesser un animal à la détérioration d'un bien. Ce respect nouveau porté à l'animal trouve sa traduction dans un nouvel article (641a du code civil (CC), qui prévoit qu'un animal ne pourra plus désormais être traité comme une chose que dans la mesure où il n'existe aucune disposition contraire.

Il est proposé un certain nombre de modifications du code civil touchant le droit successoral (art. 482 CC), le droit relatif aux choses trouvées (art. 720a CC), l'acquisition de la propriété et la possession d'un animal (art. 722, 728 et 934 CC), l'attribution judiciaire de la propriété ou de la possession d'un animal (art. 651a CC), ainsi que deux dispositions du code des obligations prévoyant, l'une, réparation pour les frais de traitement d'un animal blessé (art. 42 CO), et l'autre, la prise en compte de la valeur affective de l'animal lors de la fixation du dommage (art. 43 CO). Il est aussi prévu de modifier la liste des définitions légales dans le code pénal de manière à faire apparaître une distinction juridique entre l'animal et la chose. (art. 110 CP). Enfin, il est prévu que les animaux sont insaisissables dans certains cas (art. 92 LP).

Le Conseil fédéral a approuvé le projet.

Objet apparenté : 01.028 « Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) » et « Les animaux ne sont pas des choses ! ». Initiatives populaires

Délibérations

20-09-2000	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
06-03-2002	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
18-09-2002	CN	Adhésion.
04-10-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale (43:0).
04-10-2002	CN	La loi est adoptée en votation finale (154:13).

Par 30 voix contre 3, le **Conseil des Etats** a décidé de donner suite à l'initiative déposée par Dick Marty. Lors de la session de printemps 2002, Dick Marty (R, TI), a expliqué devant la chambre des cantons la nécessité aujourd'hui d'abandonner le droit romain qui considérait l'animal simplement comme un objet. Il faut en effet « prendre acte que le rapport entre un animal domestique et une personne va bien au-delà du rapport qu'il peut y avoir entre une personne et un objet inanimé ». Contrairement à ce que revendiquent les deux initiatives populaires « Pour un meilleur statut juridique des animaux » et « Les animaux ne sont pas des choses ! » (01.028), ces normes devraient trouver leur place dans la loi mais non dans la Constitution. C'est à l'unanimité (27 voix pour) que les conseillers ont approuvé le projet d'initiative Marty (très légèrement modifié) également soutenu par la Conseillère fédérale Ruth Metzler. Les deux initiatives populaires ont aussi été rejetées à l'unanimité (26 voix).

Au **Conseil National**, les rapporteurs Ulrich Siegrist (V, AG) et Hubert Lauper (C, FR) ont rappelé que les animaux, s'ils doivent avoir sur le plan juridique un autre statut que celui des autres objets soumis

au droit réel, ne peuvent pas pour autant devenir des sujets de droit au même titre que les êtres humains. Parallèlement, inscrire dans la Constitution le principe que les animaux ne sont pas des choses au sens juridique du terme « donnerait à un aspect du droit réel une importance disproportionnée par rapport au reste de cette matière juridique ». Dans l'ensemble convaincue par la solution proposée, la Chambre basse a adhéré à la décision du Conseil des Etats par 96 voix contre 11 sans qu'aucune modification n'ait été proposée. Elle a également rejeté les deux initiatives populaires (01.028). L'initiative « Pour un meilleur statut juridique des animaux » a ainsi été rejetée par 112 voix contre 1, l'initiative « Les animaux ne sont pas des choses ! » par 107 voix contre 3. Elles ont ensuite été retirées par leurs initiateurs.

00.018 Enregistrement des dessins et modèles industriels. Loi sur la protection des designs

Message relatif à l'Acte de Genève de l'Arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels et à la loi fédérale sur la protection des designs (FF 2000 2587)

Situation initiale

L'actuelle loi fédérale sur les dessins et modèles industriels (LDMI; RS 232.12), qui date du 30 mars 1900, n'a subi que des modifications de moindre importance au cours de ses bientôt 100 ans d'existence. La Suisse a adhéré à plusieurs accords internationaux dans le domaine du droit de la propriété intellectuelle en général, et du droit des dessins et modèles industriels en particulier. La révision de ces accords a entraîné plusieurs adaptations du droit suisse des dessins et modèles. En dépit de ces adaptations, la législation actuelle ne répond plus entièrement aux exigences d'une économie moderne. Le but de la révision totale est d'assurer une protection des designs qui corresponde aux réalités actuelles, qui tienne compte de l'évolution des conditions économiques et qui ancre dans la loi les principes développés au fil des ans par la doctrine et la jurisprudence. Parallèlement, cette révision entend conserver les avantages incontestés de la législation en vigueur, tels que la procédure d'enregistrement simple et rapide. Le projet de loi (P/LDes) répond en outre à une série de vœux exprimés par les milieux intéressés. En vue d'assurer une unité au sein de la législation suisse en matière de propriété intellectuelle, le projet tient compte de la loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (LBI; RS 232.14), de la loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (LPM; RS 232.11) et de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA; RS 231.1). Comme la protection des designs ne peut plus être considérée désormais uniquement sous l'angle national, il a également été tenu compte des développements internationaux les plus importants du droit du design. Par rapport à la loi actuelle, le projet de loi sur la protection des designs a été complètement restructuré. Les termes « dessin » et « modèle » ont été remplacés par le terme plus moderne de « design ». En outre et conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, à côté de la nouveauté, condition déjà requise pour obtenir la protection, la loi exige désormais que le design soit, en plus, original. Le P/LDes règle maintenant expressément l'étendue de la protection du droit sur un design; celle-ci ne s'étendra plus uniquement aux copies serviles, comme c'était le cas jusqu'à présent. La durée de protection maximale d'un design est portée de 15 à 25 ans. Par analogie à la réglementation correspondante du droit des brevets d'invention et de la protection des marques, le projet introduit un droit de poursuivre l'utilisation et un droit d'utilisation parallèle. La taxe pour la première période de protection devra être acquittée dans le délai imparti par l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle. Autre nouveauté encore : sous réserve de l'ajournement de la publication, tous les designs déposés seront publiés sous forme graphique. En lieu et place du dépôt sous pli cacheté, le projet prévoit la possibilité de demander l'ajournement de la publication jusqu'à 30 mois à compter de la date de dépôt ou de priorité. Le rétablissement est remplacé par le moyen de droit qu'est la poursuite de la procédure en cas d'inobservation d'un délai. La réglementation relative à la qualité pour agir du preneur de licence constitue un autre point marquant de cette révision. Les dispositions sur la protection juridique du droit sur le design ont été divisées en une partie concernant les moyens de droit civil et une partie concernant ceux de droit pénal. Les dispositions sur l'intervention de l'Administration des douanes correspondent pour l'essentiel au droit actuel. Une révision fondamentale de ces dispositions est superflue dès lors qu'elles ont été introduites par le chiffre IV de la modification du 16 décembre 1994 (RO 1995 1787; FF 1994 IV 995) suite à l'entrée en vigueur de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur

les ADPIC; RS 0.632.20) et qu'elles correspondent aux développements les plus récents du droit international en la matière. Le Conseil fédéral soumet également à l'approbation du Parlement l'Acte de Genève du 2 juillet 1999 de l'Arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels (Arrangement de La Haye), signé par la Suisse le 6 juillet 1999, et lui demande de l'autoriser à ratifier cet Arrangement.

Cet arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la protection des designs (Loi sur les designs, LDes)

14-03-2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

11-06-2001 CE Divergences.

20-09-2001 CN Adhésion.

05-10-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (186:0)

05-10-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à l'Acte de Genève du 2 juillet 1999 de l'Arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels

14-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11-06-2001 CE Adhésion.

Le **Conseil National** et, dans un plus large mesure, le **Conseil des Etats** ont apporté quelques précisions au projet de loi fédérale sur la protection des designs (projet A). Les deux chambres ont adopté à l'unanimité les deux projets.

00.055 Documents d'identité des ressortissants suisses. Loi

Message du 28 juin 2000 concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (FF 2000 4391)

Situation initiale

La loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses est fondée sur l'art. 38, al. 1, de la Constitution fédérale. Elle règle l'établissement des passeports et des cartes d'identité. En outre, elle a pour but d'empêcher les abus relatifs à ces documents ou du moins les limiter. Elle remplace l'ordonnance du 17 juillet 1959 relative aux passeports et l'ordonnance du 18 mai 1994 relative à la carte d'identité suisse. Cette refonte est nécessaire du fait que l'ordonnance relative à la carte d'identité ne satisfait pas aux exigences de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD) et que l'ordonnance relative aux passeports ne contient aucune réglementation concernant le traitement de données et ne permet donc pas la mise en place d'une banque centrale de données pour les documents d'identité (passeports et cartes d'identité) au niveau de la Confédération.

La présente loi sur les documents d'identité constituera la base juridique du système d'information relatif aux documents d'identité («ISA»). Elle permet également l'instauration d'une procédure d'établissement unifiée pour les passeports et les cartes d'identité, créant ainsi un système moderne pour les documents d'identité. Ce système ira de pair avec l'introduction, le 1^{er} janvier 2003, d'un nouveau passeport pratiquement infalsifiable qui doit correspondre aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Il s'agit de prescriptions concernant la lecture automatisée, exigée par les Etats-Unis pour que les ressortissants suisses puissent séjourner sans visa sur leur territoire.

La loi sur les documents d'identité introduit plusieurs nouveautés par rapport aux bases légales en vigueur. Les mêmes émoluments vont par exemple être perçus pour tous les documents d'identité ordinaires. En outre, un passeport sera délivré par personne et l'inscription des enfants dans le passeport de l'un des parents sera supprimée. Les tâches incombant à la Confédération, aux cantons et aux communes seront réparties différemment. L'introduction de l'ISA permettra d'éviter que plusieurs passeports soient établis pour la même personne. Des contrôles rapides et simples empêcheront l'usage abusif de documents d'identité, les organes de contrôle ayant accès aux données.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le remplacement des ordonnances relatives aux passeports et à la carte d'identité par une base légale formelle et unique sous la forme d'une loi-

cadre, a été accueilli favorablement. La création d'un passeport suisse moderne quasi infalsifiable et correspondant aux normes internationales ainsi que la mise en place d'une nouvelle banque de données pour les documents d'identité ont également été approuvées. En revanche, le traitement des données visant à éviter tout usage abusif et la nouvelle procédure d'établissement unifiée pour le passeport et la carte d'identité ont fait l'objet de certaines critiques.

Délibérations

28-11-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-03-0001 CN Divergences

11-06-2001 CE Divergences.

18-06-2001 CN Adhésion.

22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (192:0)

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet à l'unanimité, tandis que le **Conseil national** a ajouté à l'art. 5 une petite divergence. Selon la décision du Conseil national, les services où peuvent se rendre les personnes désireuses d'obtenir une carte de légitimation ne doivent pas être exclusivement les communes de résidence; il peut s'agir aussi de services désignés par le canton.

La **Chambre haute** a précisé cette décision. La formulation choisie ne remet pas en question la primauté de la commune de résidence dans l'accueil des demandeurs. Elle autorise cependant le recours à des services supplémentaires dans les cantons, comme l'avait souhaité le Conseil national.

La **Chambre basse** a accepté cette solution.

00.057 Loi sur le commerce itinérant

Message du 28 juin 2000 concernant la loi fédérale sur le commerce itinérant (FF 2000 3849)

Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (FF 2001 1280)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'unifier le droit sur le commerce itinérant, jusqu'ici édicté au niveau cantonal, donc morcelé, et d'éliminer les taxes, souvent élevées. Le projet de loi entend atteindre cet objectif pour toutes les formes de commerce itinérant. Les personnes qui pratiquent le commerce itinérant pourront exercer leur activité dans toute la Suisse. La loi fédérale sur les voyageurs de commerce, qui remonte à 1930, est abrogée. Toutes les activités professionnelles exercées de manière ambulante en relèvent. La loi porte aussi bien sur les voyageurs de commerce au détail que sur les marchands forains, la vente au débailage, les cirques et les forains, les marchands ambulants, les colporteurs, les artisans ambulants, etc.

Comme dans les pays limitrophes, l'exercice du commerce itinérant est soumis au régime de l'autorisation, pour des raisons de sécurité et de police du commerce. Mais le projet prévoit toutefois aussi différents allègements. La vente dans les marchés, les foires et les expositions ne fait l'objet d'aucune autorisation; des règles locales en matière d'usage accru du domaine public doivent toutefois être respectées. L'autorité cantonale qui délivre les autorisations peut habiliter une entreprise à remettre la carte de légitimation à ses employés, à condition que l'entreprise garantisse que ceux-ci remplissent les conditions légales. Dans une moindre mesure, les associations économiques peuvent se voir accorder une autorisation forfaitaire. Le régime de l'autorisation pour les forains et les cirques est lié au danger potentiel que présentent les installations. L'autorisation est accordée si la sécurité des installations est garantie et qu'une assurance responsabilité civile jugée suffisante a été conclue.

Le projet de loi respecte les engagements internationaux de la Suisse. Les commerçants itinérants étrangers ayant leur résidence ou leur domicile à l'étranger obtiennent une autorisation de police aux mêmes conditions que les requérants résidant en Suisse, ce qui garantit la libre circulation des marchandises et des services. La libre circulation des personnes, par contre, est soumise aux réserves de la législation sur les étrangers.

Délibérations

14-12-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

07-03-2001 CN Divergences.

14-03-2001 CE Adhésion.

23-03-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

23-03-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (180:0)

Le **Conseil des Etats** a procédé à quelques légères modifications. La discussion a essentiellement porté sur la durée de l'autorisation : un an selon la proposition du Conseil fédéral, ou cinq ans selon celle de la majorité de la commission. La Chambre haute s'est finalement ralliée à l'opinion de la majorité de la commission, sauf pour les cirques et les forains soumis à une autorisation d'un an seulement.

Le **Conseil national** a suivi la décision du Conseil des Etats, ajoutant que le renouvellement des autorisations devait obéir à une procédure simplifiée.

Le **Conseil des Etats** a approuvé les décisions du Conseil national.

01.014 CC. Modification (Tenue informatisée des registres de l'état civil)

Message du 14 février 2001 concernant la révision du Code civil suisse (tenue informatisée des registres de l'état civil) (FF 2001 1537)

Situation initiale

Les cantons ont donné mandat à la Confédération de procéder à l'informatisation des registres de l'état civil, qui sont actuellement tenus de manière conventionnelle dans quelque 1750 arrondissements. Il est prévu de créer une banque de données centrale, à laquelle toutes les autorités de l'état civil seront raccordées. Les registres spéciaux (registres des naissances, des mariages, des décès et des reconnaissances d'enfants) et le registre des familles seront remplacés par un registre des personnes qui aura en principe les mêmes fonctions que les anciens registres. Les coûts annuels globaux, estimés à 2 millions de francs, seront supportés par les cantons qui sont responsables de l'exécution. A terme, ceux-ci pourront toutefois réaliser des économies d'environ 10 millions de francs par année.

Le vaste projet informatique « Infostar » nécessite l'élaboration d'une base légale dans le code civil. L'exploitation de la banque de données centrale est confiée à la Confédération, mais les cantons, qui supportent les coûts, devront être consultés avant l'adoption des dispositions d'exécution importantes et prendront part à l'élaboration et au développement ultérieur du système informatique. Les principes relatifs à la protection et à la divulgation des données figureront également dans le code civil qui réglera en particulier les droits d'accès par procédure d'appel. A ce stade du projet, il est prévu qu'« Infostar » soit mis en exploitation dans le courant de l'année 2003.

Délibérations

12-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

20-09-2001 CN Adhésion.

05-10-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

05-10-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (185:0)

Le **Conseil des Etats** a fait de petites corrections concernant les coûts.

01.028 « Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) » et « Les animaux ne sont pas des choses ! ». Initiatives populaires

Message du 25 avril 2001 concernant les initiatives populaires fédérales « Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) » et « Les animaux ne sont pas des choses ! » (FF 2001 2390)

Situation initiale

A la fin de 1999, le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur une révision qui visait à modifier la législation fédérale de telle sorte que les animaux ne soient plus désormais considérés comme des choses au sens juridique du terme. La révision législative proposée se fondait sur deux initiatives parlementaires: 92.437, «L'animal, être vivant» (Loeb) et 93.459, «Animaux vertébrés. Dispositions particulières » (Sandoz). Par la suite, deux initiatives populaires ont abouti. Elles visent toutes deux à inscrire dans la constitution des normes poursuivant le même objectif que la révision

législative rejetée par le Conseil national. La première, intitulée «pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux)», a été déposée le 17 août 2000 et la seconde («Les animaux ne sont pas des choses!»), le 16 novembre 2000. Un autre texte vise le même objectif: l'initiative parlementaire 99.467 «Les animaux dans l'ordre juridique suisse» [Dick Marty (R, TI)], à laquelle le Conseil des Etats a décidé de donner suite.

Les deux initiatives populaires susmentionnées visent à ancrer dans la Constitution le principe selon lequel les animaux ne sont pas des choses au sens juridique du terme ainsi qu'à charger le législateur de procéder aux modifications du droit qu'impliquerait l'application de ce principe. Au surplus, l'initiative populaire «Les animaux ne sont pas des choses» entend charger le législateur de pourvoir à ce que les animaux puissent être représentés d'office par des défenseurs adéquats. Ces deux initiatives poursuivent donc, pour l'essentiel, les deux objectifs suivants :

- mieux tenir compte des spécificités des êtres vivants que sont les animaux en modifiant les dispositions législatives qui leur confèrent le statut de choses au sens du droit civil;
- en cas d'action tendant à faire appliquer des dispositions protégeant les animaux, leur conférer une position plus favorable sur le plan de la procédure.

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet des deux initiatives. Il a déjà clairement déclaré qu'il était favorable à une modification du statut des animaux tendant à ce qu'ils ne soient plus considérés comme des choses du point de vue juridique et à ce que l'on tienne mieux compte de leurs spécificités d'êtres vivants, en particulier en droit civil et en droit pénal. En ce sens, le Conseil fédéral souscrit aux objectifs fondamentaux des deux initiatives. Toutefois, il est également d'avis que ces objectifs ne sauraient être réalisés par le biais d'une disposition constitutionnelle, mais qu'ils ne peuvent l'être que moyennant l'adoption d'une réglementation de rang législatif. Cela vaut tout particulièrement pour la réglementation qu'il y aura éventuellement lieu d'adopter en matière de droit procédural.

Dans la mesure où, à l'issue des délibérations sur l'initiative parlementaire Marty (99.467), les Chambres fédérales décideraient d'opposer aux deux initiatives populaires un contre-projet indirect de rang législatif qui réponde aux objectifs essentiels desdites initiatives, le Conseil fédéral souscrirait à ce mode de procéder.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Pour un meilleur statut juridique des animaux (Initiative pour les animaux) »

06-03-2002	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18-09-2002	CN	Adhésion.
04-10-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale (44:0).
04-10-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale (153:4).

Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Les animaux ne sont pas des choses !"

06-03-2002	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18-09-2002	CN	Adhésion.
04-10-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale (45:0).
04-10-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale (176:2).

Voir l'objet 99.467 (Initiative parlementaire Marty Dick. Les animaux dans l'ordre juridique suisse) pour la synthèse des délibérations.

01.044 Signature électronique. Loi

Message du 3 juillet 2001 relatif à la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (FF 2001 5423)

Situation initiale

L'ordonnance du 12 avril 2000 sur les services de certification électronique (ordonnance sur les services de certification, OSCert; RS 784.103) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. Lors de son adoption, le Conseil fédéral a annoncé qu'il soumettrait prochainement au Parlement un projet de loi prévoyant la reconnaissance de la signature électronique (numérique) dans les relations de droit privé

en particulier. C'est ce que réalise la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique, qui remplace l'ordonnance sur les services de certification (conçue comme une ordonnance expérimentale limitée dans le temps; art. 21, al. 2, OSCert).

Le droit suisse des contrats est fondé sur le principe de la liberté contractuelle. Celle-ci trouve son expression notamment dans la liberté de la forme (art. 11, al. 1, CO). En règle générale, un contrat peut donc être conclu oralement ou par voie électronique, par exemple par courrier électronique ou par une réponse à une offre en ligne faite sur un réseau de transmission de données comme Internet. Par contre, les contrats soumis à une exigence de forme – ce qui est exceptionnel en droit suisse – ne peuvent pas être conclus par la voie électronique, étant donné qu'ils doivent être signés à la main (art. 14, al. 1, CO). Cette situation va changer grâce à une nouvelle disposition du code des obligations (art. 14, al. 2^{bis}, P-CO), en vertu de laquelle tous les contrats devant être passés en la forme écrite pourront également être conclus par la voie électronique. A cet effet, ils devront être signés par le débiteur au moyen d'une signature électronique qualifiée. En proposant l'équivalence entre les signatures électronique qualifiée et manuscrite, le Conseil fédéral donne suite aux motions Spoerry (94.3115), Valeur légale des signatures électroniques. Modification de l'art. 14 CO (BO 1994 N 1883), et Leumann (99.3288), Signature électronique (BO 1999 E 819 s.), transmises comme postulats. La loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique reprend pour l'essentiel l'ordonnance sur les services de certification à l'exception de la question de la responsabilité. L'ordonnance sur les services de certification ne pouvait régler la responsabilité différemment du code des obligations. L'adoption d'une loi fédérale le permet. Par conséquent, la loi fédérale sur la signature électronique prévoit que le titulaire d'une clé de signature doit réparer dans certains cas les conséquences d'un usage abusif de cette signature (art. 59a PCO). De même, le fournisseur de services de certification répond des qualités exigées par la loi pour sa prestation de service (art. 16). La loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique instaure ainsi les conditions optimales propres à garantir la sécurité des actes juridiques effectués par voie électronique.

Le projet traite essentiellement de l'utilisation de la signature électronique dans les relations entre particuliers. S'agissant de la communication électronique avec les autorités (cyberadministration), il se limite à régler la simple transmission électronique de données, notamment pour la communication avec le registre du commerce (art. 929a P-CO). Les autres questions, comme par exemple l'acceptation du dépôt d'un mémoire ou de la notification d'une décision par voie électronique, seront réglées dans d'autres lois.

Délibérations

04-06-2003 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22-09-2003 CE Divergences.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte a proposé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral en le chargeant d'intégrer la signature électronique dans la loi sur le commerce électronique, et de clarifier notamment la question de la responsabilité en cas d'utilisation abusive. La conseillère fédérale Ruth Metzler a rétorqué que le Conseil fédéral n'avait pas souhaité alourdir le projet avec des considérations relatives à la protection des consommateurs. La demande de renvoi a été rejetée par 99 voix contre 51.

Au cours de l'examen par article, le conseil a rejeté trois propositions de minorité issues de la gauche et des verts. La première réclamait la reconnaissance obligatoire pour les fournisseurs de services de certification ainsi qu'un coût réduit pour l'accès à la signature électronique. La deuxième proposition exigeait une plus grande transparence dans la consultation du registre foncier. Quant à la troisième, émise par une minorité emmenée par Jost Gross (S, TG), elle visait à rejeter toute assimilation de la signature électronique à la signature manuscrite dans le code des obligations, aussi longtemps que la protection de la partie contractante la plus faible ou la protection contre une décision irréfléchie fera défaut, notamment dans le droit régissant les contrats de travail, dans le droit du bail ainsi que dans le droit régissant la consommation et dans celui du leasing.

Paul Günter (S, BE) a par ailleurs proposé d'assouplir la législation relative aux preuves que le titulaire d'une signature électronique doit apporter pour être dégagé de toute responsabilité en cas d'utilisation abusive. Cette modification a toutefois été rejetée par le Conseil national par 89 voix contre 46. À l'issue du vote sur l'ensemble, le projet complété au cours de l'examen par article a été approuvé par 89 voix contre 50.

Le **Conseil des Etats** a biffé les sanctions pénales introduites par le Conseil national à l'art.19a. Il estime que les dispositions générales du Code Pénal suffisent amplement en cas de violation des obligations.

Concernant les modifications du Code Civil, le Conseil des Etats a concrétisé une initiative parlementaire de Toni Dettling (R, SZ) à laquelle il avait donné suite en juin 2002 (01.439). Elle demandait l'abrogation de l'art. 970a, prescrivant la publication des acquisitions de propriété immobilière. Cependant, le Conseil des Etats a légèrement modifié cette initiative en ce sens que la faculté a été laissée aux cantons qui ont une longue tradition de publication, y compris du prix de vente, de continuer de prévoir dans leur législation une telle publication.

Une minorité emmenée par Christiane Brunner (S, GE) a plaidé, lors du débat de l'art. 14 al. 2bis CO, pour la mise en place de garde-fous en faveur de la partie contractante la plus faible ou contre des décisions irréfléchies, notamment en matière de contrats de travail, leasing ou de bail. Le Conseil des Etats a rejeté par 32 voix contre 6 cette proposition. Ruth Metzler a assuré que le Conseil fédéral proposera l'année prochaine un projet de lois visant à améliorer de manière générale la protection des consommateurs en matière de contrats.

Les modifications de l'art. 59a CO proposées par le Conseil national ont été suivies par le Conseil des Etats, cependant une légère rectification a été apportée. Il a préféré décharger le titulaire de la clé de signature du fardeau de la preuve absolue de sa responsabilité, en demandant uniquement de rendre crédible les mesures prises pour assurer celle-ci. Cette mesure laisse de ce fait aux juges une plus grande marge d'appréciation.

Le Conseil des Etats a adopté la loi sur la signature électronique lors du vote sur l'ensemble, par 34 voix contre 5.

02.015 Libre circulation des avocats. Loi

Message du 30 janvier 2002 relatif à la modification de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (FF 2002 2477)

Situation initiale

Pendant les négociations sectorielles entre la Suisse et la Communauté européenne (CE), le Conseil fédéral avait indiqué qu'il était prêt, au terme de ces négociations, à offrir l'égalité de traitement à ses partenaires de l'AELE. Le Conseil fédéral a confirmé cette intention dans le message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE.

En juin 1999, l'AELE a décidé de procéder à une révision complète de la Convention AELE, afin d'atteindre une coopération économique de plus haut niveau entre ses Etats. Les accords sectoriels entre la Suisse et la CE ont constitué le principal point de référence lors des travaux qui ont suivi.

L'Accord amendant la Convention AELE a été signé à Vaduz le 21 juin 2001. Le 12 septembre 2001, le Conseil fédéral a transmis au Parlement son message relatif à l'approbation de la modification de la Convention AELE, en lui soumettant simultanément les actes législatifs nécessaires à la mise en œuvre de l'accord. Le Parlement a adopté l'ensemble du paquet le 14 décembre 2001.

La loi sur les avocats (LLCA), que le Parlement a adopté le 23 juin 2000 et qui doit entrer en vigueur en même temps que les accords sectoriels entre la Suisse et la CE au printemps 2002, doit, elle aussi, être adaptée suite à la modification de la Convention AELE.

L'égalité de traitement des ressortissants des Etats membres de l'AELE et de ceux des Etats membres de l'Union européenne (UE) exige une extension du champ d'application personnel de la loi sur les avocats. Les avocats ressortissants des Etats membres de l'AELE doivent pouvoir exercer leur profession en Suisse selon les mêmes modalités que ceux qui sont issus des Etats membres de l'UE. Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet de modification en ce sens de la loi sur les avocats.

Délibérations

18.03.2002	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.03.2002	CN	Adhésion.
22.03.2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
22.03.2002	CN	La loi est adoptée en votation finale. (183:0)

Les deux conseils ont adopté le projet.

Organisation judiciaire fédérale

99.440 Initiative parlementaire (CdG-CN/CdG-CE). Décharger le Tribunal 99.441 fédéral. Révision partielle de l'organisation judiciaire

Rapport des commissions de gestion du Conseil des Etats et du Conseil national (CdG-CN/CdG-CE) :
04./08.09.1999 (FF 1999 8857)

Avis du Conseil fédéral : 04.10.1999 (FF 1999 8940)

Situation initiale

Au cours de ces dernières années, la surcharge de travail du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances a encore augmenté, au risque d'entraver le bon fonctionnement de la juridiction suprême. De l'avis des commissions de gestion et des tribunaux fédéraux, il n'est pas possible d'attendre la mise en œuvre de la révision totale de l'organisation judiciaire. Cette dernière, qui permettra de décharger durablement les tribunaux fédéraux, n'entrera en effet probablement pas en vigueur avant 2004. Il est donc urgent de prendre des mesures.

Le présent projet de révision partielle de l'organisation judiciaire prévoit l'introduction de modifications ponctuelles, politiquement incontestées. Elles peuvent être mises en œuvre rapidement afin d'assurer le bon fonctionnement de l'autorité judiciaire suprême d'ici à l'entrée en vigueur du projet de révision totale. Pour décharger partiellement les tribunaux fédéraux, le présent projet prévoit le transfert devant les juridictions cantonales d'une bonne partie des procès directs en matière civile, une légère limitation de la qualité pour se pourvoir en nullité en matière pénale, la création d'une instance judiciaire inférieure (commission de recours) pour les litiges en matière de responsabilité de la Confédération, la mise en place d'un cadre légal permettant d'augmenter le nombre de juges auprès du Tribunal fédéral des assurances, la limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances aux questions de droit, la simplification de la procédure par voie de circulation, ainsi que d'autres allègements de nature administrative et procédurale.

La révision totale de l'organisation judiciaire ne sera nullement concurrencée, retardée ou entravée de quelque manière que ce soit par la mise en œuvre des modifications proposées. La nécessité d'une réforme totale n'est pas remise en cause. Les travaux de révision peuvent être poursuivis indépendamment de la présente révision partielle.

Avis du Conseil fédéral : s'il approuve dans les grandes lignes les propositions des commissions de gestion quant à une révision partielle de l'organisation judiciaire (OJ), le Conseil fédéral préférerait que les questions, d'une part, du transfert devant les juridictions cantonales des procès directs en droit civil, et, d'autre part, de la création d'une instance judiciaire précédant le Tribunal fédéral en matière de responsabilité étatique, soient traitées dans le cadre de la révision totale. Par ailleurs, le Conseil fédéral estime à l'heure actuelle qu'il n'est guère souhaitable d'abandonner l'exigence de l'unanimité pour la procédure par voie de circulation (modification de l'art. 36b OJ).

Délibérations

09-12-1999 CE Décision modifiant le projet de la commission.

07-03-2000 CN Divergences.

16-03-2000 CE Maintenir.

14-06-2000 CN Divergences.

20-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

Au **Conseil des Etats**, le projet s'est heurté à l'opposition de la gauche. Parlant d'une confusion entre réforme de la justice et organisation judiciaire, Christiane Brunner (S, GE) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, proposition qui a été rejetée par 34 voix contre 4. Lors de la discussion par article, le Conseil a fait siennes les considérations du Conseil fédéral concernant l'art. 36b OJ (cf. ci-dessus). Seul l'art. 132, qui prévoit une modification des dispositions procédurales relatives au recours de droit administratif, a donné matière à controverse. Aux yeux des commissions de gestion, il y aurait lieu en l'espèce d'adapter les pouvoir et devoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances à ceux du Tribunal fédéral. La proposition de Christiane Brunner (S, GE) visant à biffer cet article a été rejetée par 32 voix contre 5.

Le **Conseil national** a lui aussi approuvé le projet, exception faite de l'art. 132, qui a été fortement contesté par ailleurs. Marc Suter (R, BE) et Jost Gross (S, TG) ont jugé inacceptable de limiter la protection juridique apportée par le Tribunal fédéral des assurances, une telle décision revenant à désavantager précisément les personnes socialement faibles, à savoir les handicapés, les victimes d'accidents et les chômeurs. Faisant état de différences notoires dans les jugements rendus par les tribunaux cantonaux en matière d'assurances sociales, Guido Zäch (C, AG) a lui aussi estimé indispensable de maintenir la compétence du TFA d'examiner les décisions sur le fond.

La Commission des affaires juridiques (CAJ) du Conseil national défend le même point de vue que les détracteurs de l'art. 132, qui sont soutenus par les milieux syndicaux. Dans son co-rapport sur le projet des Commissions de gestion, la CAJ s'était en effet prononcée quasiment à l'unanimité contre la limitation de la cognition du TFA à des questions juridiques. Président de la CAJ, J. Alexander Baumann (V, TG) a relevé que, l'année dernière, presque un septième de toutes les affaires jugées dans le domaine des assurances sociales avaient été renvoyées en première instance pour cause de constatation des faits incomplète. Il a par ailleurs déclaré qu'il n'était pas opportun de précipiter les choses, le Parlement ayant garanti, lors du débat sur la réforme de la justice, qu'il n'était actuellement prévu aucune limitation de la protection juridique individuelle.

Dans ce bras de fer entre commissions, Ruth Metzler, ministre de la justice, a apporté son soutien aux Commissions de gestion, rappelant que le Conseil fédéral réfléchissait depuis une quinzaine d'années déjà à l'idée d'ajuster le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances à celui du Tribunal fédéral. Elle a précisé qu'elle ne voyait aucun argument sérieux justifiant le maintien, pour les affaires ayant trait aux assurances sociales, d'un régime d'exception auprès de l'instance judiciaire suprême.

L'argument de la protection juridique des justiciables socialement défavorisés a néanmoins fait pencher la balance (117 voix contre 47) en faveur de la suppression de l'article litigieux du projet. Ruth Metzler a déclaré que la question serait remise sur le tapis dans le cadre de la révision totale de l'OJ.

Lors du réexamen de l'art. 132, unique point de divergence entre les deux Conseils, le **Conseil des Etats** a, par 29 voix contre 9, maintenu sa position.

Le **Conseil national**, sur proposition de sa Commission de gestion a maintenu sa décision antérieure. Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à cette décision.

01.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale

Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000)

Message additionnel du 28 septembre 2001 concernant le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral (FF 2001 5751).

Prise de position du Tribunal fédéral du 23 février 2001 et prise de position du Tribunal fédéral des assurances du 22 décembre 2000 (FF 2001 5890)

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (LCM) (FF 2002 1128)

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (Ordonnance sur les juges) (FF 2002 5487)

Situation initiale

La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale soumet à une refonte complète la réglementation qui régit l'organisation et la procédure devant le Tribunal fédéral, ses instances précédentes et les voies de recours qui aboutissent au tribunal suprême. Les objectifs du présent projet sont d'abord d'assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral en réduisant efficacement et durablement la charge excessive à laquelle celui-ci est actuellement confronté, ensuite d'améliorer la protection juridictionnelle dans certains domaines et enfin de simplifier la procédure et les voies de droit. La révision trouve sa base constitutionnelle dans la réforme de la justice, qui a été acceptée par le peuple et les cantons en date du 12 mars 2000 et qui est mise en œuvre par le présent projet au niveau législatif. Le développement des instances judiciaires inférieures contribuera à décharger le Tribunal fédéral. L'instauration d'un Tribunal pénal fédéral soulagera le Tribunal fédéral des laborieux procès pénaux directs. Le Tribunal pénal fédéral devra juger en tant que première instance les cas pénaux relevant de la juridiction fédérale, et reprendre les tâches assumées actuellement par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Dans le domaine de la juridiction administrative inférieure de la

Confédération, un Tribunal administratif fédéral centralisé sera institué, qui remplacera les quelque 30 commissions fédérales de recours existantes, y compris la Commission de recours en matière d'asile. Cette solution permettra de supprimer les services de recours des départements, ce qui comblera une importante lacune dans le système des instances judiciaires qui précèdent le Tribunal fédéral. A l'avenir, les décisions des autorités fédérales pourront en règle générale faire directement l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral, les jugements de ce dernier étant en principe sujets à recours devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal pénal fédéral comprendra entre 40 à 70 postes à plein temps, le Tribunal administratif fédéral environ 260. Le siège des deux tribunaux fait actuellement l'objet de négociations avec plusieurs cantons. Le Conseil fédéral va soumettre au parlement un message complémentaire relatif à la question du siège.

Au niveau cantonal, il est prévu de renforcer les instances judiciaires cantonales qui précèdent le Tribunal fédéral. Dorénavant, les cantons devront étendre la compétence de leurs instances juridictionnelles administratives au droit administratif cantonal.

En matière civile, la valeur litigieuse minimale passera de 8000 à 40 000 francs, ce qui constitue une mesure supplémentaire afin de décharger le Tribunal fédéral. Une valeur litigieuse minimale sera également introduite pour les cas où la responsabilité de l'Etat est engagée et pour les peines pécuniaires. L'accès au Tribunal fédéral sera néanmoins garanti pour les affaires qui soulèvent une question juridique de principe, quelle que soit leur valeur litigieuse. De plus, l'exclusion de certains domaines du recours au Tribunal fédéral ainsi que le développement de la procédure simplifiée contribueront à réduire la charge du tribunal suprême.

Le système des voies de recours devant le Tribunal fédéral est actuellement trop compliqué. Il sera considérablement simplifié. En lieu et place des nombreux moyens de droit existants, dont la délimitation pose souvent problème tant aux justiciables qu'au Tribunal fédéral et requiert une analyse approfondie, il n'y aura plus qu'un seul recours unifié dans chaque domaine juridique: un recours en matière civile, un recours en matière pénale et un recours en matière de droit public.

L'introduction du recours unifié aura pour corollaire que les recours concernant le droit des assurances sociales seront soumis aux mêmes règles procédurales que ceux concernant le reste du droit administratif fédéral. Les règles spéciales en vigueur pour les litiges concernant les prestations d'assurance (pouvoir d'examen complet du Tribunal fédéral des assurances et gratuité de la procédure) seront supprimées. Une obligation générale de participer aux coûts de la procédure s'appliquera à l'avenir aussi aux litiges touchant aux prestations des assurances sociales. Toutefois, les frais judiciaires susceptibles d'être prononcés lors de recours relatifs aux prestations d'assurances sociales sont soumis à un cadre beaucoup plus restreint que pour les autres contestations pécuniaires.

Afin de décharger le Conseil fédéral et de mieux délimiter les attributions, la révision totale de l'organisation judiciaire supprimera presque totalement le recours au Conseil fédéral. La garantie de l'accès au juge, qui a été introduite dans la Constitution fédérale lors de la réforme de la justice, n'autorise en principe plus que des décisions finales sur recours soient rendues par une autorité administrative.

La révision du droit de procédure servira également à mettre en place les bases légales permettant le développement de la communication électronique entre les autorités fédérales et les particuliers dans les procédures administratives et judiciaires. S'agissant de l'organisation du tribunal suprême, l'innovation la plus importante prévue par le présent projet est que le Tribunal fédéral des assurances (TFA) de Lucerne sera partiellement intégré au Tribunal fédéral de Lausanne. Il n'y aura qu'un seul et unique Tribunal fédéral, dont le siège sera à Lausanne même si une ou deux cours siégeront à Lucerne. Le présent projet escompte que la juridiction des assurances sociales restera prioritairement à Lucerne. Le libre passage entre les cours du Tribunal fédéral sera en principe possible, si bien qu'un juge pourra passer de Lucerne à Lausanne ou vice-versa sans nouvelle élection. Il faudra cependant tenir compte des compétences des juges lorsque ceux-ci sont attribués aux cours. Ainsi, le choix de juges spécialisés sera garanti dans tous les domaines juridiques. La loi sur le Tribunal fédéral donne l'ordre de grandeur de la cour plénière, soit entre 35 et 45 juges. L'Assemblée fédérale en fixera le nombre exact dans une ordonnance. Par rapport à la situation actuelle, le Tribunal fédéral bénéficiera d'une autonomie accrue en matière d'organisation. Il fixera lui-même le type et le nombre de ses cours.

La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale entraîne des coûts supplémentaires en raison de la création du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral; selon une étude économique, ces coûts devraient se situer entre 10,2 et 16,6 millions de francs par année. La plus grande part en est imputable aux tâches juridictionnelles supplémentaires dévolues au Tribunal pénal fédéral sur la

base du projet « efficacité » adopté par le parlement. A cela s'ajoutent les coûts uniques nécessaires à l'instauration des deux nouveaux tribunaux, qui ne peuvent pas encore être chiffrés.

La présente révision totale comprend formellement trois nouvelles lois, soit la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf). La loi sur le Tribunal fédéral remplacera l'actuelle loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ). Elle régira la procédure et l'organisation du Tribunal fédéral et réunira l'ensemble des moyens de droit qui permettent d'aboutir devant le tribunal suprême. La loi sur le Tribunal pénal fédéral et la loi sur le Tribunal administratif fédéral sont deux nouveaux actes législatifs régissant l'organisation et les compétences des deux tribunaux inférieurs de la Confédération qui sont à créer. Enfin, le projet contient un arrêté fédéral qui prévoit l'entrée en vigueur simultanée de la réforme de la justice dans la Constitution fédérale et de la loi sur le Tribunal fédéral.

Message additionnel du 28 septembre 2001

En adoptant, le 28 février 2001, le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral a soumis à l'approbation du Parlement les bases légales permettant de créer un Tribunal pénal fédéral et un Tribunal administratif fédéral. Le Tribunal pénal fédéral statuera en première instance sur les infractions qui relèvent de la juridiction de la Confédération en vertu de la loi. Quant au Tribunal administratif fédéral, il est l'autorité de première instance destinée à remplacer les commissions de recours et les services des recours de la Confédération. Le siège de chacun des deux tribunaux doit être fixé dans la loi sur le Tribunal pénal fédéral, d'une part, et dans la loi sur le Tribunal administratif fédéral, d'autre part. En raison des retards qu'ont accusés les travaux d'évaluation des différentes localisations possibles, le Conseil fédéral a, toutefois, été contraint de laisser en suspens la question des sièges lorsqu'il a adopté le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le présent message additionnel vise à combler cette lacune. Dans son choix du lieu d'implantation des nouveaux tribunaux, le Conseil fédéral s'est laissé guider par l'idée selon laquelle il fallait, pour que ceux-ci jouissent de la réputation d'autorités indépendantes, qu'ils aient leur siège à l'extérieur de Berne, à une distance appropriée du Ministère public de la Confédération et de l'administration centrale. Il a donc inclus dans son évaluation les cantons qui, en raison de leur situation géographique ainsi qu'à la lumière d'autres critères, pouvaient entrer en ligne de compte pour l'accueil des nouveaux tribunaux. Pour arrêter son choix final des lieux d'implantation, le Conseil fédéral a pris en compte différents critères. En ce qui concerne le Tribunal pénal fédéral, ce sont surtout des aspects pratiques qui ont pesé dans la décision: compte tenu des contacts fréquents et réitérés que ce tribunal devra avoir avec les procureurs fédéraux ayant leur lieu de travail à Berne ainsi qu'avec les autres personnes appelées à participer aux procédures pénales, le Conseil fédéral a choisi de l'implanter à Aarau en raison de la situation géographique centrale de cette localité. Un élément a été déterminant dans le choix du siège du Tribunal administratif fédéral: le fait que, pour débiter son activité dans de bonnes conditions, il lui est indispensable de pouvoir reprendre une partie du personnel des commissions de recours et des services des recours sis dans les agglomérations de Berne et de Lausanne. En outre, le Conseil fédéral a pris en considération le fait que les chances de recrutement d'une cinquantaine voire soixantaine de juristes francophones ainsi que de 10 à 15 juristes italophones par le Tribunal administratif fédéral seraient mieux assurées, également à moyen terme, si ce tribunal avait son siège à proximité de la frontière des langues. Telles sont les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a porté son choix sur Fribourg.

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 16 novembre 2001

Dans le cadre du traitement du projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a examiné de manière approfondie la question de la surveillance des tribunaux fédéraux et celle de la préparation de l'élection des juges fédéraux.

Le Tribunal pénal fédéral comprendra 15 à 35 postes de juges et le Tribunal administratif fédéral 50 à 70 postes de juges. L'engagement à temps partiel étant possible, il faudra compter avec plus de 100 titulaires de charge; leur élection (réélection) et la surveillance représentent déjà du point de vue purement quantitatif une charge considérable.

Dans le message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, il est proposé que le Conseil fédéral soit compétent pour élire les juges du Tribunal pénal fédéral (et ceux du Tribunal administratif fédéral). Les deux tribunaux sont soumis uniquement à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.

La CAJ-E a en revanche décidé que les juges du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) sont élus par l'Assemblée fédérale. Celle-ci exerce aussi la haute surveillance. Lors de

l'exécution de cette tâche, l'Assemblée fédérale doit être assistée par un Conseil de la magistrature à instituer. La CAJ-E a adopté le projet de loi ci-joint à l'unanimité.

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 23 mai 2002

D'après le message du 28 février 2001 relatif à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000), le statut juridique des juges du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) est régi par la législation sur le personnel de la Confédération. Demeure toutefois réservée l'indépendance judiciaire (c'est-à-dire en particulier la nomination pour une période de fonction et l'exclusion du salaire en fonction des prestations). Le Conseil des Etats a en revanche décidé, le 6 décembre 2001, que les juges du Tribunal pénal fédéral – en tant qu'agents publics élus par l'Assemblée fédérale – ne doivent pas être soumis à la législation sur le personnel, mais à un statut qui leur soit. Par conséquent, l'Assemblée fédérale doit édicter l'ordonnance correspondante.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)

23-09-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)

06.12.2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17-09-2002 CN Divergences.

24-09-2002 CE Divergences.

30-09-2002 CN Adhésion.

04-10-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

04-10-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:1)

Projet 3

Loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)

22-09-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 4

Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur de la réforme de la justice du 12 mars 2000

06-12-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17-09-2002 CN Divergences.

24-09-2002 CE Adhésion.

Projet 5

Loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (LCM)

06-12-2001 CE Renvoi à la commission

19-03-2002 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17-09-2002 CN Divergences.

02-12-2002 CE Divergences.

10-12-2002 CN Divergences.

11-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

13-12-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (161:0)

Projet 6

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation et les tâches de l'organe consultatif de la commission judiciaire (OCCJ)

19-03-2002 CE Décision conforme au projet de la commission.

17-09-2002 CN L'entrée en matière est rejetée.

02-12-2002 CE L'entrée en matière est rejetée.

Projet 7

Loi fédérale sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral

19-03-2002 CE Décision modifiant le projet de la commission

13-06-2002	CN	Divergences.
19-06-2002	CE	Divergences..
20-06-2002	CN	Adhésion.
21-06-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (38:1)
21-06-2002	CN	La loi est adoptée en votation finale. (143:8)

Projet 8

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (Ordonnance sur les juges)

05-06-2002	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
17-09-2002	CN	Divergences.
02-12-2002	CE	Divergences.
10-12-2002	CN	Adhésion.
13-12-2002	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)
13-12-2002	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (164:0)

Projet 9

Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000 (projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, du 2 septembre 2003)

23-09-2003	CE	Décision conforme au projet de la commission.
------------	----	---

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats avait arrêté l'ordre suivant pour l'examen du message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale : d'abord le projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF); ensuite les projets de loi sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF). Lors de l'examen de la LTPF, la Commission des affaires juridiques avait opté, à l'unanimité de ses membres, pour la création d'un conseil de la magistrature et élaboré un projet de loi distinct en vue de l'instauration de cette institution.

Projet 1 (Loi sur le Tribunal fédéral)

Le **Conseil des États** s'est penché à la session d'automne 2003 sur la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral ; cette loi vise essentiellement à décharger le Tribunal fédéral, notamment en limitant l'accès et en renforçant les instances juridiques inférieures.

Le rapporteur de la commission Rolf Schweiger (R, ZG) a ouvert le débat en présentant les grandes lignes du projet de réforme. Depuis 1970, 30 juges exercent leur fonction à titre principal au Tribunal fédéral. Or, le nombre d'affaires étant passé depuis cette date d'environ 2000 à 5000, il a fallu engager 30 juges suppléants et toujours plus de greffiers (ils sont actuellement 92). Au Tribunal fédéral des assurances, le nombre d'affaires est passé de quelque 800 en 1970 à plus de 2000 aujourd'hui pour 9 à 11 juges titulaires. Le problème principal du système juridique fédéral réside dans la surcharge des tribunaux : on compte actuellement 2,5 fois plus d'affaires qu'en 1970 pour un même nombre de juges. Étant donné que l'augmentation du nombre de juges risquerait de nuire à l'application uniforme du droit, il convient plutôt, à l'image d'autres États fédéraux, de ne confier au Tribunal fédéral qu'un nombre limité de dossiers représentatifs. Il a ainsi été prévu de fixer certaines restrictions : pour les affaires de droit civil, la valeur litigieuse minimale passera de 8000 à 40 000 francs. En matière de droit public, il sera établi une liste des domaines pour lesquels les décisions ne pourront en principe pas faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Toutefois, afin de ne pas exclure radicalement ces domaines de recours au Tribunal fédéral, il a été décidé que ce dernier pourrait toujours intervenir pour les affaires qui soulèvent une question juridique de principe. Le Tribunal fédéral pourrait donc encore être contraint de juger certaines affaires de portée mineure. La solution grâce à laquelle la majorité de la commission espère limiter fortement le nombre d'affaires jugées par le Tribunal fédéral est toutefois très controversée : d'une part, à cause de la définition d'une valeur litigieuse minimale et, d'autre part, car le recours au Tribunal fédéral ne sera plus garanti dans tous les cas pour les affaires de violation d'un droit constitutionnel. Rolf Schweiger (R, ZG) a toutefois rappelé que le projet de la Commission des affaires juridiques visait avant tout à décharger le Tribunal fédéral : l'extension des compétences juridiques des cantons et la redéfinition au niveau fédéral de la juridiction en matière administrative devraient constituer les nouveaux piliers des voies de droit.

Au cours du débat d'entrée en matière, les contre-mesures proposées ont suscité peu d'enthousiasme, bien que Jean Studer (S, NE) et Carlo Schmid (C, AI) aient tous deux mis en garde contre la limitation de l'accès au Tribunal fédéral et rappelé l'échec des projets précédents. Pour sa part, la conseillère fédérale Ruth Metzler a exhorté le conseil à centrer les débats sur les deux points essentiels, à savoir le recours unifié et la restriction modérée de l'accès au Tribunal fédéral.

Les principales décisions prises au cours de la discussion par article sont les suivantes :

Art. 1, nombre de juges : par 23 voix contre 10, le conseil a décidé que le Tribunal fédéral se composerait désormais de « 40 à 50 » juges.

Art. 4, siège : par 20 voix contre 10, le conseil a décidé d'une intégration partielle du Tribunal fédéral des assurances (Lucerne) dans le Tribunal fédéral (Lausanne).

Art. 25, devoir d'information : le conseil a suivi par 19 voix contre 5 la majorité, qui proposait que les décisions soient rendues accessibles au public « en principe de manière anonymisée ».

Art. 37, mandataires : le conseil a rejeté par 16 voix contre 14 la proposition de la majorité de la commission autorisant d'autres mandataires que les avocats (par ex. des experts fiscaux) à intervenir devant le Tribunal fédéral pour les affaires de droit fiscal et celles relatives à des cotisations du droit des assurances sociales.

Art. 70, valeur litigieuse minimale : l'augmentation de la valeur litigieuse minimale à 40 000 francs n'a soulevé aucune objection, mais son introduction a été limitée à la demande d'une minorité : quelle que soit la valeur litigieuse, un recours devant le Tribunal fédéral sera recevable, non seulement si la contestation soulève une question juridique de principe, mais aussi s'il est manifeste que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel. Une minorité emmenée par Jean Studer (S, NE) a par ailleurs proposé de fixer la valeur litigieuse minimale à 20 000 francs pour les litiges relevant du droit du travail et du droit du bail, mais cette proposition a été rejetée par 24 voix contre 9.

Art. 78, recours en matière de droit public : par 22 voix contre 16 et contre l'avis de la conseillère fédérale Ruth Metzler, le conseil s'est prononcé en faveur de la proposition de la majorité visant à exclure du recours au Tribunal fédéral les décisions relatives à la naturalisation ordinaire ; c'est donc aux tribunaux cantonaux qu'il incombera de se prononcer sur les recours contre le rejet d'une demande de naturalisation. Le Conseil des États s'était également prononcé en ce sens lors de la révision du droit de la nationalité. S'agissant des règles d'exception, le conseil s'est par ailleurs rallié à une minorité emmenée par Toni Dettling (R, SZ) : il pourra être fait recours au Tribunal fédéral s'il est manifeste que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel. Carlo Schmid (C, AI) voulait pour sa part empêcher tout recours au Tribunal fédéral pour l'ensemble des décisions relatives à la naturalisation ordinaire ; il a motivé son intervention en déclarant que les droits communaux ancestraux devaient être respectés et non pas examinés froidement par décision juridique.

À l'issue du vote sur l'ensemble, le conseil a approuvé la loi par 23 voix contre 8.

Projet 3 (Loi sur le Tribunal administratif fédéral)

Au **Conseil des États**, Rolf Schweiger (R, ZG) a présenté les grandes lignes de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, expliquant que celle-ci améliorerait la protection juridique en permettant aux justiciables de s'adresser à un tribunal indépendant pour toutes les questions relevant du domaine de compétences de l'administration fédérale. Ce tribunal aura principalement pour tâche de juger les litiges de droit public relevant de la compétence de l'administration fédérale, c'est-à-dire qu'il constituera une instance de recours contre les décisions des instances fédérales et qu'il jugera certaines plaintes concernant l'administration fédérale. Le Tribunal administratif fédéral remplacera ainsi à la fois la Commission fédérale de recours et d'arbitrage et les services de recours des départements. Il siègera à Saint-Gall et comptera environ 50 juges et 200 employés. Cette nouvelle instance devra juger quelque 14 000 affaires par an.

Le Conseil des États a décidé de remplacer la dénomination « Tribunal administratif fédéral » par « Tribunal administratif » dans l'ensemble de la loi. Avec l'art. 9a, le conseil a ajouté une disposition autorisant l'Assemblée fédérale à révoquer un juge dans certaines circonstances. À l'art. 26, al. 2, une minorité souhaitait que les décisions du tribunal soient en principe rendues accessibles au public, mais le conseil s'est rallié par 23 voix contre 9 à la majorité, qui a proposé que les décisions soient publiées « en principe de manière anonymisée ». Cela signifie que les noms pourront être communiqués dans certaines circonstances. À l'art. 36 (délibération), Hans Hess (R, OW) voulait imposer en règle générale le principe de la délibération, mais le conseil a rejeté sa proposition par 22 voix contre 11, préférant suivre l'avis de la commission : sauf exceptions, le Tribunal administratif

statuera donc par voie de circulation. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des États a approuvé par 33 voix contre 0 la nouvelle loi et les 132 modifications d'acte qu'elle entraîne.

Projet 2, 4 et 5

Le **Conseil des Etats** a traité les projets 2, 4 et 5 lors de la session d'hiver 2001. Rejetant en bloc la proposition de confier l'élection des nouveaux juges au Conseil fédéral, la commission chargée de l'examen préalable a élaboré une proposition de remplacement sous forme de loi indépendante. Selon cette solution, la nomination des juges devrait être, comme pour le Tribunal fédéral, du ressort de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ; toutefois, cette tâche devrait être facilitée par la création d'un conseil de la magistrature élu par l'Assemblée fédérale et composé de spécialistes hautement qualifiés. Ce conseil serait chargé de mettre au concours les postes vacants, d'étudier les dossiers de candidature et de faire des propositions à la Commission parlementaire d'élection des juges. Il apporterait en outre son soutien au Parlement pour la haute surveillance des tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral a approuvé cette solution au motif que la préparation d'une élection par une commission extraparlamentaire d'experts garantirait une sélection précise des candidats. Cependant, cette proposition a été combattue par Carlo Schmid (C, AI), qui a déposé une proposition de renvoi pour qu'il soit renoncé à la création d'un conseil de la magistrature : selon lui, s'il est logique que l'élection et la surveillance des juges des nouveaux tribunaux soient également assurées par l'Assemblée fédérale, cette tâche ne requiert pas la création d'une commission spécialisée, mais plutôt la nomination d'un secrétariat permanent à la tête de la Commission parlementaire d'élection des juges. Carlo Schmid a justifié sa position en expliquant que, de par sa composition (spécialistes hautement qualifiés) et sa légitimation particulière (élection par l'Assemblée fédérale), un conseil de la magistrature ne serait pas, en pratique, un simple organe auxiliaire du Parlement, mais plutôt une puissante institution indépendante. La critique de Carlo Schmid s'est imposée par 22 voix contre 18, et la commission chargée de l'examen préalable a été priée d'élaborer un projet visant à renforcer la Commission parlementaire d'élection des juges. Lors de l'examen de la création du tribunal pénal fédéral, le Conseil des Etats a suivi la plupart des propositions du gouvernement (sauf celle concernant l'organe chargé de l'élection et de la haute surveillance). A l'issue du vote sur l'ensemble, les projets 2 et 4 ont été adoptés à l'unanimité.

Projet 2

Le **Conseil national** a également approuvé la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral. Quelques divergences minimales ont été éliminées à la session d'automne 2002, permettant aux votes finaux d'avoir lieu durant cette même session.

Projet 4

Les **deux conseils** ont approuvé l'arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur de la réforme de la justice.

Projets 5 et 6

Le 19 mars 2002, le **Conseil des Etats** s'est penché une nouvelle fois sur le projet 5 qui avait été renvoyé devant la commission. Cette dernière a alors proposé d'instituer, dans la loi sur les rapports entre les conseils, une commission judiciaire, en tant que commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Cette commission, composée de 12 membres du Conseil national et de 5 membres du Conseil des Etats, serait chargée de mettre au concours public les postes vacants de juges et de soumettre des propositions à l'Assemblée fédérale pour l'élection et la révocation des juges des tribunaux fédéraux. Elle serait secondée dans ses travaux par un organe consultatif, institué par le biais d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Celui-ci serait chargé d'établir, à l'intention de la commission judiciaire, un rapport d'évaluation des candidatures déposées pour le tribunal pénal fédéral (et plus tard aussi pour le tribunal administratif fédéral). La nouvelle commission et l'organe consultatif seraient dotés d'un secrétariat commun. Le Conseil a approuvé ces propositions de la commission.

Le **Conseil national** a approuvé la création d'une commission parlementaire mais a refusé provisoirement d'entrer en matière sur la création d'un organe consultatif extraparlamentaire. Il a souhaité que soit d'abord réglé le problème de la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux, qui a été abordé dans un rapport soumis par la Commission de gestion du Conseil des Etats le 28 juin 2002. Suite à sa décision concernant l'organe consultatif, le Conseil a refusé d'entrer en matière sur l'ordonnance correspondante (projet 6).

Au **Conseil des Etats**, la question soumise à discussion portait sur la haute surveillance exercée sur les tribunaux fédéraux. La majorité de la commission a proposé de confier la haute surveillance à la

commission judiciaire nouvellement créée. Se prévalant de considérations de principe, une minorité, représentée par Hanruedi Stadler (C, UR), entendait laisser cette fonction entre les mains de la Commission de gestion (CdG). Il s'agirait, à ses yeux, de séparer la préparation de l'élection des juges et la haute surveillance sur les tribunaux, donc de distinguer les questions relatives au personnel de celles qui touchent aux institutions. La Chambre s'est prononcée, par 19 voix contre 18, en faveur de la minorité. Quant à l'organe consultatif, le Conseil des Etats a cédé ; il a néanmoins retenu dans un art. 54ter, sous forme de phrase potestative, que l'Assemblée fédérale pourrait créer un conseil consultatif par voie d'ordonnance. Quant au projet 6, s'alignant sur le Conseil national, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière.

Le **Conseil national** n'a pas rouvert le débat sur la haute surveillance ; il a rejeté la proposition – introduite par la Chambre haute – sur un organe consultatif.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision.

Projet 7

Les discussions concernant l'emplacement des deux nouveaux tribunaux ont été particulièrement vives. Dans son message additionnel du 28 septembre 2001 (voir ci-dessus), le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de Fribourg et d'Aarau pour accueillir respectivement le Tribunal fédéral administratif et le Tribunal pénal fédéral. La commission du Conseil des Etats s'est ralliée à cette décision. Cependant, le **Conseil des Etats** s'est opposé, contre toute attente, à ces propositions ; à l'issue de longues discussions, davantage axées sur le politique régionale et le fédéralisme que sur les conséquences financières de cette décision, la Chambre haute a opté pour St-Gall et Bellinzone. S'agissant du Tribunal pénal fédéral, le choix a été imposée par une minorité emmenée par Dick Marty (R, TI) avec un score de 26 voix contre 15. En ce qui concerne le siège du Tribunal administratif fédéral, ce sont les arguments défendus par la minorité Hermann Bürgi (V, TG) qui ont trouvé le plus grand écho. Le Conseil a finalement voté pour St-Gall par 26 voix contre 15.

Ces débats passionnés se sont poursuivis au **Conseil national**. A la demande d'une minorité Fabio Abate (R, TI), la Chambre basse a accordé le siège du Tribunal pénal fédéral au Tessin par le score sans appel de 123 voix contre 61. S'agissant du Tribunal administratif fédéral, la minorité plaidant en faveur de St-Gall n'a pas réussi à s'imposer : le vote s'étant soldé par une égalité (92 voix contre 92), la présidente Liliane Maury Pasquier (S, GE) a dû intervenir et s'est prononcée en faveur de Fribourg. Cependant, le **Conseil des Etats** a continué à soutenir St Gall par 27 voix contre 16. A la suite de ce nouveau vote, le **Conseil national** a également approuvé ce choix, contre la volonté d'une forte minorité (95 voix contre 84).

Projet 8

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet déposé par la Commission des affaires juridiques (cf. rapport complémentaire du 23 mai 2002). Bien que du même avis, le **Conseil national** a biffé les art. 10 à 13 concernant le temps de travail, les vacances et les congés des juges. Le rapporteur de la commission Anita Thanei (S, ZH) a expliqué que la commission n'avait pas apprécié ces dispositions minutieuses, en particulier la fixation de la semaine de 42 heures. La commission du National a souhaité introduire des divergences afin que le Conseil des Etats puisse trouver une autre solution.

Le **Conseil des Etats** a encore proposé de nouvelles solutions, que le **Conseil national** a approuvées.

Droit pénal

94.441 Initiative parlementaire (Goll Christine). Exploitation sexuelle des enfants. Meilleure protection

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) 23.08.1999 (FF 2000 3510)

Avis du Conseil fédéral : 20.03.2000 (FF 2000 3531)

Situation initiale

Depuis quelques années, le problème des enfants victimes d'abus sexuels soulève de nombreuses discussions au sein de l'opinion publique. De plus en plus, de tels cas font l'objet de procédures judiciaires. Dans ce contexte, l'audition d'enfants devenus victimes d'infractions contre l'intégrité sexuelle constitue un problème particulier. Des enquêtes ont mis en évidence que certains facteurs,

tels la longueur de la procédure, les auditions répétées, les doutes émis envers les affirmations des enfants et des interrogatoires inadaptés peuvent entraîner chez l'enfant un nouveau traumatisme (victimisation secondaire). Le 16 décembre 1994, la conseillère nationale, Madame Christine Goll, a déposé une initiative parlementaire visant, par des dispositions de procédure, à atténuer le plus possible les traumatismes que peuvent entraîner les procédures judiciaires pour les enfants victimes de délits sexuels. Le 3 octobre 1996, le Conseil national a donné suite à la plupart des objectifs visés par ladite initiative. Bien que le droit en matière de procédure pénale relève (encore) de la compétence législative des cantons, la Confédération peut, dans le domaine de l'aide aux victimes, édicter des dispositions de procédure, constituant des normes minimums pour les cantons. La loi sur l'aide aux victimes d'infractions contient déjà des dispositions de procédure spéciales pour les victimes d'infractions contre l'intégrité sexuelle. Ces dispositions ont été complétées dans le présent projet d'arrêté fédéral par des dispositions spéciales pour les enfants victimes d'infractions contre l'intégrité sexuelle. Ainsi, lors de procédures pénales, des règles minimales seront garanties dans tous les cantons, non seulement lorsque des enfants seront appelés à témoigner ou seront constitués partie civile mais aussi en vue d'atténuer les traumatismes psychiques que pourraient subir les victimes lors de telles procédures.

Le Conseil fédéral approuvait dans son avis dans son ensemble le projet de la Commission. Il est d'avis qu'il est important de réduire autant que possible l'effet traumatisant que peut entraîner la procédure pénale chez l'enfant victime d'actes de violence ou d'autres infractions à l'intégrité sexuelle. Cette seconde atteinte psychique, appelée «victimisation secondaire», est en effet souvent à peine moindre que celle qui est subie du fait de l'infraction. Mais le souci de respecter les intérêts de l'enfant victime ne doit pas aboutir à ce que les droits élémentaires du prévenu subissent une réduction incompatible avec les exigences du droit d'être entendu. De l'avis du Conseil fédéral, le projet de la Commission réalise un bon équilibre entre les intérêts de l'enfant et ceux du prévenu, qui conserve, selon le projet, le droit de poser des questions à l'enfant et même, dans certains cas, d'exiger une confrontation directe.

Délibérations

13-06-1996 CN Les délibérations sont renvoyées à la session d'automne 1996.

03-10-1996 CN Il n'est pas donné suite au chiffre 1 de l'initiative; il est par contre donné suite aux chiffres 2 à 9.

18-12-1998 CN Le délai imparti pour traiter l'initiative est prorogé de deux ans.

05-10-2000 CN Décision conforme aux nouvelles propositions de la commission.

06-12-2000 CE Divergences

20-03-2001 CN Adhésion.

23-03-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (176:0)

23-03-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Le projet d'une modification de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions n'a été soumis au **Conseil national** qu'après avoir été longuement préparé: celui-ci l'a approuvé à une très large majorité, puisqu'il l'a voté par 142 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à l'unanimité et sans discussion à la décision du Conseil national, non sans créer cependant une légère divergence à l'art. 10^{quater}, al. 2: alors que celui-ci prévoyait que « la décision de classement prise en dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours en nullité à la cour de cassation pénale du Tribunal fédéral », le Conseil des Etats a souhaité que puisse faire l'objet d'un tel recours la « décision relative au classement » (donc de classement ou de non classement), en précisant par ailleurs qu'ont qualité pour recourir le prévenu, l'enfant ou son représentant légal et l'accusateur public.

Le **Conseil national** a adopté cette décision. Au **Conseil National**, une proposition de minorité qui recommandait l'adoption du plébiscite a également été largement rejetée par 120 voix contre 38. Outre les membres du groupe UDC, seuls Christian Waber (E, BE) ainsi que les députés non inscrits Giuliano Bignasca (-, TI), Flavio Maspoli (-, TI) et Bernhard Hess (-, BE) ont voté en faveur de l'initiative.

96.464 Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence commis sur des femmes. Révision de l'article 123 CP

96.465 Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Classification parmi les infractions poursuivies d'office des actes de violence à caractère sexuel commis sur un conjoint. Modification des articles 189 et 190 CP

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) :28.10.02 (FF 2003 1750)

Avis du Conseil fédéral : 19.02.03 (FF 2003 1779)

Situation initiale

Le proche milieu social est, en principe, perçu comme un lieu de confiance, de compréhension et d'assistance. Cependant dans la réalité, cette situation peut faire faire l'objet d'abus.

La réglementation actuelle prévoit pour les délits les plus fréquents dans le cadre de violences domestiques la poursuite sur plainte. La contrainte sexuelle et le viol, si l'auteur est marié avec la victime et s'il fait ménage commun avec elle, de même que les lésions corporelles simples, les voies de faits et les menaces ne sont poursuivis que sur plainte.

Le 13 décembre 1996, la conseillère nationale Margrith von Felten (S, BS) a déposé deux initiatives parlementaires visant à réviser le Code pénal. Ces initiatives proposent que les lésions corporelles simples (art.123 CP) soient poursuivies d'office lorsque l'auteur est le conjoint de la victime ou qu'il vit avec celle-ci en union consensuelle non maritale. Par ailleurs, le contrainte sexuelle et le viol entre époux (art. 189, al.2, et 190, al.2, CP) seraient poursuivis d'office.

Le Conseil national a donné suite aux deux initiatives parlementaires en date du 15 décembre 1997. Sur la base de cette décision, la commission juridique a élaboré une proposition de modification des dispositions pertinentes du Code pénal suisse.

Elle supprime l'exception à la poursuite d'office de la contrainte sexuelle et du viol commis dans le cadre du mariage. Elle introduit la poursuite d'office en cas de lésions simples, de voies de fait répétées et de menace commises entre partenaires mariés ou formant une communauté de vie. La crainte existait, cependant de voir des procédures engagées et menées à terme, bien qu'un jugement global de la situation concrète ainsi que l'intérêt des deux partenaires ne le commandaient pas. Dans cette optique, et seulement pour les infractions les moins graves, la commission a prévu une disposition permettant de mettre fin à la procédure pénale si la victime y consent (art. 66ter, al.1).

Comme le code pénal militaire permet, d'ores et déjà, de poursuivre d'office les délits relevant de la violence domestique, sa révision se limitera pour l'essentiel à l'introduction d'une disposition permettant de suspendre la procédure.

Le Conseil fédéral a approuvé dans son ensemble les propositions de la commission. Il estime que la qualification de délit poursuivi d'office met en évidence le caractère criminel de la violence domestique et permet de faire sortir ces conflits de la sphère privée. De plus, il est approprié à ses yeux, de prévoir que la victime ne soit pas seule à décider de la suspension ou non de la procédure, mais que l'autorité compétente intervienne en dernier lieu en mettant en balance l'intérêt de la poursuite pénale et l'intérêt de la victime.

Délibérations

15-12-1997	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
03-06-2003	CN	Décision conforme au projet de la commission.
22-09-2003	CE	Adhésion.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (135:48)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Au **Conseil national** les propositions de trois minorités ont fait l'objet de discussions. La minorité I emmenée par J. Alexander Baumann (V, TG) proposait d'inclure la contrainte sexuelle et le viol dans la liste des délits pouvant donner lieu à une suspension provisoire de la procédure. Cette minorité a été rejetée par 114 voix contre 31.

La minorité II conduite par Anne-Catherine Ménétrety-Savary (G, VD) prévoyait de conditionner la suspension de la procédure (art. 66ter) à la condition que le conjoint violent fasse une démarche pour changer son comportement. Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil national par 57 voix contre 93.

Jacques-Simon Eggly (L, GE) menait la troisième minorité. Parlant au nom du parti libéral, il demandait à ce que le délai de réflexion accordé à la victime soit limité à trois mois (art. 66ter, al.2 CP) et non à six mois comme proposé dans la loi, qui avaient pour incidence de faire inutilement traîner la procédure. Cette proposition a également été refusée par 104 voix contre 52.

Aucune opposition n'ayant été retenue, dans le vote sur l'ensemble, les modifications du Code pénal ont été acceptées par 135 voix contre 48.

Au **Conseil des Etats** une minorité avec à sa tête Jean Studer (S, NE) s'est également mobilisée pour tenter d'inclure à l'art. 66ter, al.3 une clause supplémentaire. La proposition visait à permettre à l'autorité qui est saisie du dossier de suspendre le traitement si l'auteur de la violence accepte de se soumettre à une prise en charge pour éviter la répétition de nouvelles infractions, de nouveaux comportements violents, de nouvelles violences domestiques. Le Conseil des Etats n'a pas estimé utile de donner suite à cette requête et c'est par 21 voix contre 9 qu'elle a été refusée.

Le reste du contenu des deux initiatives n'a pas fait l'objet d'autres discussions et elles ont été acceptées par l'ensemble du Conseil des Etats au vote sur l'ensemble.

97.462 Initiative parlementaire (Frick Bruno). Code pénal. Révision de l'art. 179^{quinquies} pour la protection des mouvements d'affaires

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 11.09.00

Rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE) : 02.05.01 (FF 2001 2502)

Avis du Conseil fédéral : l 22.08.01 (FF 2001 5556)

Situation initiale

Le 19 décembre 1997, Bruno Frick (C, SZ), conseiller aux Etats, a déposé une initiative parlementaire visant à modifier l'art. 179^{quinquies} du Code pénal (CP) de sorte que ne soit pas punissable celui qui, uniquement pour éviter toute erreur et toute méprise, aura enregistré une conversation à usage non public à laquelle il aura participé. Le Conseil des Etats a donné suite à cette initiative le 10 juin 1998. Depuis la révision de cette disposition entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, seul l'enregistrement des appels de détresse pour le compte de services d'assistance, de secours ou de sécurité n'est pas punissable. Tous les autres enregistrements de conversations téléphoniques sans l'accord des participants sont désormais punissables sur plainte. Cette réglementation ne tient pas compte des habitudes de la vie sociale et commerciale d'aujourd'hui. On pense notamment à des réservations, commandes ou autres transactions passées par téléphone, qui sont courantes dans le domaine du tourisme, des maisons d'envoi par correspondance, des cambistes, banquiers ou journalistes. Aujourd'hui, de nombreuses conversations téléphoniques sont enregistrées à titre de preuve ou pour éviter des erreurs. La commission des affaires juridiques a élaboré un projet qui élargit la liste des états de fait non punissables, tout en tenant compte de la protection de la sphère privée, des droits de la personnalité et du respect des dispositions en matière de protection des données. Le nouvel art. 179^{quinquies} CP déclare non punissables :

- a) l'enregistrement par un interlocuteur ou un abonné à la ligne utilisée, de conversations téléphoniques avec des services d'assistance, de secours ou de sécurité;
- b) l'enregistrement par un interlocuteur ou un abonné à la ligne utilisée, de conversations téléphoniques, pour autant que tous les interlocuteurs en soient préalablement informés;
- c) l'enregistrement par un interlocuteur ou un abonné à la ligne utilisée, de conversations téléphoniques auxquelles participe un entrepreneur, utilisé ensuite uniquement à titre de preuve concernant le contenu commercial de la conversation.

Le **Conseil fédéral** a approuvé le rapport et la proposition de la commission. Cette solution se situe à mi-chemin entre une interdiction totale des enregistrements téléphoniques et leur autorisation sans restriction.

Délibérations

10.06.1998	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
03.10.2000	CE	Le délai imparti pour l'élaboration d'un projet législatif est prorogé jusqu'à la session d'automne 2001.
17.09.2001	CE	Décision conforme au projet de la commission.
11.03.2002	CN	Divergences.
23-09-2002	CE	Divergences.
12-03-2003	CN	Divergences.
05-06-2003	CE	Divergences.
24-09-2003	CN	Adhésion.
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (129:48)

Le **Conseil des États** a approuvé les propositions de la commission sans discussion et à l'unanimité. Le **Conseil national** a également reconnu la nécessité d'une modification de la loi, mais il a changé deux aspects importants du projet. D'une part, la commission a jugé insuffisante la disposition de l'art. 179quinquies, let. b, selon laquelle l'enregistrement de la conversation n'est pas punissable si l'interlocuteur en a été informé au préalable de « de manière suffisante » ; « suffisante » peut en l'occurrence signifier que l'interlocuteur n'a en fait été informé que de manière implicite. La commission a donc proposé de remplacer « suffisante » par « explicite ». D'autre part, la commission a proposé de biffer la let. c, vu le manque de clarté des notions d'« entrepreneur » et de « mouvements d'affaires » et la trop grande marge d'interprétation qu'elles impliquaient. Le conseil a d'abord rejeté une proposition de la minorité Garbani (S, NE) soutenue par le groupe socialiste et visant à biffer les let. b et c, autrement dit à n'autoriser légalement que les enregistrements de conversations téléphoniques avec des services d'assistance, de secours ou de sécurité. Il a ensuite approuvé les propositions de la commission, par 98 voix contre 47.

Au **Conseil des États**, la commission a reformulé une nouvelle fois ses propositions afin de tenir compte des réserves émises par le Conseil national. Elle a réintroduit la let. c – biffée par le Conseil national – relative aux enregistrements des conversations d'affaires, mais en précisant que cet enregistrement devrait pouvoir être « reconnu » comme tel par les autres interlocuteurs. Cela signifie qu'une mention correspondante dans les conditions générales pourrait suffire.

Le **Conseil national** a approuvé la décision du Conseil des États concernant la let. b, aux termes de laquelle tous les interlocuteurs doivent être informés de l'enregistrement au début de la conversation « de manière clairement reconnaissable ». Le conseil a maintenu sa décision de biffer la let. c.

Le **Conseil des États** s'est mis d'accord sans discussion sur une nouvelle version : ce texte énumère précisément toutes les opérations commerciales qui, dans le cadre de relations d'affaires, peuvent légalement faire l'objet d'un enregistrement sans consentement explicite ou tacite : commandes, mandats, réservations ou autres transactions commerciales de même nature. Tous les interlocuteurs, y compris les particuliers, ont le droit d'effectuer des enregistrements.

La majorité de la commission du **Conseil national** a estimé que cette décision allait trop loin, et a proposé de maintenir la version arrêtée par son conseil. Cependant, la chambre basse s'est ralliée par 62 voix contre 46 à une minorité – par ailleurs soutenue par la conseillère fédérale Ruth Metzler – qui entendait approuver la position du Conseil des États.

98.009 Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Modification de lois

Message du 28 janvier 1998 concernant la modification du code pénal suisse, de la loi fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale) (FF 1998 1253)

Situation initiale

Ce projet se compose de plusieurs parties, qui ont néanmoins toutes le même but: l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Ces mesures ont été principalement suscitées par l'apparition de nouvelles formes de criminalité, dont, en particulier, le crime organisé, le blanchiment d'argent, ainsi que certains types de criminalité économique. Le point commun de ce genre de délits est leur grande complexité et leur caractère international et intercantonal. Ce sont essentiellement ces éléments qui exigent une coordination accrue, voire une conduite centralisée de la procédure. Ces

exigences sont d'autant plus importantes pour les petits cantons qui peuvent assez rapidement se sentir acculés, lorsqu'ils sont confrontés à de telles infractions.

Afin d'améliorer la poursuite pénale des crimes complexes aux implications étendues, il convient d'attribuer en ce domaine des compétences complémentaires à la Confédération. Ainsi, en cas de crime organisé et de criminalité organisée, le Ministère public de la Confédération doit pouvoir ouvrir, à certaines conditions, une procédure d'investigation en lieu et place des cantons et créer la juridiction fédérale pour l'infraction considérée. A la fin des investigations et après l'instruction préparatoire, la cause peut être déléguée pour jugement aux tribunaux du canton compétent selon les règles ordinaires en matière de for. Dans ce cas, toutefois, il appartient au procureur général de la Confédération de soutenir l'accusation devant le tribunal du canton.

La procédure d'investigation sur le plan fédéral acquiert une importance complémentaire du fait de ces nouvelles compétences de procédure. Il importe désormais de faire correspondre au standard juridique les droits encore fortement restreints du prévenu et de son défenseur dans cette phase de la procédure, comme cela a déjà été réalisé dans la procédure pénale fédérale pour l'instruction préparatoire. Concrètement, les améliorations visent essentiellement la réglementation de l'arrestation, ainsi que de la participation du prévenu et de son défenseur à l'administration des preuves.

La procédure pénale fédérale doit par la même occasion connaître diverses améliorations qui étaient initialement prévues dans le cadre du projet tendant à la dissociation des fonctions du procureur général de la Confédération. Le message y relatif de 1993 ayant suscité de vives critiques de la part du Parlement et des experts consultés, la poursuite des travaux de fond relatifs à ce projet avait été suspendue. On retrouve toutefois les parties non contestées de ce projet (93.062) dans le présent ensemble de dispositions législatives. Ainsi la surveillance à exercer sur le Ministère public présentera-t-elle un caractère judiciaire renforcé par rapport à la situation actuelle. S'y ajoutent des adaptations rendues nécessaires par la future séparation du Ministère public de la Confédération et de la police préventive.

Enfin, il y a lieu de prévoir dans la loi une pratique éprouvée en droit pénal administratif, pratique dont le Tribunal fédéral déplorait l'absence de base légale. Les autorités fédérales doivent pouvoir transmettre des affaires relevant du droit pénal administratif fédéral aux autorités de poursuite pénales ordinaires, lorsque celles-ci conduisent déjà des recherches contre le même auteur en raison de délits de droit commun.

Délibérations

Projet 1

Code pénal suisse (Institution de nouvelles compétences de procédure en faveur de la Confédération dans les domaines du crime organisé et de la criminalité économique)

01-12-1998 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

10-06-1999 CN Divergences.

28-09-1999 CE Divergences.

07-12-1999 CN Adhésion.

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (172:1)

Projet 2

Loi fédérale sur la procédure pénale

01-12-1998 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

10-06-1999 CN Adhésion.

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (173:0)

Projet 3

Loi fédérale sur le droit pénal administratif

01-12-1998 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-1999 CN Adhésion.

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (176:0)

Au **Conseil des Etats**, c'est surtout l'art. 340^{bis} du Code pénal suisse qui donné lieu à discussion. L'article stipule que le Ministère public doit pouvoir ouvrir une procédure d'enquête quand les actes

délictueux ont été commis entièrement ou partiellement à l'étranger ou dans plusieurs cantons. Une minorité de la Commission des affaires juridiques, menée par Dick Marty (R, TI), a plaidé en faveur d'un changement par lequel c'est obligatoirement la Confédération qui interviendrait dans les cas aussi complexes: une réglementation claire s'impose pour affronter efficacement la menace que constitue la criminalité organisée car, toujours d'après Dick Marty, les solutions de compromis respectant le fédéralisme ne permettent pas d'avancer. Le Conseil des Etats a décidé par 25 voix contre 11 une intervention facultative du Ministère public de la Confédération.

Le **Conseil national** a décidé, suivant la proposition de la commission, que la criminalité organisée relèverait obligatoirement de la juridiction fédérale au cas où certaines conditions étaient remplies. Ces dernières doivent empêcher que le Ministère public ne se livre à une sélection des cas - comme le permettrait une formulation potestative du texte - pour ne garder que les cas intéressants. En revanche, le Ministère public ne doit pouvoir lancer une procédure d'enquête en matière de criminalité économique que sur proposition des autorités cantonales de poursuite pénale.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et a maintenu une divergence concernant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans la poursuite pénale de la criminalité économique et du crime organisé. La Commission a suivi le Conseil national quant au principe tout en proposant dans le détail des critères plus précis de délimitation des compétences.

Finalement, le **Conseil national** s'est satisfait du texte tel qu'il est ressorti du Conseil des Etats. Le Ministère public de la Confédération sera à l'avenir responsable de la saisie des actes punissables en matière de crime organisé et de criminalité économique.

98.038 CP, CPM et loi fédérale sur le droit pénal des mineurs. Modification

Message du 21 septembre 1998 concernant la modification du code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du code pénal) et du code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (FF 1999 1787)

Situation initiale

Les textes législatifs portent sur la révision totale de la partie générale (Livre premier) et des dispositions sur l'entrée en vigueur et l'application du code pénal (Livre troisième), ainsi que sur une adaptation parallèle du code pénal militaire et sur une loi nouvelle sur la condition pénale des mineurs. La révision a principalement pour objets la réorganisation et la différenciation du système des sanctions, la fixation de règles fondamentales en matière d'exécution des peines, l'adaptation à la doctrine et à la jurisprudence des dispositions sur le champ d'application et sur les conditions de la répression, enfin la séparation du droit pénal des mineurs de celui des adultes.

Selon le nouveau système de sanctions, des courtes peines privatives de liberté ne seront infligées qu'exceptionnellement, car elles ne contribuent guère à la socialisation de l'auteur. Elles sont en outre considérées comme dépassées vu le changement des valeurs et l'évolution de notre société. Elles sont remplacées par des peines pécuniaires calculées sur la base de jours-amendes et par le travail d'intérêt général, que complète l'institution de l'ajournement de la peine. Le système est organisé de manière plus souple et plus perméable. Dans les cas de peu de gravité, il sera possible de renoncer à toute peine ou d'accorder le sursis dans une plus large mesure qu'à l'heure actuelle. Cela devra, d'une part, permettre au délinquant de faire ses preuves et, d'autre part, décharger les autorités de poursuite pénale. L'introduction du sursis partiel constitue une autre nouveauté.

Un autre objectif important du projet est de renforcer la collectivité contre les délinquants dangereux et violents. A cet effet, on prévoit en particulier une nouvelle forme d'internement de sécurité, plus large que dans le droit actuel. En outre, les auteurs atteints d'une maladie mentale qui sont dangereux seront soumis à un traitement dans des établissements de sécurité particuliers. Pour les délinquants dangereux, les conditions de libération d'une peine ou d'une mesure sont renforcées.

Le projet reformule les objectifs de l'exécution des peines. Il adapte autant que possible les conditions de la détention à celles du monde extérieur pour que le détenu, une fois remis en liberté, puisse se préparer à vivre sans plus commettre d'infractions.

Le champ d'application du Code pénal a été étendu pour qu'il soit possible de poursuivre en Suisse certaines infractions d'ordre sexuel commises à l'étranger. Les règles sur la prescription sont simplifiées. Une règle sur la responsabilité pénale de l'entreprise est aussi proposée. La révision apporte enfin diverses clarifications sur la doctrine du comportement punissable (Verbrechenslehre) et elle règle certaines questions laissées en suspens.

La partie générale du Code pénal militaire correspond pour l'essentiel à celle du Code pénal; elle ne s'en écarte que lorsque les particularités du Code pénal militaire l'exigent.

La nouvelle loi sur la condition pénale des mineurs relève de sept à dix ans le seuil de la majorité pénale. Elle part de l'idée que l'éducation et l'intégration sociale des mineurs doivent prendre le pas sur les sanctions. Les mineurs de plus de seize ans qui ont commis des infractions graves pourront toutefois être condamnés à des peines privatives de liberté d'une durée maximale de quatre ans.

Délibérations

Projet 1

Code pénal suisse

14-12-1999 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

07-06-2001 CN Divergences.

19-09-2001 CE Divergences.

17-09-2002 CN Divergences.

02-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (39:1)

13-12-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (136:29)

Projet 2

Code pénal militaire (CPM)

08-03-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17-09-2002 CN Divergences.

04-03-2003 CE Divergences.

12-03-2003 CN Adhésion.

21-03-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

21-03-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (155:15)

Projet 3

Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn)

28-11-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

07-03-2002 CN Divergences.

04-06-2002 CE Divergences.

03-06-2003 CN Divergences.

05-06-2003 CE Adhésion.

20-06-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

20-06-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (175:0)

Le **Conseil des Etats** n'a contesté aucun point du projet du gouvernement, mais il a apporté un grand nombre de modifications de détail et a par ailleurs renforcé certaines dispositions. La principale nouveauté prévoyant le remplacement des peines privatives de liberté inférieures à six mois par des peines pécuniaires (ou par des heures de travail d'intérêt général) n'a fait l'objet d'aucune contestation. Sur proposition de sa Commission des affaires juridiques (CAJ), la Chambre des cantons a relevé le montant maximal d'un jour-amende de 2 000 à 3 000 francs. Elle a par ailleurs introduit le retrait du permis de conduire comme sanction supplémentaire pour des délits n'ayant aucun rapport avec la loi sur la circulation routière. Cette sanction peut être ordonnée si l'auteur du délit ou du crime a utilisé son véhicule pour le commettre. La proposition du Conseil fédéral de relever la durée maximale des peines avec sursis de 18 mois à trois ans a été quelque peu modifiée : le tribunal se voit attribuer le pouvoir de refuser l'octroi du sursis, indépendamment de la conduite de l'accusé et même pour des peines de détention très courtes. Le Conseil des Etats s'est montré plus strict que le Conseil fédéral quant à la proposition d'internement des délinquants dangereux et inaptes à la réinsertion : il a proposé que le tribunal doive (et non plus seulement « puisse ») ordonner l'internement dès le premier délit s'il y a lieu de craindre une récidive de la part du délinquant. Sur proposition de sa CAJ, la Chambre haute a également décidé de prendre des dispositions plus sévères que celles prescrites par le Conseil fédéral en matière de répression des délits sexuels commis sur des enfants. Les infractions de ce type qui sont commises dans un pays où elles ne sont pas considérées comme délictueuses doivent être punies en Suisse, pour les ressortissants comme pour les personnes ne résidant que provisoirement dans notre pays. L'introduction de la responsabilité pénale de l'entreprise (art. 102) n'a pas été contestée.

Au **Conseil national**, le débat, qui a duré environ douze heures, a été essentiellement consacré aux trois sujets suivants : la peine pécuniaire sous forme de jours-amende, l'internement des délinquants dangereux et la responsabilité pénale des personnes morales. La nouvelle peine pécuniaire, qui est fonction du revenu, a été contestée par le groupe UDC ainsi que par certains députés du groupe PRD. D'aucuns ont objecté que ces jours-amende (360 au maximum, d'un montant maximal de 3 000 francs chacun) pouvaient parfois conduire à la prononciation de peines pécuniaires d'un montant colossal, alors qu'un étudiant serait par exemple condamné à verser une somme négligeable. Les opposants à cette mesure ont souhaité qu'elle soit biffée ou, du moins, que ces peines ne s'appliquent pas aux infractions routières. La conseillère fédérale Ruth Metzler a répondu à ses détracteurs que le système des jours-amende avait déjà fait ses preuves en Allemagne et en France. La porte-parole de langue allemande de la commission, Doris Leuthard (C, AG) a, quant à elle, expliqué que la nouvelle peine était juste, dans la mesure où elle touchait proportionnellement autant les pauvres que les riches. Le Conseil national a finalement approuvé à une forte majorité le système de la peine pécuniaire, en se prononçant pour le montant maximal de 3 000 francs proposé par le Conseil national, mais contre la fixation d'un montant minimal.

En matière de sursis, la Chambre basse a décidé que seules les peines privatives de liberté de deux ans au plus pouvaient voir leur exécution suspendue. Les défenseurs du projet du Conseil fédéral ont fait remarquer, en vain, que d'autres pays européens étaient déjà allés plus loin dans ce domaine sans pour autant compromettre leur sécurité intérieure.

En ce qui concerne la question de l'internement des délinquants dangereux, une majorité des membres de la Commission des affaires juridiques s'est opposée à la décision du Conseil des Etats d'autoriser l'internement, pour une période indéterminée, des grands criminels n'étant pas considérés comme psychologiquement anormaux. Cette solution a été considérée comme portant atteinte aux principes de l'Etat de droit. La conseillère fédérale Ruth Metzler et la minorité de la commission ont cependant réfuté cet argument avec succès. Le camp conservateur, qui a approuvé la proposition de la minorité par 100 voix contre 61, a ainsi mis l'accent sur la nécessité de protéger la société. Quant à l'amendement d'Ulrich Schlüer (V, ZH) reprenant les termes de l'initiative populaire "Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables", il a été rejeté par 127 voix contre 32.

L'introduction de la responsabilité pénale des entreprises a également provoqué de vives discussions. Le texte prévoit qu'une entreprise impliquée dans une activité criminelle sera punie d'une amende de cinq millions au plus si le délit ne peut être imputé à aucune personne déterminée. Ce principe de responsabilité subsidiaire de l'entreprise a finalement été approuvé par la majorité. Une minorité conduite par Jacques-Simon Eggly (L, GE) s'est totalement opposée à cette mesure, mais sa proposition de biffer l'article en question a été rejetée par 87 voix contre 68. La conseillère fédérale Ruth Metzler avait auparavant rappelé au Conseil que la responsabilité pénale de l'entreprise s'était imposée à l'étranger depuis le début du XX^e siècle. Deux propositions minoritaires de gauche ont également été rejetées : l'amendement de la minorité Jost Gross (S, TG) visant à étendre la responsabilité de l'entreprise à tous les délits a échoué par 100 voix contre 56, et celui de la minorité Erwin Jutzet (S, FR), approuvant la proposition du Conseil des Etats d'intégrer également l'art. 305bis du Code pénal (blanchiment d'argent) dans la responsabilité non subsidiaire, a été rejeté par 96 voix contre 60, malgré le soutien du Conseil fédéral.

Lors du vote sur l'ensemble, le projet de modification a été approuvé par 67 voix contre 27, et 37 abstentions. Le résultat des délibérations a été jugé insatisfaisant, à droite comme à gauche.

En ce qui concerne les peines pécuniaires (art. 34), le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision de fixer un montant minimal de 10 francs par jour-amende, de même qu'il a maintenu sa décision de fixer à trois ans au plus – comme le souhaitait le Conseil fédéral – la durée des peines privatives de liberté assorties d'un sursis (art. 43). La Chambre haute a par ailleurs longuement débattu des modifications décidées par le Conseil national relativement à la punissabilité des personnes morales. A cet égard, Toni Dettling (R, SZ) a proposé au nom d'une minorité de la commission d'approuver ces modifications, en faisant valoir que le système d'autocontrôle et de sanctions mis en place par les banques elles-mêmes fonctionnait de manière satisfaisante, et que les dispositions expressément prévues dans le Code pénal se traduiraient donc par une double sanction. Dick Marty, président de la commission (R, TI) et Ruth Metzler, conseillère fédérale, ont eu beau rappeler les conséquences négatives que l'adoption de la proposition de minorité entraînerait pour l'image de la Suisse, ladite proposition a été approuvée par 18 voix contre 17.

A l'instar du Conseil des Etats, le **Conseil national** est resté sur ses positions en ce qui concerne les peines pécuniaires visées à l'art. 34 (par 96 voix contre 45), et la durée des peines privatives de liberté assorties d'un sursis selon l'art. 43 (il a maintenu une durée maximale de deux ans, par 91 voix

contre 51). Les députés ont à nouveau longuement débattu de la question de l'internement des délinquants dangereux, et notamment du traitement des délinquants dont la santé psychique est jugée bonne. Les deux chambres s'accordent à penser que les délinquants particulièrement dangereux doivent être internés pour une durée indéterminée après avoir purgé leur peine. La majorité de la commission souhaite pour sa part établir une différenciation et remplacer, dans certains cas, l'internement par un traitement dans un établissement médical fermé. Par 66 voix contre 63, la Chambre basse s'est ralliée à l'opinion d'une minorité bourgeoise pour laquelle la sécurité du public est prioritaire. La conseillère fédérale Ruth Metzler a soutenu le dispositif défendu par la majorité, le jugeant plus nuancé et plus efficace en termes de sécurité.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national sur les divergences encore en suspens.

Projet 2 (Code pénal militaire)

Le **Conseil des Etats** a examiné la révision du code pénal militaire en mars 2000. Il s'agissait donc uniquement d'adapter les dispositions dudit code à la réforme décidée en décembre 1999. La conseillère fédérale Ruth Metzler a approuvé les propositions d'amendement de la commission, dans la mesure où celles-ci permettent d'harmoniser le Code pénal militaire avec le Code pénal; d'éventuelles modifications pourraient encore être discutées lors des délibérations du second conseil. Par ailleurs, la réunion des deux codes pénaux, qui avait fait l'objet d'une motion déposée par Otto Schoch en 1995, n'est plus à l'ordre du jour.

Au **Conseil national**, une minorité a demandé le renvoi du projet au Conseil fédéral avec mandat d'intégrer le projet dans le Code pénal, proposition toutefois rejetée par 100 voix contre 52. La question des peines prononcées à l'encontre des objecteurs de conscience, tant pour le service classique que pour le service civil, a encore été débattue : la majorité de la commission a proposé que les objecteurs de conscience soient uniquement passibles de peines privatives de liberté inférieures à 18 mois, et pas de peines pécuniaires ni de travail d'intérêt général. Une minorité opposée à cette solution a été battue par 79 voix contre 55. La conseillère fédérale Ruth Metzler a pour sa part déclaré que cette question devait être à nouveau examinée au Conseil des Etats.

Lors du vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé par 80 voix contre 35.

Lors de la session de printemps 2003, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la quasi-totalité des décisions de la Chambre basse. Il a en particulier accepté, contre une minorité soutenue par la conseillère fédérale Ruth Metzler, le dispositif de sanctions prévues dans le cadre de l'objection de conscience. Après élimination des dernières divergences par le Conseil national, les deux chambres ont adopté le projet en votation finale, à l'unanimité au Conseil des Etats et par 155 voix contre 15 au National.

Projet 3 (droit pénal des mineurs)

Dans l'ensemble, le **Conseil des Etats** s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral concernant le droit pénal des mineurs. Il a toutefois précisé certaines des dispositions proposées, et a également introduit le principe de médiation contre l'avis du Conseil fédéral et celui d'une importante minorité : l'art. 7^{bis} prévoit que, pour les délits mineurs, l'arrêt définitif de la procédure pourra être prononcé si un accord est trouvé entre la victime et le mineur par voie de médiation.

Le **Conseil national** a lui aussi approuvé le nouveau droit pénal applicable aux mineurs sans réclamer de changement substantiel. Toutefois, le projet a été critiqué en divers points au cours du débat sur l'entrée en matière : les représentants de la droite ont estimé que la nouvelle loi accordait trop d'importance à l'assistance et à l'accompagnement, tandis que la gauche et les verts ont critiqué la sévérité à l'égard des mineurs délinquants. Pour sa part, la conseillère fédérale Ruth Metzler a déclaré que le droit pénal applicable aux mineurs jouait un rôle très important dans la lutte contre la criminalité : elle estime en effet que si l'on parvient à évaluer correctement les délits des mineurs et à les combattre avec des moyens adaptés, la prévention durable de la criminalité s'en trouvera améliorée.

Au cours de la discussion par article, plusieurs propositions de la gauche et des verts visant à rendre la loi moins sévère ont été rejetées. La disposition la plus contestée était l'allongement d'un à quatre ans de la peine maximale de privation de liberté (pour les mineurs de plus de 16 ans ayant commis un crime grave). Une proposition de minorité, visant à biffer cette disposition prévue par l'art. 24, al. 2, a été rejetée par 60 voix contre 41. En revanche, l'article sur la médiation introduit par le Conseil des Etats a été approuvé après une légère modification.

Le **Conseil des Etats** a maintenu trois divergences de moindre importance.

La **Chambre basse** a à son tour maintenu deux divergences que le **Conseil des Etats** a ensuite décidé d'éliminer.

99.026 CP et CPM. Révision du droit pénal de la corruption

Message du 19 avril 1999 concernant la modification du Code pénal suisse et du Code pénal militaire (révision des dispositions pénales applicables à la corruption) et l'adhésion de la Suisse à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (FF 1999 5045)

Situation initiale

A l'instar de nombreux autres Etats, la Suisse est depuis peu confrontée à une forte progression du problème de la corruption. Quelques cas retentissants de corruption dont notre pays a été le théâtre ont mis en évidence la nécessité de réviser les dispositions du droit pénal suisse concernant cette matière. Au niveau international, l'opinion s'est désormais imposée que la corruption transfrontalière doit également être combattue par les moyens du droit pénal. Cette conviction a notamment trouvé son expression dans la Convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, conclue sous l'égide de l'OCDE. Ce texte est entré en vigueur le 15 février 1999; à cette date, douze des 34 Etats signataires l'avaient déjà ratifié.

Le projet de révision que le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales a pour objectif de remédier aux insuffisances du droit en vigueur en matière de lutte contre la corruption en Suisse et sur le plan international, et de créer les conditions nécessaires à l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'OCDE. A cette fin, le Conseil fédéral propose, pour l'essentiel, les modifications suivantes: les articles du Code pénal suisse réprimant la corruption (il s'agit actuellement des art. 288, 315 et 316) ont été regroupés dans un titre distinct et soumis à une révision approfondie. Dorénavant, la corruption active (art. 322^{ter} Projet-CP) devient un crime passible de la réclusion. Cette nouvelle qualification a pour effet de prolonger le délai de prescription, actuellement trop court, applicable à cette infraction. En outre, le blanchiment des capitaux issus de la corruption est désormais punissable sans exception. De ce fait, contrairement à ce qui se passe dans le droit actuel, les récompenses ultérieures seront punissables au même titre que les libéralités accordées antérieurement. Enfin, les deux nouvelles infractions que constituent l'octroi d'un avantage (art. 322^{quinquies}) d'une part, l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies}) d'autre part, visent les libéralités faites à une personne pour qu'elle accomplisse les devoirs de sa charge. Cela permet notamment de punir les comportements appelés «alimentation progressive» et «entretien du climat», qui sont des éléments caractéristiques d'une forme de corruption particulièrement pernicieuse, la corruption systématique.

Le nouvel article qui réprime la corruption active d'agents publics étrangers (art. 322^{septies}) constitue le pendant de la norme pénale réprimant la corruption d'agents publics suisses; il ne se distingue de l'art. 322^{ter} du projet que par la description de l'objet de l'infraction (il vise les agents publics d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale). Cette nouvelle norme pénale constitue également la condition essentielle d'une transposition dans le système juridique national de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

L'art. 322^{octies} du projet tient compte de la nécessité d'exclure les faits qu'il n'y a pas lieu de punir du champ d'application des normes punissant la corruption dans la mesure où il permet de renoncer à la poursuite dans certains cas exceptionnels où, malgré l'inopportunité de la sanction, les éléments constitutifs de la corruption sont néanmoins réunis.

Délibérations

Projet 1

Révision du droit pénal de la corruption (Modification du code pénal et du code pénal militaire)

07-10-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

09-12-1999 CE Adhésion.

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (174:0)

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales
07-10-1999 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-12-1999 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, tous les groupes parlementaires se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière. Dans la discussion de détail, Margrith von Felten (G, BS) a déposé 3 propositions de minorité qui visent à trouver des solutions plus libérales. Le caractère punissable ne peut être accepté que si le don donne lieu à un acte illicite. En outre, la corruption active doit constituer seulement un délit puni d'emprisonnement (et non un crime) et l'acte constituant «l'octroi d'un avantage» doit être biffé car la distinction entre les attentions qui doivent contribuer à améliorer le climat et celles qui sont destinées à inciter à la corruption serait arbitraire. Toutes les propositions ont été rejetées massivement. Sans autre discussion, les propositions du Conseil fédéral ont été approuvées dans le vote sur l'ensemble par 121 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** a accepté le projet sans discussion et à l'unanimité.

99.031 Transfèrement des délinquants. Traité entre la Suisse et la Thaïlande

Message du 24 mars 1999 relatif au Traité entre la Suisse et la Thaïlande sur le transfèrement des délinquants (FF 1999 4027)

Situation initiale

Le traité avec la Thaïlande sur le transfèrement des délinquants, signé le 17 novembre 1997, donne aux détenus suisses et thaïlandais la possibilité de purger dans leur pays d'origine la peine prononcée à l'étranger. Le détenu doit avoir la possibilité de purger sa peine dans un milieu familial et dans des conditions qui favorisent sa réinsertion sociale. Le traité fixe le cadre du transfèrement sans toutefois instaurer une obligation de transférer. Un transfèrement est soumis tant au consentement des parties contractantes qu'à celui de la personne condamnée.

Le traité s'inspire de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées (n°112), du 21 mars 1983, à laquelle la Suisse est partie depuis 1988. Les différences entre le système juridique suisse et celui de la Thaïlande ont nécessité des dérogations à certains points. Les dispositions pénales thaïlandaises, sévères, comptaient parmi les obstacles les plus difficiles à surmonter. Elles prévoient, pour les délits liés aux stupéfiants, des peines qui, en partie, dépassent de loin les peines maximales prévues en Suisse.

Dans la mesure du possible, le traité de transfèrement tient compte des divergences d'intérêts des deux Etats.

Délibérations

08-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-06-2000 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont approuvé le traité à l'unanimité.

00.041 CP et CPM. Infractions contre l'intégrité sexuelle

Message du 10 mai 2000 concernant la modification du Code pénal suisse et du Code pénal militaire (Infractions contre l'intégrité sexuelle; prescription en cas d'infractions contre l'intégrité sexuelle des enfants et interdiction de la possession de pornographie dure) (FF 2000 2769)

Situation initiale

La révision constitue une mesure visant à améliorer la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle. Afin d'assurer une approche politique nuancée, le Conseil fédéral vous soumet un message portant sur deux projets législatifs.

Aux termes du projet A, le délai de prescription pour les infractions graves contre l'intégrité sexuelle d'enfants de moins de 16 ans ne doit commencer à courir qu'à partir du jour où ils atteignent leur majorité; aujourd'hui, l'infraction est prescrite dix ans après avoir été commise. Depuis l'entrée en

vigueur en 1992 du droit pénal en matière sexuelle, le public a pris peu à peu conscience du fait que de nombreuses victimes d'exploitation sexuelle n'étaient en mesure de porter plainte que des années après avoir été agressées. La modification de la prescription en cas d'infractions contre l'intégrité sexuelle des enfants doit remédier à cette situation.

Une modification analogue est également proposée pour l'inceste (art. 213 CP). A la base du court délai de prescription de deux ans en vigueur pour l'inceste, il y a l'idée que les affaires qui ne concernent que la famille ne doivent pas être portées sur la place publique par le biais d'une procédure pénale lorsqu'elles remontent à un certain temps. Le Conseil fédéral propose de biffer le délai de prescription spécial de deux ans appliqué à l'inceste au profit du délai ordinaire de cinq ans. La suspension du délai de prescription jusqu'à la majorité de l'enfant victime d'un inceste doit lui permettre de rompre son silence même longtemps après la survenance des faits.

Le projet B permet de punir aussi celui qui a acquis de la pornographie dure ou qui en dispose. Sous l'impulsion de diverses recommandations internationales, la plupart des Etats industriels occidentaux ont d'ores et déjà pénalisé la possession de pornographie enfantine, prenant ainsi en compte la coresponsabilité des consommateurs de tels produits. Toutefois, la possession de pornographie dure ne doit être réprimée que dans les cas les plus graves, lorsqu'elle implique des enfants et des représentations de comportements sexuels empreints de violence. Une modification analogue est aussi proposée pour l'art. 135 CP (représentation de la violence).

Enfin, le Conseil fédéral vous propose – comme il l'a déjà fait pour d'autres révisions du Code pénal – une modification analogue du Code pénal militaire.

Délibérations

Projet 1

Code pénal suisse. Code pénal militaire (Infractions contre l'intégrité sexuelle; prescription en cas d'infractions contre l'intégrité sexuelle des enfants)

13-12-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

06-06-2001 CN Divergences.

17-09-2001 CE Adhésion.

05-10-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

05-10-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (185:0)

Projet 2

Code pénal suisse (Infractions contre l'intégrité sexuelle; interdiction de la possession de pornographie dure)

13-12-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

06-06-2001 CN Divergences.

17-09-2001 CE Adhésion.

05-10-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:1)

05-10-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (185:0)

Le **Conseil des Etats** a suivi les propositions de la Commission des affaires juridiques (CAJ-CE) concernant la prescription des poursuites pénales : l'action pénale se prescrit a) par 30 ans si l'infraction est passible d'une peine de réclusion à vie; b) par 15 ans si elle est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans ou d'une peine de réclusion; c) par sept ans si elle est passible d'une autre peine. En complément du projet fédéral, le Conseil des Etats a prévu que la prescription devait courir au moins jusqu'au jour où la victime a 25 ans révolus, non seulement pour les délits sexuels, mais aussi pour les crimes graves contre l'intégrité physique – meurtre, meurtre passionnel, lésions corporelles graves – sur des enfants de moins de 16 ans. L'ensemble du projet a finalement été adopté à l'unanimité par le Conseil.

La CAJ du **Conseil national** a repris les modifications apportées par le Conseil des Etats et, de plus, a proposé que soient également soumis au délai de prescription spécifique les actes d'ordre sexuels avec des personnes mineures dépendantes (entre 16 et 18 ans) conformément à l'art. 188 CP. Les propositions ont été adoptées par le Conseil national. Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé à l'unanimité.

Le **Conseil des Etats** a également adopté ces décisions.

00.090 Cour pénale internationale. Adhésion

Message du 15 novembre 2000 relatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale ainsi qu'à une révision du droit pénal (FF 2001 359)

Situation initiale

Réunie à Rome, la Conférence diplomatique de Plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour pénale internationale a adopté le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après «Statut») le 17 juillet 1998 à une écrasante majorité (120 voix contre 7 et 21 abstentions). Le Statut constitue la base légale de la Cour pénale internationale permanente ayant son siège à La Haye (ci-après «Cour pénale»). Cette Cour sera compétente pour juger les auteurs de crimes particulièrement graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble: le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ainsi que le crime d'agression (cette dernière notion restant encore à définir). La Cour pénale fonctionnera selon le principe de la complémentarité : elle interviendra uniquement dans les cas où les autorités nationales compétentes en premier lieu n'auront pas la volonté ou les moyens de poursuivre en justice avec toute la sévérité requise les auteurs des crimes commis sur le territoire national ou perpétrés par leurs ressortissants. Cela peut arriver, par exemple, lorsque le système de poursuite pénale n'est plus en état de fonctionner en raison d'actes de guerre. Il se peut aussi que les autorités nationales compétentes soient aux mains de personnes ayant elles-mêmes une part de responsabilité dans les crimes en cause, si bien qu'il serait illusoire de s'attendre à l'aboutissement d'une procédure pénale sérieusement menée. La complémentarité du Statut est destinée à combler les lacunes fréquemment constatées dans la poursuite pénale des auteurs de ces crimes particulièrement abominables. La Cour pénale n'a aucunement l'ambition de se substituer aux juridictions nationales. Elle ne se considère pas non plus comme une instance de recours au niveau international, qui serait habilitée à revoir les jugements pénaux de dernière instance rendus par les tribunaux nationaux. Le Statut est fondé sur la reconnaissance du principe de la responsabilité pénale individuelle pour les violations les plus graves du droit des gens. Il reste en revanche muet sur la question de la responsabilité pénale des Etats. Le principal acquis du Statut de Rome réside dans la possibilité qu'il offre à la communauté internationale d'obliger les individus ayant violé les principes humanitaires les plus élémentaires à répondre de leurs actes devant un tribunal international. La Cour pénale internationale est donc l'expression d'une justice exercée au nom de la communauté internationale tout entière. Le Statut entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le soixantième jour après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. A ce jour (15 novembre 2000), 115 Etats (dont la Suisse, le 18 juillet 1998) ont signé le Statut, mais seuls 22 d'entre eux l'ont ratifié. Nombreux sont cependant ceux qui ont annoncé une ratification prochaine. Au vu des efforts politiques considérables déployés dans le monde entier pour accélérer la création de la Cour pénale, il paraît réaliste de s'attendre à l'entrée en vigueur du Statut dans un proche avenir. Eu égard à la tradition humanitaire de notre pays, à sa qualité d'Etat dépositaire des Conventions de Genève et à sa contribution non négligeable aux négociations ayant permis de faire aboutir le projet de Statut, il est important que la Suisse figure parmi les soixante premiers Etats à le ratifier. C'est en effet là une occasion pour notre pays de prouver son engagement en faveur du droit humanitaire et des droits de l'homme. A ces motifs de principe vient s'en ajouter un autre, plus pratique: l'entrée en vigueur du Statut sera suivie de la constitution d'une Assemblée des Etats Parties. Celle-ci sera appelée à prendre des décisions importantes dans la mesure où elle devra désigner les juges et le procureur, approuver les règles de procédure de la Cour ainsi que les «éléments des crimes» (instrument d'appoint pour l'interprétation des crimes définis dans le Statut), établir le régime financier et le budget, traiter des liens de la Cour pénale avec l'Organisation des Nations Unies et régler les privilèges et les immunités des personnes travaillant pour la Cour pénale. Il serait dommage que la Suisse ne saisisse pas l'occasion de prendre part à ces décisions parfois cruciales. Il importe donc qu'elle ratifie le Statut au plus vite. Pressé par le temps, le Conseil fédéral a donc décidé de ne joindre au message relatif au Statut de Rome que les mesures législatives indispensables dans l'immédiat, c'est à dire les dispositions directement exigées par le Statut, notamment les bases légales nécessaires à une collaboration efficace des autorités suisses avec la Cour pénale. Au vu des objectifs et du caractère complémentaire du Statut de Rome, d'autres adaptations de la législation nationale paraissent souhaitables. Par exemple la définition des crimes contre l'humanité contenue

dans le Statut de Rome est la première qui soit issue de discussions et de négociations au niveau international. On peut donc se demander si le moment ne serait pas venu d'introduire les éléments constitutifs du «crime contre l'humanité» dans notre législation pénale nationale. Comme il ne s'agit cependant pas là de mesures directement nécessaires pour nous permettre de remplir les engagements pris avec la signature du Statut, l'examen de ce type de questions sera dissocié de la discussion sur le Statut lui-même et reporté à une date ultérieure. Le fait de distinguer les mesures d'exécution selon qu'elles sont exigées par le Statut ou non permettra un examen plus approfondi des adaptations législatives souhaitables sans que la ratification du Statut risque de s'en trouver retardée. Le Conseil fédéral estime que la ratification du Statut de Rome ne souffre aucun ajournement. C'est la raison pour laquelle il soumet aujourd'hui aux Chambres fédérales le projet de ratification avec les mesures d'exécution directement requises aux termes du Statut. Le Conseil fédéral est néanmoins conscient que d'autres adaptations de la législation suisse seraient opportunes. Les travaux nécessaires ont déjà été entamés. Les résultats seront présentés aux Chambres fédérales dans le cadre d'un projet distinct, dont elles pourront débattre à une date ultérieure et sans être pressées par le temps.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale portant modification du code pénal et du code pénal militaire (Infractions aux dispositions sur l'administration de la justice devant les tribunaux internationaux)

13-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

21-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (189:3)

22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2

Loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale

13-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

21-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (182:8)

22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 3

Arrêté fédéral relatif à l'approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

13-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

21-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (181:8)

22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)

00.092 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec la Région spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine

Message du 22 novembre 2000 relatif à l'accord entre la Suisse et la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (FF 2001 133)

Situation initiale

Hong Kong, ancienne colonie de la Couronne britannique, a été restituée à la République populaire de Chine le 1^{er} juillet 1997. Depuis cette date, Hong Kong est instituée Région administrative spéciale de la République populaire de Chine («Special Administrative Region», SAR Hong Kong) pour les cinquante prochaines années et dotée de sa propre loi fondamentale («Basic Law»). Durant cette période, la SAR Hong Kong jouit de pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires autonomes. Sur le plan international, la SAR Hong Kong peut conclure, notamment en matière d'entraide judiciaire, des accords avec des Etats étrangers, toutefois toujours sous réserve d'approbation par la République populaire de Chine. Tant la SAR Hong Kong que la Suisse sont des places financières importantes. Aussi l'accord qui fait l'objet du message revêt-il une grande importance pour les deux Parties. Il est impérieux de disposer d'instruments efficaces de coopération internationale en matière pénale si l'on veut pouvoir lutter en particulier contre le crime organisé et le blanchiment d'argent. La République

populaire de Chine a appuyé les négociations parce qu'elle a aussi intérêt à ce que l'économie de la SAR Hong Kong continue de prospérer, d'où la nécessité de prévenir l'accroissement de la criminalité, et en particulier le développement de la corruption. Au surplus, l'accord a une grande importance politique pour la SAR Hong Kong. Chaque accord bilatéral qu'elle conclut contribue à renforcer son autonomie et lui confère une protection internationale contre les immixtions de la République populaire de Chine et les violations par celle-ci des droits garantis par la loi fondamentale.

Délibérations

20-03-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral. (35:0)

07-06-2001 CN Adhésion. (120:1)

Les **deux Conseils** ont adopté le projet sans opposition et sans discussion.

01.025 « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables ». Initiative populaire

Message du 4 avril 2001 concernant l'initiative populaire « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » (FF 2001 3265)

Situation initiale

L'initiative «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» vise à introduire, pour un groupe de délinquants, un internement soumis à des conditions de libération restrictives. Une libération ne peut être examinée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne présente dès lors plus de danger pour la collectivité. L'initiative prévoit également que les expertises portant sur les délinquants sexuels et violents doivent toujours être rendues par deux experts indépendants l'un de l'autre et que les autorités peuvent être rendues responsables de la récidive de délinquants élargis. Cette initiative se fait certes l'écho de préoccupations justifiées. Toutefois, bien que, pour certaines questions, le nouvel article constitutionnel proposé soit formulé de manière très large et qu'il laisse une grande place à l'interprétation, les nouveautés proposées ne vont que dans une mesure très restreinte au-delà de ce que prévoit le droit actuel.

Le droit actuel permet aujourd'hui déjà l'internement à vie. L'initiative limite cependant les catégories de personnes susceptibles d'en faire l'objet. Elle vise en outre en premier lieu des délinquants souffrant d'un trouble mental, et ne s'applique donc pas à une bonne partie des délinquants dangereux. Cette lacune pourrait toutefois, le cas échéant, être comblée par une interprétation très extensive. De plus, les sécurités prévues par l'initiative pour la libération de délinquants dangereux sont trop compliquées, disproportionnées et ne sont en fin de compte pas plus sévères que celles qui sont déjà observées actuellement dans la pratique. En outre, il ne peut être tenu compte de divers principes de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de celui de la proportionnalité que par le biais d'une interprétation qui est certes tout juste encore compatible avec le texte de l'initiative mais qui contredit en partie la volonté de ses auteurs. L'initiative présente aussi un caractère contradictoire, dans la mesure où, tout en excluant un quelconque élargissement anticipé, elle permet la libération de délinquants qui sont encore extrêmement dangereux. L'exclusion du congé, en principe justifiée pour les délinquants extrêmement dangereux, est plus douteuse dans les cas où l'on peut exclure un danger de récidive ou de fuite. La responsabilité que l'on veut mettre à la charge des autorités est déjà contenue notamment dans le Code pénal et les lois sur la responsabilité. Le 21 septembre 1998, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de révision de la partie générale du code pénal. L'un des points centraux de cette révision est la volonté de protéger la collectivité à l'égard des délinquants dangereux. Le Conseil fédéral a prévu à cet effet une nouvelle forme d'internement de sécurité à vie, applicable à tous les délinquants qui ont commis des infractions graves et qui présentent un risque de récidive. Contrairement à l'internement proposé dans l'initiative, cet internement ne se limite pas aux délinquants sexuels et violents, ni aux délinquants extrêmement dangereux, ni à ceux qui souffrent d'un trouble mental. L'internement selon le projet du Conseil fédéral fait partie intégrante d'un concept global de nouvelles mesures de protection.

Sont notamment prévus des établissements de sécurité particuliers pour le traitement des délinquants dangereux atteints d'un trouble mental, des conditions de libération plus restrictives et un étayage plus large des pronostics chez tous les délinquants qui ont commis des actes graves. Il n'y a donc pas lieu de proposer un contre-projet à l'initiative.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables», en recommandant de la rejeter, sans présenter de contre-projet.

Délibérations

22-03-2002	CN	Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.
04-06-2002	CE	Le délai pour le traitement de l'initiative populaire est prolongé d'un an.
13-06-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral..
13-06-2003	CE	Adhésion.
20-06-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (134:38)
20-06-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a recommandé à ce dernier de rejeter l'initiative, au motif notamment qu'elle interdisait le réexamen de la situation de la personne internée en l'absence de connaissances scientifiques nouvelles. Porte-parole de la commission, Regine Aeppli (S, ZH) a souligné le caractère par trop rigide du texte, Paul Rechsteiner (S, SG) s'interrogeant pour sa part sur la compatibilité de l'initiative avec la Convention européenne des droits de l'Homme. La droite elle-même s'est émue de l'extrême sévérité des mesures proposées, radicaux et libéraux fustigeant leur caractère à la fois inhumain et indigné, et réaffirmant leur préférence pour la révision du Code pénal votée l'année précédente, qui, prévoyant elle aussi des dispositions plus sévères en matière d'internement de sécurité, devrait assurer à la société une protection accrue. Ulrich Schlüer (V, ZH) a indiqué pour sa part que, compte tenu des enjeux pour la société, son parti soutenait majoritairement le texte.

En sa qualité de ministre de la Justice, Ruth Metzler a mis l'hémicycle en garde contre la tentation de choisir la sécurité au détriment des droits de l'homme, avant de se prononcer à nouveau avec véhémence contre l'initiative. Elle n'en a pas moins reconnu que celle-ci avait eu des effets positifs, dans la mesure où son contenu avait influé sur la révision du Code pénal, ce qui d'ailleurs permettait à ses yeux d'affirmer que ce dernier constituait un dispositif mieux adapté car à la fois plus complet et plus nuancé. Elle a également exprimé son opposition à la proposition Paul Rechsteiner (S, SG) visant à renvoyer le projet à la commission et de charger celle-ci de faire établir un avis de droit sur la constitutionnalité de l'initiative et sa conformité avec le droit international, en indiquant que l'initiative ne contrevient pas aux dispositions impératives du droit international public et qu'elle ne pouvait donc être déclarée contraire à la Constitution. Le conseil s'est rallié à ce point de vue, en rejetant ladite proposition par 108 voix contre 48, et 11 abstentions. Dans le même esprit, il a rejeté par 123 voix contre 36 la proposition Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à approuver l'initiative, alors même que cette proposition avait l'aval d'une importante majorité du groupe UDC et qu'elle était appuyée par Bernhard Hess (-, BE) au nom des Démocrates suisses. Dans le cadre du vote final, l'initiative a finalement été rejetée par 128 voix contre 35, et 3 abstentions.

La Commission des affaires juridiques du **Conseil des États** a elle aussi proposé de rejeter l'initiative. Son porte-parole, Jean Studer (S, NE), a fait valoir que la révision du Code pénal qui devrait entrer en vigueur en 2005 ira même au-delà de ce que vise l'initiative, puisqu'elle prévoira l'internement pour tout auteur d'un acte très grave présentant un risque de récidive. Il a ajouté qu'en tout état de cause, la mise en oeuvre de l'initiative entraînerait de nombreuses difficultés, pour les cantons notamment. Ruth Metzler a insisté à nouveau sur le caractère inadéquat ou excessif des mesures visées par l'initiative, en rappelant que si le Conseil fédéral n'était pas opposé a priori à un internement à vie, il était hors de question de se contenter d'enfermer les délinquants dans une cellule pour les y oublier : tout condamné devrait du moins avoir le droit à un réexamen périodique de sa situation. Le Conseil des États s'est rallié par 23 voix contre 1 à la décision du Conseil national de rejeter l'initiative. Malgré la révision du Code pénal, les auteurs de l'initiative persistent à vouloir soumettre celle-ci à la sanction populaire.

01.038 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Maroc

Message du 15 juin 2001 relatif à la Convention entre la Suisse et le Maroc sur le transfèrement des personnes condamnées et à une modification de la loi sur l'entraide pénale internationale (FF 2001 4479)

Situation initiale

La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, signée avec le Maroc le 14 juillet 2000, donne aux ressortissants suisses et marocains emprisonnés la possibilité de subir désormais dans leur pays d'origine la condamnation qui leur a été infligée par l'autorité étrangère. Cette Convention remplit essentiellement un but humanitaire, à savoir permettre à la personne condamnée d'accomplir sa peine dans un environnement familial et dans des conditions facilitant sa réinsertion sociale.

La présente Convention n'établit aucune obligation de transfèrement. Les deux Etats Parties sont libres de donner suite ou non à une demande de transfèrement. La personne condamnée ne peut déduire de la Convention le droit d'accomplir la peine infligée dans son pays d'origine. Enfin, le transfèrement nécessite l'approbation des deux Etats Parties et de la personne condamnée.

La Convention poursuit le même objectif que la Convention du Conseil de l'Europe (n°112) du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées, à laquelle la Suisse a adhéré en 1988 (RS 0.343). Les points fondamentaux de la Convention du Conseil de l'Europe ont été adoptés dans la Convention avec le Maroc. Cette dernière contient à titre complémentaire une disposition sur les motifs de refus et prévoit une application provisoire jusqu'à son entrée en vigueur. La mise en œuvre de la Convention est régie par les dispositions en la matière de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).

Dans l'optique de nouvelles Conventions sur le transfèrement, une modification de l'EIMP institue une règle de compétence permettant à l'avenir au Conseil fédéral de conclure de son propre chef ce genre d'accords.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP)

07-03-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-06-2002 CE Adhésion.

21-06-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (183:0)

21-06-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à la Convention entre la Suisse et le Maroc concernant le transfèrement des personnes condamnées

07-03-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral. (183:0)

04-06-2002 CE Adhésion. (31:0)

Les deux conseils ont adopté le projet.

01.042 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec l'Egypte

Message du 3 juillet 2001 relatif au Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et l'Egypte (FF 2001 4680)

Situation initiale

Le traité d'entraide judiciaire en matière pénale avec l'Egypte marque une étape décisive dans la politique des traités de la Suisse. En effet, ce traité est le premier du genre que la Suisse conclut avec un pays arabe. Il permet d'élargir désormais aussi vers le monde arabe le réseau de traités conclus par la Suisse dans le domaine de la coopération judiciaire internationale en matière pénale.

Le présent traité établit une base légale internationale en vue de la coopération judiciaire internationale en matière pénale des deux Etats dans la recherche et la poursuite des infractions. Il oblige les Etats Parties à accorder l'entraide judiciaire dans les procédures visant des infractions. Jusqu'ici, la Suisse ne pouvait accorder l'entraide judiciaire à l'Egypte que sur la base de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).

Ce traité permet à la Suisse et à l'Egypte d'apporter mutuellement un soutien actif aux autorités judiciaires dans la lutte contre la criminalité. Il circonscrit la coopération judiciaire internationale en matière pénale et précise la portée de l'entraide judiciaire accordée par les deux Etats dans les procédures pénales. Le traité répond aussi à un intérêt de la Suisse: d'une part il lui assure la

réciprocité dans ses relations avec l'Egypte, de l'autre il tient compte de la pratique suisse en matière d'entraide judiciaire dans le domaine des droits de l'homme. La coopération judiciaire internationale en matière pénale peut en effet être refusée lorsque, dans une procédure pénale pour laquelle l'entraide judiciaire a été requise, il existe des motifs sérieux de penser qu'il y a violation des droits de l'homme.

Pour la Suisse, le traité d'entraide judiciaire avec l'Egypte constitue un précédent. Si et dans quelle mesure la Suisse peut s'engager à négocier d'autres traités avec l'Egypte dans le domaine de la coopération judiciaire internationale en matière pénale dépendra pour l'essentiel de la manière dont le traité d'entraide judiciaire fera ses preuves dans la pratique et de l'évolution de la situation des droits de l'homme en Egypte.

Délibérations

07.03.2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2002 CE Adhésion.

Les deux conseils ont adopté le projet.

01.457 Initiative parlementaire (CAJ-CE). Prescription de l'action pénale

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) : 16-11-2001 (FF 2002 2512)

Avis du Conseil fédéral : 30-11-2001 (FF 2002 1579)

Situation initiale

Dans son message du 10 mai 2000 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral proposait une modification du Code pénal en vertu de laquelle la poursuite pénale des actes d'ordre sexuel commis avec des enfants de moins de 16 ans aurait été suspendue jusqu'à ce que la victime ait atteint l'âge de 18 ans. En lieu et place de cette proposition, le Parlement a opté pour un autre modèle, à savoir une réglementation de prescription générale s'appliquant à toutes les infractions, selon la révision de la partie générale du Code pénal (cf. message du 21.9.1998, FF 1999 1787 s.). La nouvelle réglementation de la prescription ne prévoit plus de suspension ni d'interruption de la prescription, supprimant ainsi la notion de délai de prescription absolu; les dispositions correspondantes figurant aux art. 72 CP et 53 CPM ont été biffées. En contrepartie, le nouveau droit fixe des délais de prescription plus longs pour l'action pénale.

La suppression sans contrepartie de l'art. 72 CP (art. 53 CPM), c'est-à-dire de l'institution de la suspension et de l'interruption, entraînerait cependant dans divers domaines une réduction indésirable des délais de prescription. Ce serait le cas notamment pour les contraventions selon le CP (art. 109) et dans le droit pénal accessoire. Le présent projet vise à empêcher ces réductions. Les autorités de poursuite pénale auraient sinon, dans les faits, moins de temps qu'aujourd'hui pour poursuivre une infraction.

Le Conseil fédéral a approuvé les propositions sans réserve.

Délibérations

06-12-2001 CE Selon projet de la commission
07-03-2002 CN Adhésion.
22-03-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
22-03-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (174:7)

Les deux conseils ont adopté le projet.

02.035 Transfèrement des personnes condamnées. Modification de la loi sur l'entraide pénale

Message du 1er mai 2002 relatif au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées et à une modification de la loi sur l'entraide pénale internationale (FF 2002 4036)

Situation initiale

La Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112, RS 0.343, ci-après «Convention sur le transfèrement») est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1985 (pour la Suisse, elle est en vigueur depuis le 1^{er} mai 1988). Elle a pour objet le transfèrement dans leur pays d'origine des ressortissants étrangers condamnés afin qu'ils y purgent une peine ou une mesure privative de liberté. La Convention sur le transfèrement sert avant tout un but humanitaire et a pour objectif de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées.

L'expérience acquise au fil des années dans l'application de la Convention sur le transfèrement a montré qu'il existait en pratique des situations qui échappent à son champ d'application et appellent néanmoins une réglementation. C'est pour combler ces lacunes que le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement (STE n° 167, ci-après «Protocole additionnel») a vu le jour. Le Protocole additionnel, dérogeant à la Convention sur le transfèrement, donne aux Etats contractants, dans les deux cas exposés ci-dessous, la possibilité de convenir qu'une personne étrangère condamnée purgera sa peine dans son pays d'origine sans que le consentement de cette dernière soit requis:

- la personne condamnée s'évade dans son pays d'origine, se soustrayant ainsi à l'exécution de la sanction dans l'Etat de condamnation (art. 2);
- après avoir purgé sa peine, la personne condamnée devrait de toutes façons quitter l'Etat de condamnation (par exemple, en raison d'une mesure de renvoi ou d'expulsion prononcée à son encontre par la police des étrangers; art. 3).

D'une part, le Protocole additionnel vise à permettre aux Etats contractants une coopération efficace, de sorte à faire triompher le droit. D'autre part, la mise en œuvre du Protocole additionnel devrait avoir pour effet, à terme, de réduire le pourcentage élevé de détenus étrangers. A titre accessoire, cet instrument pourrait être de nature à dissuader les étrangers qui ne résident pas habituellement en Suisse d'y commettre des actes délictueux (phénomène appelé aussi «tourisme criminel» dans le jargon populaire), dans la mesure où ceux-ci devront s'attendre à être transférés, même contre leur volonté, dans leur pays d'origine afin d'y purger leur peine ou à purger celle-ci même s'ils tentent d'y échapper en se réfugiant dans leur pays d'origine.

Le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1^{er} juin 2000. La Suisse l'a signé le 9 juillet 2001.

La mise en œuvre de cet instrument international est régie par les dispositions pertinentes de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1), qui devra être adaptée aux nouvelles possibilités, ainsi que par les lois cantonales d'application. L'art. 101 EIMP sera complété par un al. 2 afin de transposer dans le droit national la nouvelle possibilité statuée à l'art. 3 du Protocole additionnel de transférer la personne condamnée à son Etat d'origine sans qu'elle y ait consenti. Cette adjonction vise à assurer la sécurité du droit et à instaurer la transparence. Un nouvel alinéa est également ajouté à l'art. 25 EIMP. Il s'agit de donner à chaque personne condamnée la faculté d'attaquer une demande de transfèrement au sens du nouvel al. 2 de l'art. 101 EIMP, par la voie du recours de droit administratif. Cette adjonction répond à la nécessité de respecter la garantie générale de l'accès au juge instaurée par le nouvel art. 29a de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101). L'art. 29a Cst. fait partie des nouvelles dispositions relatives à la «réforme de la justice» qui ont été adoptées par le Parlement le 8 octobre 1999 et acceptées par le peuple et les cantons le 12 mars 2000; cet article entrera en vigueur à la même date que la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (FF 1999 7831, 2000 2814 et 2001 4414).

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées
02-10-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP)
02-10-2003 CE L'entrée en matière est rejetée.

Le **Conseil des Etats** a accepté le projet sans discussion.

Droit de la nationalité

01.076 Loi sur la nationalité. Révision

Message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité (FF 2002 1815)

Situation initiale

Durant les années 1983 et 1994, le peuple suisse a rejeté par deux fois une modification constitutionnelle visant à accorder la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers élevés en Suisse. Le projet soumis au scrutin populaire en 1994 a échoué uniquement parce qu'il n'a pas obtenu la majorité des cantons. A partir de cette date, plusieurs cantons ont modifié leur législation eu égard aux propositions émises par la Confédération. Entre-temps, les conditions ont changé et il est opportun d'introduire, à l'échelon suisse, des facilités de naturalisation pour les jeunes étrangers.

Le débat autour de la «naturalisation» a toujours suscité des réactions émotionnelles. Le Conseil fédéral l'a encore constaté ces dernières années, lors des discussions sur la réglementation suisse en matière de naturalisation. Le Conseil fédéral a accepté plusieurs interventions parlementaires, puis a institué un groupe de travail chargé d'examiner les propositions des auteurs de ces interventions. Sur la base des conclusions de la procédure de consultation, il prévoit des modifications de la réglementation sur la nationalité dans les domaines suivants:

Naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération

Une révision de la Constitution doit conférer à la Confédération la compétence d'octroyer la naturalisation facilitée aux jeunes étrangers élevés en Suisse. La révision de loi fondée sur ces dispositions constitutionnelles, laquelle fait également l'objet du présent message, permet d'en fixer les conditions. Les jeunes étrangers doivent pouvoir bénéficier des mêmes conditions de naturalisation facilitée sur tout le territoire suisse. Ceux qui ont accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et qui ont résidé depuis dans notre pays doivent pouvoir former une demande de naturalisation facilitée entre l'âge de 15 ans et de 24 ans révolus, à condition qu'ils aient résidé en principe deux ans au moins dans la commune de naturalisation. Nombre de cantons appliquent déjà cette réglementation.

Nationalité en faveur des étrangers de la troisième génération

Les étrangers de la troisième génération ont des liens encore plus étroits avec la Suisse que leurs parents qui ont grandi en Suisse. Par conséquent, les enfants de parents étrangers nés en Suisse doivent pouvoir acquérir la nationalité suisse à la naissance par le seul effet de la loi. L'introduction d'une telle réglementation implique une modification de la Constitution. Ces simplifications sont concrétisées par la révision de loi qui fait également l'objet du présent message. En l'occurrence, il faut que l'un des parents ait accompli au moins durant cinq ans sa scolarité obligatoire en Suisse et soit titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.

Possibilités de recours contre des décisions communales négatives

Conformément à la réglementation actuelle en matière de naturalisation, les communes et les cantons peuvent rejeter les demandes de naturalisation sans en préciser les motifs. Ces dispositions ne prévoient aucune possibilité de recours contre les décisions rendues en violation de l'interdiction de toute discrimination et d'arbitraire consacrée dans la Constitution. Dans un Etat de droit, cette situation est pour le moins préoccupante et constitue la lacune la plus grave de la législation suisse en matière de naturalisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose une révision de la loi sur la nationalité prévoyant l'introduction de voies de droit contre les décisions arbitraires pour violation des dispositions constitutionnelles. Comme jusqu'ici, les cantons seront libres de décider s'ils entendent aller plus loin et instaurer une protection juridique générale dans le domaine de la naturalisation.

Harmonisation des émoluments de naturalisation

La révision des dispositions légales sur la nationalité prévoit une réduction des émoluments cantonaux et communaux de naturalisation au montant des frais de procédure. Il s'agit en fait de renoncer aux émoluments dits de «rachat» équivalant dans certains cas à plusieurs salaires mensuels. A cause de cette exigence, certaines personnes qui remplissent les conditions de naturalisation doivent y renoncer pour des raisons financières, ce qui est choquant.

Simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes

Le droit sur la naturalisation contient trop de parallélismes. S'agissant par exemple de la naturalisation ordinaire, il n'est pas judicieux que la Confédération contrôle tous les points qui sont déjà examinés par les autorités cantonales et communales. Par conséquent, la révision prévoit d'introduire dans la loi des prescriptions fédérales minimales ainsi qu'une procédure d'approbation des autorités fédérales. Ces dernières pourront ainsi, dans certains cas, refuser d'accorder leur approbation. Il appartiendra donc aux cantons de contrôler les conditions de naturalisation. La procédure désuète et compliquée consistant à exiger, avant la naturalisation dans la commune et dans le canton, une autorisation fédérale de naturalisation, peut ainsi être remplacée par un instrument plus souple et plus simple, à savoir l'approbation de la Confédération. La Confédération refusera notamment son approbation lorsque le requérant ne se conforme pas à la législation suisse ou lorsqu'il compromet la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Cette nouvelle réglementation nécessite une modification constitutionnelle ainsi qu'une révision de la loi sur la nationalité.

Autres modifications légales

Comparée à l'échelle internationale, la durée de résidence de douze ans requise par la Confédération pour la naturalisation ordinaire est très longue. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de la réduire à huit ans. Il est aussi justifié de réduire parallèlement à trois ans la durée de résidence requise par les cantons et les communes, car la population est devenue beaucoup plus mobile ces dernières années. Par ailleurs, le Conseil fédéral propose notamment les modifications suivantes de la loi sur la nationalité:

La révision prévoit qu'un enfant de père suisse né hors mariage obtienne la nationalité suisse automatiquement à la naissance. Les enfants apatrides doivent pouvoir bénéficier de la naturalisation facilitée après cinq ans de résidence en Suisse. La distinction faite entre les Suissesses qui, avant 1991, ont acquis automatiquement la nationalité suisse par mariage et les Suissesses par naturalisation, par filiation ou par adoption n'est plus judicieuse actuellement. C'est pourquoi il y a lieu de supprimer cette disposition.

Convention européenne sur la nationalité

Si les Chambres fédérales acceptent les modifications constitutionnelles et légales prévues dans le présent message et si ce projet est accepté lors du scrutin populaire, la Suisse pourra adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Des réserves pourraient être formulées sur certains points.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération

16-09-2002	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-06-2003	CE	Adhésion.
03-10-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (140:41)
03-10-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (40:0)

Projet 2

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) (Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération/simplifications de la procédure de naturalisation ordinaire)

16-09-2002	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17-06-2003	CE	Divergences.
24-09-2003	CN	Adhésion.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (144:42)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Projet 3

Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération

16-09-2002	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-06-2003	CE	Adhésion.

03-10-2003 CN L'arrêté est adopté en votation finale.(149:40)
03-10-2003 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (38:0)

Projet 4

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN)
(Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération)

16-09-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17-06-2003 CE Divergences.
24-09-2003 CN Adhésion.
03-10-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (147:40)
03-10-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:0)

Projet 5

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN)
(Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours)

16-09-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-06-2003 CE Divergences.
24-09-2003 CN Adhésion.
03-10-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (125:55)
03-10-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (22:16)

Lors du débat sur l'entrée en matière au **Conseil national**, la porte-parole de la commission Vreni Hubmann (S, ZH) a souligné la nécessité de réformer le dispositif en profondeur. Selon la députée zurichoise, des critères stricts, de longues procédures et des coûts élevés expliquent un taux de naturalisation plus faible en Suisse qu'à l'étranger. Cette politique de naturalisation restrictive donne souvent le sentiment aux étrangers que leur force de travail est souhaitée, mais pas leur intégration sociale. Seuls les représentants de l'UDC, de la Lega et des Démocrates suisses se sont opposés au projet de révision du droit de la nationalité. Bernhard Hess (-, BE) a ainsi mis en garde contre une réduction massive de la part des étrangers qui rendrait le pays plus attractif pour les candidats à l'immigration. Hans Fehr (V, ZH) a, quant à lui, critiqué l'ensemble des modifications envisagées et a affirmé que l'UDC était prête à recourir au référendum aussi souvent que nécessaire. Les différentes propositions de non-entrée en matière et de renvoi au Conseil fédéral ont toutes été rejetées.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été combattue. L'avis de Jean-Claude Cornu (R, FR), selon lequel l'obtention de la nationalité représente « l'une des meilleures intégrations possibles », semblait largement partagé. Christiane Brunner a pour sa part souligné que « les personnes qui sont naturalisées se sentent responsables par rapport à notre société puisqu'elles ne sont plus exclues des procédures de décisions ». D'autres ont mis en évidence les avantages démographiques à voir cette population s'intégrer définitivement.

Projet 1 Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération

Le projet a été adopté sans discussion par le **Conseil national** selon les propositions du Conseil fédéral par 109 voix contre 35.

Le **Conseil des Etats** l'a également adopté par 34 voix contre 1.

Projet 2 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) (naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération / simplification de la procédure)

La **Chambre basse** a apporté quelques modifications au projet. Ainsi, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), sollicité par le canton de résidence du requérant pour approbation de la décision de naturalisation, devra communiquer sa décision au canton (art. 13 al. 3). Les conseillers ont approuvé en ce sens par 73 voix contre 67 une proposition de minorité emmenée par Kurt Wasserfallen (R, BE). Ils ont par ailleurs suivi la commission en ajoutant parmi les conditions générales requises pour la délivrance de la nationalité suisse la connaissance d'une langue nationale. Le jeune requérant devra par ailleurs déposer sa demande entre ses 14 (au lieu de 15 dans le projet initial) et ses 24 ans révolus. Plusieurs propositions visant à rendre plus contraignantes les conditions d'octroi de la naturalisation facilitée aux étrangers de la deuxième génération ont été rejetées. Le Conseil national a en revanche retenu la proposition du Conseil fédéral d'abaisser de douze à huit ans

la durée minimale de séjour du requérant. Lors du vote sur l'ensemble, le deuxième projet a été accepté par 122 voix contre 39.

Le **Conseil des Etats** a suivi les nouvelles propositions du Conseil national, en y apportant quelques modifications mineures. Le projet a été adopté au vote sur l'ensemble par 27 voix contre 1.

Le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission et s'est rallié au Conseil des Etats sans discussion.

Projet 3 Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération

Le **Conseil national** a rejeté les propositions de non entrée en matière déposées par Bernhard Hess (-, BE) et par la minorité Joder Rudolf (V, BE). La version élaborée par le Conseil fédéral a été adoptée par 111 voix contre 31. Désormais, la nationalité pourra être acquise par la naissance lorsque l'un au moins des parents a grandi en Suisse (projet de nouvel art. 38 al. 1 de la Constitution).

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion par 23 voix contre 2.

*Projet 4 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN)
(Acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération)*

Les enfants nés en Suisse de parents y ayant eux-mêmes grandi auront la nationalité suisse dès leur naissance. Les parents pourront toutefois renoncer à la nationalité helvétique pour leur enfant au moment de la naissance, selon une proposition de majorité de la commission acceptée par le **Conseil national** par 81 voix contre 80, grâce à la voix prépondérante de la présidente. A sa majorité, le jeune pourra revenir sur cette décision parentale. La Chambre basse a par ailleurs rejeté deux autres propositions de minorité, l'une qui proposait de suivre le Conseil fédéral et l'autre qui exigeait des parents de « seconde génération » le dépôt d'une demande de naturalisation pour leur enfant. La nouvelle version du projet a été adoptée par 117 voix contre 37.

Le **Conseil aux Etats** a également soutenu le principe de naturalisation à la naissance. Face à une majorité de la commission qui souhaitait que ce droit prenne effet sur demande expresse des parents dans l'année suivant la naissance, le Conseil des Etats a préféré suivre, quoique dans une forme légèrement modifiée, la décision du Conseil national. Le texte a été adopté par 29 voix contre 4.

Le **Conseil national** a suivi sa commission et a adopté la loi sans discussion.

*Projet 5 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN)
(Acquisition de la nationalité par des personnes d'origine suisse, émoluments et voies de recours)*

Le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission et approuvé le projet par 103 voix contre 52.

La question des coûts de la naturalisation et celle du droit de recours introduit par le Conseil fédéral ont pourtant alimenté le débat. Ainsi, Kurt Wasserfallen (R, BE) craignait par exemple que des émoluments différents d'un canton à l'autre n'entraîne un « tourisme de la naturalisation », les requérants déposant leur demande là où les taxes sont les plus faibles. S'agissant du droit de recours (art. 51a et 58d LN), c'est par 93 voix contre 61 que les élus ont repoussé les deux propositions visant à biffer ces nouvelles dispositions.

L'instauration d'un droit de recours a constitué le seul point central de la révision de la loi sur lequel la **Chambre haute** a refusé de suivre le Conseil national. Les conseillers se sont ainsi opposés par 26 voix contre 15 à une proposition de minorité défendue, au nom du principe d'équité, par Christiane Brunner (S, GE), Michel Béguelin (S, VD), Jean-Claude Cornu (R, FR) et Philipp Stähelin (C, TG). Le projet a finalement été adopté à l'unanimité par 36 voix.

L'instauration d'un droit de recours a suscité un vif débat au **Conseil national** lors de la procédure d'élimination des divergences. Les arrêts rendus en juillet 2003 par le Tribunal fédéral (TF) concernant la naturalisation, ainsi que les délibérations du Conseil des Etats concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (voir objet 01.023), ont fortement influencé les débats. Ainsi le traitement de ce projet a été porté en catégorie III. Le rapporteur francophone de la commission, Charles-Albert Antille (R, VS) a rappelé que le Conseil des Etats avait biffé le droit de recours contre l'avis du Conseil fédéral et contre la première décision du National. Après les décisions du TF, la majorité de la commission du National a finalement proposé de biffer ce droit, mais pas pour les mêmes raisons. Elle a estimé en effet qu'il était inutile d'ancrer un droit de recours dans la loi, puisque ce droit était déjà inscrit dans la Constitution, comme l'a rappelé le Tribunal fédéral. Une proposition de minorité emmenée par Claude Janiak (S, BL) qui voulait maintenir ce droit a été rejetée. Une proposition Ueli Maurer (V, ZH) voulant restreindre le droit de recours au Tribunal fédéral aux vices de procédures, a également été rejetée par 89 voix contre 48. La proposition d'Ulrich Fischer (R, AG) de limiter le pouvoir de contrôle du TF à la seule procédure, a elle aussi, été refusée par 92 voix contre 82.

01.455 Initiative parlementaire (CIP-CN). Droit de recours contre les décisions de naturalisation discriminatoires

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 25.10.01 (FF 2002 1114)

Avis du Conseil fédéral: 21.11.2001 (FF 2002 1126)

Situation initiale

La question de la possibilité de faire recours contre les décisions de naturalisation arbitraires ou discriminatoires a été suscitée par certaines décisions récentes issues de votations par les urnes au niveau communal où des demandes de naturalisation ont été rejetées et par le débat politique qui a entouré ces décisions.

La commission propose une réglementation permettant de garantir l'accès aux tribunaux aux niveaux fédéral et cantonal en cas de décisions de naturalisation arbitraires ou discriminatoires. Cette réglementation vise à garantir le respect des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté le 21 novembre 2001 le message concernant la nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité. La révision proposée de la loi sur la nationalité prévoit des voies de recours en cas de décisions arbitraires et discriminatoires contraires aux droits constitutionnels. Le projet élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil national concorde parfaitement avec la proposition d'introduire des voies de recours exposée dans le message.

Le Conseil fédéral estime qu'il appartient aux Chambres fédérales de décider si elles entendent adopter le projet relatif à l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil national séparément ou en même temps que les autres révisions proposées dans le message précité.

Délibérations

20-03-2002 CN Décision conforme au projet de la commission.

17-06-2003 CE L'entrée en matière est rejetée.

24-09-2003 CN L'entrée en matière est rejetée.

Le **Conseil national** a refusé, par 96 voix contre 53, une demande de non-entrée en matière déposée par la minorité de la commission. Il a adopté le projet de la commission par 96 voix contre 52.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans discussion de ne pas entrer en matière. Peu de temps auparavant, il avait en effet traité le droit de recours dans le cadre de l'objet 01.076.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats sans discussion.

Egalité des droits

00.094 « Droits égaux pour les personnes handicapées ». Initiative populaire et loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Message du 11 décembre 2000 relatif à l'initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées » et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (FF 2001 1605)

Situation initiale

L'égalité entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées est un sujet politique majeur de ces dernières années. Elle est indissociable de la politique des droits de l'homme et se situe dans le droit fil d'une politique de tolérance et de solidarité entre tous les membres d'une même société. En ce sens, l'objectif général de l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées» mérite d'être soutenu. D'ailleurs, la nouvelle Constitution du 18 avril 1999 a déjà fait sienne cette idée en chargeant les législateurs de la Confédération et des cantons d'éliminer les

inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4). L'objectif n'étant pas combattu, il convient de développer l'instrument le plus propre à mettre en œuvre une politique en faveur de l'égalité pour les personnes handicapées.

L'initiative populaire a été déposée à la Chancellerie fédérale le 14 juin 1999, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle demande l'introduction dans la Constitution d'une nouvelle disposition qui donne un mandat législatif de pourvoir à l'égalité et de prendre des mesures en vue d'éliminer et de corriger les inégalités existantes. En outre, elle entend garantir directement l'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des équipements et à des prestations destinés au public dans la mesure où ils sont économiquement supportables.

Le mandat législatif prévu par l'initiative est formulé de manière ouverte. Il ne présente donc pas de différence notable avec celui qui figure déjà à l'art. 8, al. 4, de la Constitution. Il en va, en revanche, autrement de la garantie d'accès aux constructions ou de recours aux prestations. Cette garantie introduit, au niveau constitutionnel, un droit subjectif qui vise aussi bien les personnes privées que les collectivités publiques. Elle porte sur toutes les constructions et installations qui sont mises à la disposition du public, qu'il s'agisse de constructions futures ou existantes. Elle couvre des prestations de toute nature, qu'elles soient fournies par des collectivités publiques ou par des personnes privées. Elle introduit un régime identique pour les constructions et les prestations; et ce régime implique une obligation d'adaptation qui devra être exécutée dès l'entrée en vigueur de la norme constitutionnelle. La seule limite qu'elle reconnaisse est le respect du principe de la proportionnalité, considéré en particulier sous son aspect économique.

Le droit d'accès ou de recours étant d'application directe, sa mise en œuvre incomberait aux tribunaux, du moins tant que les législateurs n'auraient pas légiféré. Or cette mise en œuvre implique des choix politiques, qui devraient être pris dans des procédures législatives démocratiques. En outre, un droit d'accès formulé de manière aussi large aurait des conséquences financières considérables pour les particuliers et les sociétés privées concernés ainsi que pour les collectivités publiques. Pour ces raisons, nous proposons de soumettre l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées» au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

L'art. 8, al. 4, de la Constitution donne aux différents législateurs le mandat impératif d'éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées. Pour mettre en œuvre ce mandat de la nouvelle Constitution et pour donner suite à une motion parlementaire transmise en juin 2000 (99.3192), nous avons entrepris de faire une loi. L'élaboration d'une loi nous paraît la meilleure manière d'atteindre l'objectif majeur de l'initiative populaire, qui est de promouvoir l'égalité pour les personnes handicapées. En ce qui concerne le droit subjectif, une loi fédérale a en effet l'avantage, par rapport à une garantie constitutionnelle, de délimiter de façon précise les domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires, de définir l'ampleur de ces mesures, de préciser le principe de la proportionnalité et de fixer le rythme des adaptations.

Le projet de loi vise les transports publics, les constructions destinées au public, les maisons d'habitation de plus de huit logements et les immeubles abritant de nombreuses places de travail, qu'ils appartiennent à des personnes privées ou à des collectivités publiques. En ce qui concerne les constructions autres que celles relevant des transports publics, le régime applicable ne vise que les objets nouveaux ou rénovés et ne prévoit donc pas d'obligation d'adaptation; en revanche, les constructions liées à l'exploitation des transports publics sont soumises à un régime spécial qui prévoit une telle obligation (sous réserve que l'adaptation soit économiquement supportable). C'est cette différence qui justifie que la Confédération ne contribue aux coûts supplémentaires dus au projet de loi que pour les transports publics et non pour les constructions en général. Le projet vise aussi les prestations fournies au public par des collectivités publiques ou des entreprises concessionnaires ainsi que celles fournies par des personnes privées. Toutefois, là encore, le régime diffère en fonction de la qualité du prestataire; pour les personnes privées, le projet ne prévoit qu'une interdiction de la discrimination au sens de l'art. 8, al. 2, de la Constitution; en revanche, pour les collectivités publiques ou les entreprises concessionnaires, il impose l'obligation de fournir leurs prestations de manière conforme aux besoins des personnes handicapées.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit des droits subjectifs en matière d'accès à des constructions et à des prestations. Selon le principe de la proportionnalité cependant, ces droits subjectifs ne sont reconnus que si l'intérêt concret des personnes handicapées à accéder à la construction ou à la prestation l'emporte sur les intérêts contraires d'une autre personne privée ou sur ceux de la collectivité publique. Le projet fixe un délai maximal de 20 ans pour l'adaptation des infrastructures en matière de transports publics. Il permet à la Confédération d'accorder aux entreprises de transports publics des aides en vue de financer une partie des coûts supplémentaires résultant du projet. Enfin, le projet de loi prévoit des modifications du droit en vigueur en matière d'impôts, de circulation routière

et de télécommunications. Les conséquences financières du projet de loi sont certes importantes, mais elles sont nettement inférieures à celles qu'entraînerait l'acceptation de l'initiative populaire. Elles varient considérablement en fonction notamment du champ d'application matériel, des standards d'adaptation requis ou du rythme adopté pour la mise en œuvre. Le projet de loi opte pour un modèle qui repose sur les prémisses suivantes: pour les prestations, exclusion de celles qui sont fournies par des personnes privées, sauf s'il y a discrimination; pour les constructions, pas d'obligation d'adaptation, sauf dans le domaine des transports publics; dans ce dernier cas, délais d'adaptation de 20 et 10 ans; possibilités d'adopter des mesures de substitution lorsque que les coûts occasionnés sont disproportionnés par rapport à l'avantage individuel que retirerait une personne handicapée de l'adaptation des infrastructures. Le domaine des transports publics est celui où les coûts sont les plus élevés, en raison de l'obligation d'adaptation (ce qui le distingue des autres domaines, qui n'y sont pas soumis). C'est la raison pour laquelle nous proposons que la Confédération contribue au financement de ces coûts jusqu'à concurrence d'un montant de 300 millions de francs, durant une période de 20 ans. Pour la Confédération, les coûts annuels résultant des mesures prévues par le projet se situent entre 31 et 47 millions de francs.

Le projet de loi met en œuvre l'art. 8, al. 4, de la Constitution, en tant qu'il précise certaines notions indéterminées du mandat législatif. Il se fonde, en outre, sur diverses attributions de compétence matérielle à la Confédération, en particulier dans les domaines des transports publics et de la promotion de l'intégration des personnes handicapées.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées"

02-10-2001	CE	Le délai de traitement de l'initiative populaire est prorogé d'un an selon l'art. 27, al. 5bis LRC.
05-10-2001	CN	Le délai de traitement du projet est prolongé d'un an (jusqu'au 13 décembre 2002).
23-09-2002	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
25-11-2002	CN	Adhésion.
13-12-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale (37:6)
13-12-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (107:70)

Projet 2

Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, Lhand)

02-10-2001	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18-06-2002	CN	Divergences.
23-09-2002	CE	Divergences.
25-11-2002	CN	Divergences.
02-12-2002	CE	Divergences.
04-12-2002	CN	Divergences.
10-12-2002	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11-12-2002	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
13-12-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:0)
13-12-2002	CN	La loi est adoptée en votation finale. (175:1)

Projet 3

Arrêté fédéral relatif au financement des mesures prises dans le domaine des transports publics en faveur des personnes handicapées

02-10-2001	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18-06-2002	CN	Adhésion.

L'ensemble des députés du **Conseil des Etats** était d'avis que la situation des personnes affectées d'un désavantage corporel, mental ou psychique devait être améliorée. La Chambre haute a suivi pour l'essentiel la proposition du Conseil fédéral ; sur certains points cependant, elle a accédé aux requêtes des associations centrales de l'aide privée aux invalides. Ainsi, le droit de recours doit être accordé non seulement aux organisations œuvrant sur tout le territoire, mais à celles dont l'importance est de portée nationale (art. 11). En revanche, deux propositions, émanant d'une minorité composée de Jean Studer (S, NE) et de Christiane Brunner (S, GE), n'ont pas été acceptées (par 32

puis 31 voix contre 6) : il s'agit d'amendements visant à étendre l'application de la loi aux rapports de travail ainsi qu'à la formation et à la formation continue, comme l'avaient d'ailleurs demandé les associations centrales dans la procédure de consultation. Autre proposition rejetée : celle qu'a présentée la commission au sujet de l'art. 8 et qui visait à biffer la disposition limitant l'indemnité en cas de discrimination à un montant maximum de 5000 francs - chiffre proposé par le Conseil fédéral – pour laisser cette question au libre choix du juge. Avec le soutien de la conseillère fédérale Ruth Metzler, Hans-Rudolf Merz (R, AR) a fait valoir que la suppression de cette limite suscitait des craintes dans la branche économique concernée et n'était pas susceptible de créer un consensus. Votée à l'unanimité, la loi sera soumise au verdict populaire en tant que contre-proposition indirecte à l'Initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées », sous réserve que celle-ci ne soit pas retirée. Le délai d'examen de l'initiative populaire a été prorogé d'un an conformément à l'art. 27, al. 5 bis LREC. Ont également été adoptées à l'unanimité une aide financière de 300 millions de francs pour les mesures prises dans le domaine des transports publics en faveur des personnes handicapées et les modalités permettant de remplir les conditions du frein aux dépenses.

Le **Conseil national** a été saisi d'un projet de texte de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS), projet qui prévoit, sur plusieurs plans, une extension des dispositions par rapport à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Les orateurs des partis bourgeois ont estimé que ce projet allait trop loin ; leurs objections ont porté surtout sur les frais incalculables qui allaient découler de ces dispositions et sur différentes insuffisances juridiques. Les propositions de renvoi déposées par Arthur Loepfe (C, AI) et Peter Föhn (V, SZ) ont été rejetées de justesse par 83 voix contre 77. Dans la discussion par articles, le Conseil national a suivi dans sa grande majorité la minorité de la commission dont les propositions consistaient, sur beaucoup de points, à adopter les décisions prises par le Conseil des Etats ou à rejeter les propositions de la majorité. Par 100 voix contre 70, le Conseil national a accepté, suivant en cela la majorité de la commission, une description détaillée des inégalités en matière de formation et de formation continue (art. 2, al. 4^{bis}) ; il a toutefois rejeté une disposition semblable dans le domaine du rapport de services, par 92 voix contre 75. Ce vote valait aussi pour l'art. 3, let. g, où la majorité a proposé que le domaine d'application de la loi s'étende à tous les domaines concernés par le Code des obligations ainsi qu'à tous les rapports de service de droit public auprès de la Confédération, des cantons ou des communes.

A l'art. 3, let. a, le Conseil national a rejeté, par 91 voix contre 81, la proposition de la majorité visant à étendre la validité de la loi à tous les bâtiments et installations accessibles au public ; comme l'avait demandé la minorité, c'est la proposition du Conseil fédéral qui a été préférée, proposition visant à ce que la loi ne s'applique qu'aux bâtiments et installations accessibles au public ne faisant l'objet d'une autorisation ou d'une rénovation qu'après l'entrée en vigueur de la loi. S'agissant des immeubles touchés par cette disposition, le nombre d'unités d'habitation qu'ils doivent comporter pour être touché par cette mesure est passé de « au moins six » à « plus de huit » (amendement voté par 98 voix contre 74). L'art. 8, al. 2 a également fait l'objet d'une modification proposée par une minorité qui exigeait qu'en cas de discrimination du fait d'un prestataire privé, l'indemnité ne dépasse pas 5000 francs. Le Conseil national a rejeté une disposition à l'art. 13 qui obligeait le Conseil fédéral à présenter des rapports sur les mesures prises. A l'art. 13a, en revanche, le Conseil national s'est à nouveau rallié à la majorité pour accepter, par 93 voix contre 76, la création d'un Bureau de l'égalité pour les personnes handicapées. A également été acceptée une proposition de la majorité visant à ce que les cantons encouragent l'intégration des enfants et des adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates (art. 14, al. 1 bis).

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le texte par 74 voix contre 2 (et 92 abstentions). L'arrêté fédéral relatif au financement des mesures prises dans le domaine des transports publics en faveur des personnes handicapées a été adopté par 158 voix contre 2.

Le **Conseil des Etats** a approuvé la décision prise par le Conseil national concernant l'art. 2, al. 4, à savoir de faire passer la formation et la formation continue dans le champ d'application de la loi, même s'il n'a pas partagé l'avis de la Chambre du peuple sur tous les points. Dans le secteur du bâtiment, la commission a proposé de nouvelles mesures « raisonnablement » applicables aux nouvelles constructions et aux rénovations. Ces mesures ont été définies à l'art. 8a : le tribunal ne peut exiger l'adaptation des locaux que si la dépense qui en résulterait ne dépasse pas les 5 % de la valeur d'assurance du bâtiment ou de la valeur à neuf de l'installation, ou les 20 % des frais de rénovation. Pour les bâtiments privés existants, l'élimination des inégalités ne peut être exigée que sous forme d'aménagement dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Le Conseil a par ailleurs approuvé la création d'un bureau de l'égalité pour les personnes handicapées et pour l'intégration des enfants handicapés dans les écoles primaires.

Lors de la discussion sur l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire, le représentant de la minorité de la commission Jean Studer (S, NE) a plaidé, en vain, en faveur de l'initiative. A l'opposé, le rapporteur de la commission Christoffel Brändli (V, GR) et la conseillère fédérale Ruth Metzler ont présenté des arguments pour le rejet de l'initiative. Ils ont notamment fait valoir que le problème des personnes handicapées avait été pris en compte dans le débat politique de ces dernières années : selon eux, la nouvelle Constitution accorde une grande place aux droits des personnes handicapées, et la nouvelle loi représente une avancée considérable pour la défense de leurs intérêts. En outre, l'initiative viserait essentiellement à accorder des droits qui pourraient être revendiqués directement auprès d'un Tribunal; elle nuirait donc à la sécurité du droit et risquerait d'entraîner des coûts très importants. Enfin, les détracteurs de l'initiative ont précisé que le projet de loi, qui a encore été étoffé au cours du débat parlementaire, remplissait le mandat constitutionnel. Le Conseil a finalement rejeté la proposition de la minorité par 36 voix contre 4, et adopté le projet d'arrêté fédéral par 33 voix contre 4.

Le **Conseil national** s'est consacré dans un premier temps à l'examen des divergences restantes. En ce qui concerne l'al. 4^{bis} de l'art. 2, la minorité conduite par Pierre Triponez (R, BE) a demandé d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. La majorité de la commission a cependant souhaité maintenir le principe d'après lequel il y a une inégalité dans le domaine de la formation et de la formation continue dès lors que les cours proposés et les examens ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées. Le Conseil s'est rallié à la majorité, par 89 voix contre 57. S'agissant de l'art. 7 (Droits subjectifs en matière de constructions), le Conseil a maintenu sa décision, par 95 voix contre 57. Le Conseil des Etats avait souhaité que les recours contre les inégalités en matière de constructions se limitent à la procédure d'autorisation de construire. Une autre divergence a subsisté à l'art. 7d (gratuité de la procédure), que le Conseil a décidé de reformuler sans discussion : « Les procédures prévues aux art. 7 et 7a sont en principe gratuites. Des frais de procédure peuvent toutefois être mis à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou témoigne de légèreté. » Grâce à de larges majorités, le Conseil a également maintenu ses décisions concernant les articles 12a (Essais pilotes destinés à favoriser l'insertion professionnelle) et 14 (enseignement de base).

Au terme de l'examen de l'initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées », la commission a recommandé son adoption, mais le Conseil s'y est opposé, par 82 voix contre 75. Le camp des opposants – le groupe UDC, les Libéraux, la majorité du groupe PRD et une partie du groupe PDC – a estimé que l'initiative allait trop loin, que les conséquences financières étaient incalculables et que ce projet risquait même d'avoir un effet contre-productif pour les personnes handicapées. La conseillère fédérale Ruth Metzler a également plaidé en faveur du rejet de l'initiative et a notamment mis l'accent, lors de son vote, sur le flou juridique que pourraient faire naître les droits exigibles. Les groupes du PS et des Ecologistes ont voté en bloc en faveur de l'initiative. L'arrêté fédéral correspondant a finalement été approuvé, par 93 voix contre 68.

En ce qui concerne les divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national dans la plupart des cas, mais a proposé encore une fois une nouvelle version de l'art. 7. L'art. 7d reste un sujet de discorde. Le Conseil des Etats a souhaité maintenir le principe selon lequel seule serait gratuite la procédure en première instance.

Etant donné que le **Conseil national** a maintenu sa proposition d'art. 7d refusant de limiter la gratuité à la procédure de première instance, il a fallu convoquer une conférence de conciliation.

Les deux Conseils ont finalement adopté la proposition de la conférence de conciliation, qui fixe la gratuité des procédures visées aux art.s 7 et 7a. Des frais de procédure peuvent être mis à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou témoigne de légèreté. Pour la procédure devant le Tribunal fédéral, les frais judiciaires correspondent à une somme comprise entre 200 et 1000 francs, indépendamment de la valeur litigieuse. Les conseils devront poursuivre leur discussion portant sur ce principe dans le cadre de la révision actuellement en suspens de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

L'initiative populaire a été rejetée le 9 mai 2003 par 62,3% des votants. (cf. Annexe G)

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

98.037 Correspondance postale et des télécommunications. Surveillance

Message du 1er juillet 1998 concernant les lois fédérales sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et sur l'investigation secrète (FF 1998 3689)

Situation initiale

Les deux lois proposées dans ce message ont été réclamées par plusieurs parlementaires, notamment après la publication en 1992 par un groupe de travail de la Commission de gestion du Conseil national du rapport «La surveillance téléphonique de la Confédération». Elles créent en outre une réglementation uniforme pour la Confédération et les cantons lorsque la Confédération a constitutionnellement la compétence d'édicter une telle réglementation. Cela touche l'ensemble du domaine de la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (fondé sur l'art. 36, 1er al., Cst.) et l'investigation secrète pour lutter contre le trafic de stupéfiants (fondée sur l'art. 69bis Cst.). Par contre, la mise en oeuvre de moyens techniques de surveillance et l'investigation secrète relative à des délits dont la poursuite incombe aux cantons ne tombent pas sous le champ d'application de ces lois. Les deux projets de lois sont réunis en un message unique car il serait judicieux que des conditions et des garanties de procédure similaires s'appliquent à des mesures secrètes d'investigation aux effets comparables.

L'investigation secrète est un instrument de la police dont les autorités de poursuite pénale disposent lors de procédures difficiles. Elle sert principalement à élucider des transactions illégales bilatérales dans lesquelles un agent infiltré entre en relation avec l'auteur de l'infraction en se faisant passer pour un client intéressé. Une telle intervention est principalement réservée à des fonctionnaires de police spécialement formés. Exceptionnellement, d'autres personnes peuvent également entrer en ligne de compte. Le projet distingue une première phase, où l'agent est désigné pour accomplir une telle mission et s'y prépare, d'une seconde phase, où il intervient dans une procédure pénale concrète. Munis de l'autorisation d'un juge, les agents infiltrés peuvent être dotés d'une identité d'emprunt et recevoir une protection appropriée lorsqu'au cours de la procédure pénale ils doivent être confrontés à l'inculpé en tant que témoins. Ils ne doivent aborder la personne visée par l'enquête que pour l'amener à concrétiser l'acte qu'elle a décidé de commettre. Ils ne doivent par contre pas la pousser à commettre d'autres délits ou des délits plus graves que celui qui était projeté.

Les deux lois n'engendrent en principe aucune dépense supplémentaire pour la Confédération et les cantons, bien qu'il faille signaler que les deux formes d'investigation sont onéreuses.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT)

21-12-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

20-06-2000 CE Divergences.

18-09-2000 CN Divergences.

25-09-2000 CE Divergences.

27-09-2000 CN Divergences.

03-10-2000 CE Divergences.

05-10-2000 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

05-10-2000 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

06-10-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (174:1).

06-10-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:0).

Projet 2

Loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS)

11-12-2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

20-06-2002 CE Divergences.

18-09-2002 CN Divergences.

02-12-2002 CE Divergences.

18-03-2003 CN Divergences

05-06-2003 CE Adhésion.

20-06-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (136:15)

20-06-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Projet 1

Par rapport au message du Conseil fédéral, le **Conseil national** a montré un plus grand attachement à la protection de la personnalité. Il a en effet réduit d'une vingtaine le nombre des délits pouvant faire l'objet d'une surveillance. De plus, celle-ci ne peut être autorisée par une autorité judiciaire que pour des délits d'une gravité particulière ou pour ceux dans lesquels la correspondance postale ou les télécommunications jouent un rôle essentiel, à l'image du téléphone portable dans le trafic de drogue. Enfin, une écoute téléphonique par un raccordement direct ne sera autorisée que si les intérêts prépondérants de tiers privés ne sont pas touchés ou si un fort soupçon pèse sur eux. En principe, la surveillance des personnes soumises au secret professionnel est interdite. Les exceptions, comme lorsque ces personnes sont fortement soupçonnées, sont expressément précisées dans la loi.

Le National a également étendu le champ d'application de la loi aux fournisseurs d'accès à Internet.

Le contrôle de la surveillance effectuée par les services du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) est lui aussi renforcé. L'utilisation d'informations doit notamment recevoir l'aval de l'autorité judiciaire qui a ordonné la surveillance. La loi s'applique également aux procédures pénales cantonales ou lors d'une demande d'entraide judiciaire internationale.

En principe, les informations recueillies sont transmises aux personnes surveillées au terme de la procédure si elles ne sont pas utilisées comme moyen de preuve. Le Conseil national n'est toutefois pas allée plus loin que sa commission. Il a rejeté par 89 voix contre 55 une proposition de Valérie Garbani (S, NE) qui demandait que les informations soient transmises dans tous les cas. Pour la majorité, il est suffisant que seul le préposé à la protection des données soit informé.

Le Conseil national a clairement suivi le projet élaboré par sa commission en acceptant par 128 voix contre 3 la loi sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications. Pour la ministre de la justice, Ruth Metzler, l'essentiel des outils nécessaires à la poursuite pénale des nouvelles formes de criminalité, en particulier du trafic de drogue, est sauf. Elle se réserve toutefois le droit de revenir sur sa position si le Conseil des Etats ne devait pas suivre le Conseil national.

Le **Conseil des Etats** a d'abord demandé de préciser que les opérateurs doivent fournir des renseignements sur les détenteurs de cartes prépayées pour l'utilisation des portables. Sinon, de manière générale, les principales restrictions décidées par le Conseil national ont été maintenues. Ainsi, le courrier et le téléphone ne pourront pas être surveillés à titre préventif, mais seulement en cas de délits ou de crimes graves. Le Conseil des Etats a cependant ajouté la pornographie à la liste des infractions retenues.

De plus, la surveillance des personnes tenues au secret professionnel sera en principe interdite. Les Etats ne veulent pas non plus contraindre le DETEC à tenir un registre ad hoc. Pour eux, il suffit que les magistrats chargés de la poursuite fassent les vérifications nécessaires. La Chambre des cantons a encore fait une adjonction pour tenir compte de la présence de plusieurs fournisseurs sur le marché des télécommunications. La loi devrait donc aussi s'appliquer aux fournisseurs d'accès à Internet qui devront communiquer toute information permettant d'identifier les auteurs de délits commis sur la «toile».

Dans la phase d'élimination des divergences, si le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats, qui avait voté, à l'art. 7, al. 3, la destruction immédiate des informations auxquelles s'applique le droit de refuser de témoigner, il a néanmoins tenu à rajouter dans ce même article un al. 5 précisant que les enregistrements restants doivent être détruits à la fin de la procédure. Pour ce qui est de l'art. 13, al. 4^{bis}, la Chambre du peuple a rejeté une disposition votée par le Conseil des Etats et qui prévoyait que le fournisseur de services devait être en mesure de fournir des renseignements sur les détenteurs de cartes prépayées pour l'utilisation de téléphones portables. De l'avis d'une grande majorité du Conseil en effet, le fournisseur aurait dû, pour s'acquitter d'une telle obligation, déployer des efforts disproportionnés par rapport à l'utilité de la mesure.

Le **Conseil des Etats** maintenant l'ensemble de ses décisions, le **Conseil national** a retiré de l'art. 7 l'al. 5 qu'il avait décidé d'y inscrire. C'est cependant à une forte majorité (109 voix contre 44) qu'il a confirmé ses vues en ce qui concerne les cartes prépayées.

La **Chambre haute** ayant à nouveau décidé de camper sur ses positions concernant ce dernier point, il a fallu réunir la Conférence de conciliation, qui s'est prononcée par 18 voix contre 5 en faveur de la solution du Conseil national. Les deux Chambres se sont alors ralliées à cette proposition.

Projet 2

Le **Conseil National** a rejeté, par 89 voix contre 18 une proposition de minorité (Anne-Catherine Ménétreay-Savary, G, VD) de non-entrée en matière soutenue par l'ensemble des Verts et une partie du groupe socialiste. La minorité justifiait son choix par plusieurs arguments : efficacité des procédés d'infiltration non démontrée, coûts élevés de telles opérations, risques de débordements (incitation à l'accomplissement de crimes), menace pesant sur les droits fondamentaux, risque d'institutionnalisation des méthodes d'exception.

Hubert Lauper (C, FR), rapporteur de langue française, a recommandé de suivre toutes les propositions de la majorité qui, sur de nombreux points, divergent sensiblement du projet du Conseil fédéral. Comme dans le cadre de la loi sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications, il a insisté sur la nécessité de protéger davantage les droits fondamentaux de la personnalité. L'intégrité et l'identité de l'agent infiltré doivent être protégées; les droits de la défense des personnes concernées, en particulier le droit à un procès équitable et le droit à l'égalité des armes entre les parties, doivent être préservés. Des conditions très strictes sont en outre posées pour toute investigation secrète. Elle ne doit intervenir que de manière subsidiaire, si de graves soupçons reposant sur des faits déterminés existent.

Le Conseil national a refusé deux propositions de minorité (Jost Gross, S, TG) qui allaient plus loin. L'une demandait que les droits fondamentaux soient protégés à chaque étape de la procédure. L'autre avait pour objectif de transformer le droit de communication et de recours en un droit d'obtenir des renseignements par l'entremise du préposé à la protection des données.

Un nouvel art. 6a a par ailleurs été introduit qui décrit l'étendue de l'intervention autorisée. Par exemple, même lorsqu'une personne est prête à commettre une infraction, elle ne doit pas être encouragée à en commettre une plus grave ou à récidiver.

La chambre a adopté par 86 voix contre 14 le projet de loi.

Le **Conseil des Etats** a quant à lui souligné l'importance d'instaurer une base légale en matière d'investigation secrète. La nouvelle loi devra refléter le caractère exceptionnel du recours à cette mesure. Selon Simon Epiney (C, VS), la police et la justice doivent pouvoir disposer de moyens adéquats pour réprimer le grand banditisme. Dans cette perspective, les conseillers aux Etats ont apporté plusieurs modifications substantielles au projet du Conseil fédéral amendé par le Conseil national.

Il a ainsi été décidé de renoncer à un catalogue de délits exhaustif (proposition initiale du Conseil national) énumérant les cas où une investigation secrète peut être ordonnée. La décision de recourir à un tel dispositif doit en fait intervenir lorsque existent des soupçons concrets portant sur des infractions particulièrement graves déjà commises ou sur le point de l'être. C'est le cas « notamment » pour des délits commis « par métier, en bande, à plusieurs reprises ou par une organisation criminelle ». Une proposition de minorité déposée par Jean Studer (S, NE) plaidait en faveur du projet de la Chambre basse d'instaurer un catalogue de délits qui aurait davantage encadré l'action de la police et des juges. Les députés ont finalement suivi les propositions de la majorité de la commission, rejetant par 27 voix contre 8 la proposition de minorité.

Parallèlement, la commission est allée un peu plus loin que le Conseil fédéral et le Conseil national en demandant que les agents infiltrés et les personnes de contact bénéficient d'une protection de leur intégrité tant physique que psychique.

La commission a également prévu que toutes les personnes participant à une procédure d'investigation secrète puissent bénéficier non seulement d'un salaire mais aussi d'un dédommagement pour les frais encourus. Une disposition, proposée par Hans Lauri (V, BE) et prévoyant d'étendre la couverture des dommages aux proches des participants aux opérations, a par ailleurs été acceptée sans discussion.

S'agissant enfin de l'étendue des interventions autorisées (art. 6a), la commission a plaidé en faveur d'une solution différente de celle envisagée par la Chambre basse. Dans la mesure où l'agent infiltré a excédé ses pouvoirs, le tribunal pourra ainsi en tenir compte de manière appropriée lors de la fixation de la peine. Opposé à l'instauration de cette disposition qu'il juge illégitime dans un Etat de droit, le Conseiller aux Etats Jean Studer (S, NE), a déposé une proposition de minorité demandant l'adhésion à la décision du Conseil national. Celle-ci prévoyait que les constatations recueillies par l'agent infiltré ayant dépassé les limites du comportement admissible ne pourraient être utilisées à charge de la personne influencée. La proposition de minorité a été repoussée par 28 voix contre 5.

Au cours du vote final, le projet a été adopté à l'unanimité (30 voix).

Le **Conseil national** a rejeté la décision du Conseil des Etats qui souhaitait l'extension de la protection dont jouit l'agent infiltré à la personne de contact (art. 1^{er}). A l'art. 1^{quater}, la Chambre basse a maintenu, de nouveau contre l'avis de la conseillère fédérale Ruth Metzler, la mise en place d'un

catalogue limité de délits (110 voix contre 19). Concernant les droits et obligations de l'agent infiltré (art. 6), d'une part, et l'étendue de l'intervention autorisée exercée par l'agent infiltré, d'autre part, le Conseil a arrêté, une fois encore, de nouvelles formulations détaillées.

Le **Conseil des Etats** a décidé de maintenir sa position concernant l'art. 1^{er}. S'agissant de l'art. 1^{quater}, la Chambre des cantons a décidé par 23 voix contre 15 de rejeter le catalogue limité de délits que souhaite instituer le Conseil national. Une minorité emmenée par Hansruedi Stadler (C, UR) a par ailleurs demandé l'approbation du catalogue de délits complété en collaboration avec l'Office de justice. Des divergences persistent également pour les art. 6 et 6a.

Le **Conseil national** a maintenu les divergences sur les articles 1^{er} et 1^{quater}. A l'art. 1^{quater}, il s'est prononcé en faveur du catalogue élargi de délits présenté au Conseil des Etats par Hansruedi Stadler (C, UR). La Chambre basse s'est par ailleurs ralliée au Conseil des Etats sur la dernière divergence (art. 6a).

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national sur les deux dernières divergences (art. 1^{er} et art. 1^{quater}).

99.091 Coopération policière et judiciaire avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein. Accords

Message du 24 novembre 1999 concernant divers accords de coopération policière et judiciaire avec l'Allemagne, ainsi qu'avec l'Autriche et le Liechtenstein (FF 2000 806)

Situation initiale

Les accords conclus avec l'Allemagne, ainsi qu'avec l'Autriche et le Liechtenstein permettent de consolider les fondements juridiques en matière de coopération transfrontalière des autorités policières et douanières. Ils créent en particulier une base légale claire pour des modalités particulières de coopération policière, y compris le droit applicable lors d'opérations officielles de l'un des Etats contractants sur le territoire de l'autre, et pour l'échange d'informations et de données en matière policière. La Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAS) a servi de fil conducteur. Néanmoins, conformément aux besoins réciproques, des solutions de coopération bilatérale ne figurant pas dans les Accords de Schengen ont été développées. Une coopération encore plus étendue a ainsi été atteinte. Les accords permettront à l'avenir de combattre efficacement les activités transfrontalières illégales, la migration clandestine, la criminalité internationale et le terrorisme. Ils contribuent de manière importante à atteindre le but que le Conseil fédéral a fixé pour renforcer la sûreté intérieure. Toutefois, en raison des grandes disparités des intérêts entre les pays voisins et de la communautarisation progressive de la politique juridique et intérieure dans le cadre de l'UE, le but essentiel d'un espace transfrontalier homogène de sécurité visant à garantir la sécurité intérieure ne peut pas être atteint uniquement au moyen d'accords bilatéraux.

Délibérations

22-03-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral (à l'art. 1, 1^{er} al., la let. c est renvoyée à la commission pour réexamen).

14-06-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

26-09-2000 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, l'adoption des accords avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein concernant la collaboration policière transfrontalière ne s'est pas faite sans difficultés. La gauche a d'abord déposé une proposition de non-entrée en matière, considérant que le traité avec l'Allemagne permettrait à certaines conditions (qui ne sont pas clairement définies) la réalisation secrète d'enquêtes transfrontalières, et que l'échange d'informations attribuerait des compétences trop larges aux services policiers concernés. Si cette proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 104 voix contre 56, à l'art. 1, 1^{er} al., la let. c a toutefois été renvoyée devant la commission. La controverse portait sur la disposition prévoyant qu'en cas de divergence avec le droit en vigueur dans la plupart des pays, l'Allemagne pourrait exiger l'extradition pour des faits punis en Suisse, mais déjà prescrits dans notre pays. Lors du second examen, le Conseil national a approuvé cette disposition, en arguant notamment que l'évolution internationale tendait à accorder à l'Etat requérant l'extradition la possibilité de fixer la prescription, afin d'empêcher la fuite des délinquants dans les Etats possédant des délais de prescription plus courts.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité, sans discussion aucune.

00.069 Coopération en matière de lutte contre la criminalité. Convention avec la Hongrie

Message du 23 août 2000 concernant l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité (FF 2000 4547)

Situation initiale

Depuis 1992, des relations étroites existent entre la Suisse et la République de Hongrie dans le cadre de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la police. Une collaboration directe a paru nécessaire entre les autorités policières et douanières respectives, dans le cadre de la lutte contre la criminalité, en particulier contre le crime organisé, ainsi que de leur prévention.

Cette collaboration passe avant tout par l'échange de données à caractère personnel. Les négociations dans les années 1996 à 1998 se sont conclues en date du 5 février 1999 avec la signature d'un accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité.

L'accord règle la collaboration transfrontalière entre les autorités policières et douanières compétentes selon le droit national respectif et consolide les bases légales pour ce domaine. Il crée en particulier une base légale claire pour l'échange d'informations et de données tout en tenant compte de la protection de celles-ci.

L'accord ne modifie pas la répartition des compétences qui existe entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même qu'entre ces derniers, n'est pas affectée. La coopération policière dans le cadre d'infractions politiques et fiscales est exclue.

L'accord se range parmi les efforts de la Suisse visant à renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière. Il s'agit en l'espèce du premier accord de police conclu avec un Etat non limitrophe.

Contrairement aux accords avec la France et l'Italie, approuvés au début de l'année 1999 (message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998; FF 1999 1311 ss), et aux accords qui doivent encore être approuvés avec l'Allemagne ainsi que l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein (message du Conseil fédéral du 24 novembre 1999; FF 2000 806 ss), le présent accord se limite à la réglementation exclusive de la coopération policière. Le domaine judiciaire n'est pas concerné.

L'accord conclu avec la Hongrie améliore la collaboration policière en matière de lutte contre la criminalité, en particulier contre le crime organisé. Sur la base de l'échange direct d'informations entre les autorités de police compétentes des deux pays respectifs, on crée les conditions en vue d'une lutte efficace à l'encontre de la criminalité transfrontalière. Le présent accord fournit une contribution pour atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du renforcement de la sécurité intérieure.

Délibérations

28-11-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07-06-2001 CN Adhésion

La Convention a été adoptée sans discussion par **les deux Conseils**.

00.088 Utilisation de profils d'ADN. Loi

Message du 8 novembre 2000 relatif à la loi fédérale sur l'utilisation de profils d'ADN dans le cadre d'une procédure pénale et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues (FF 2001 19)

Situation initiale

Depuis plusieurs années, la technique de l'analyse de l'ADN permet d'identifier, de manière fiable, des personnes à l'aide de ce que l'on appelle le profil d'ADN. En le comparant aux traces relevées sur les lieux où l'infraction a été commise, il est possible de démontrer que des individus s'y trouvaient et de contribuer à l'administration des preuves. Dans certains Etats, la saisie systématique de profils d'ADN dans un fichier a permis d'élucider de nombreux délits.

En Suisse, la création d'un système d'information fondé sur les profils d'ADN a été demandée par les autorités de poursuite pénale et la police. Il est logique que cette tâche soit effectuée à l'échelle nationale, d'autant plus que l'art. 119 Cst. donne mandat à la Confédération de réglementer l'analyse

génétique humaine. Le Conseil fédéral a décidé de mettre en exploitation à titre d'essai un système d'information fondé sur les profils d'ADN à partir du 1^{er} juillet 2000. Il entend cependant donner rapidement la base légale nécessaire à ce système, conformément à l'art. 351^{septies} du Code pénal.

Le présent projet de loi prévoit le recours à l'analyse de l'ADN pour élucider tous crimes ou délits lorsqu'elle permet d'obtenir un résultat. En outre, la loi règle également l'identification de personnes inconnues, disparues ou décédées. Le prélèvement d'un échantillon, en général il s'agit d'un frottis de la muqueuse jugale effectué sur les personnes vivantes, pourra être ordonné par la police aux fins du traitement signalétique ; si la personne en cause s'y oppose, une autorité d'instruction pénale devra trancher. Ce n'est que dans des cas particuliers, notamment lors d'enquêtes de grande envergure, que la décision relèvera exclusivement d'une autorité judiciaire. Les échantillons prélevés seront analysés après confirmation par un juge. On pourra toutefois renoncer à cette mesure coûteuse lorsque, selon toute vraisemblance, le profil d'ADN ne satisfait pas aux conditions requises pour être saisi dans le système d'information fondé sur les profils d'ADN, ou qu'il cessera de les remplir peu de temps après.

Le système d'information contient les profils d'ADN de personnes suspectes ou condamnées, de traces, de même que de personnes non identifiées, vivantes, décédées ou disparues. En principe, les profils seront effacés lorsque les soupçons pesant sur la personne en cause sont levés, ou qu'elle est acquittée ou qu'elle décède, et au plus tard après 30 ans. Si la personne fait l'objet d'une condamnation, elle pourra demander l'effacement du profil à l'échéance d'un délai déterminé. La protection des données est régie, en l'espèce, par la loi sur la protection des données et non par la réglementation s'appliquant à d'autres systèmes d'information de police. Le coût d'une analyse de l'ADN est élevé. Dans la plupart des cas, il incombera aux cantons, sauf si l'affaire relève de la compétence de la Confédération qui alors le prendra à sa charge. La réalisation et l'exploitation du système d'information n'auront pour la Confédération que des conséquences mineures, sur les plans des effectifs et des coûts, car le traitement des profils s'effectuera conjointement avec le traitement des données introduites dans le Système automatique d'identification des empreintes digitales (AFIS).

Délibérations

18-09-2002	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20-03-2003	CN	Divergences.
03-06-2003	CN	Divergences.
05-06-2003	CE	Divergences.
16-06-2003	CN	Adhésion.
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (124:18)
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Le **Conseil national**, a approuvé le principe d'utilisation des analyses ADN dans le cadre des poursuites pénales. Toutefois, lors du débat sur l'entrée en matière, certains députés se sont montrés critiques par rapport à l'enregistrement des profils d'ADN, estimant qu'il devrait incomber aux autorités de définir des limites bien précises afin de garantir la protection de la personnalité. Cependant, l'entrée en matière sur le projet n'a pas été contestée.

Lors de la discussion par article, le Conseil national s'est opposé au Conseil fédéral en excluant, à l'art. 2, toute analyse des séquences codantes d'ADN donnant des informations sur l'hérédité. L'art. 3 traitant du prélèvement d'échantillons a été très controversé : une première minorité souhaitait limiter le prélèvement au strict nécessaire, tandis qu'une seconde proposait de biffer les enquêtes de grande envergure. Ces deux propositions ont été rejetées, respectivement par 77 voix contre 59 et 83 voix contre 53. En revanche, le conseil a accepté une proposition de la commission pour l'art. 3, al. 1bis, selon laquelle les enquêtes de grande envergure peuvent être menées uniquement dans le but d'élucider un crime, l'ouverture d'une enquête pouvant exclusivement être ordonnée par une autorité judiciaire.

A l'art. 11 (saisie dans le système d'information), la Commission des affaires juridiques n'a pas réussi à imposer sa proposition selon laquelle le profil d'ADN devait être enregistré uniquement pour les personnes soupçonnées d'avoir commis un délit figurant dans un catalogue préétabli. Par 80 voix contre 76, le conseil a suivi une minorité emmenée par le député Felix Gutzwiller (R, ZH) et souhaitant se rallier à l'opinion du Conseil fédéral (pas de catalogue des délits, enregistrement des profils d'ADN de toutes les personnes soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit). L'avis de la commission a en revanche été suivi pour l'art. 15 (droit d'être renseigné) : en vertu de la loi sur la protection des données, toute personne a le droit de savoir si un profil d'ADN a été saisi sous son nom dans le système d'information. A l'issue du vote final, le projet a été approuvé par 75 voix contre 54.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision de la Chambre basse pour l'art. 2. A l'art. 3, il a en revanche biffé l'al. 1^{bis} introduit par le Conseil national ; il a en outre ajouté à l'al. 2 une disposition prévoyant que, lors d'enquêtes de grande envergure, un prélèvement peut être effectué uniquement sur des personnes présentant une caractéristique en rapport avec l'acte commis. Une minorité emmenée par Thomas Pfisterer (R, AG) a proposé à l'al. 3 que les personnes ayant un intérêt digne de protection et souhaitant se disculper puissent demander, dans le cadre d'une procédure pénale, à faire établir leur propre profil d'ADN. La ministre de la justice Ruth Metzler a plaidé avec succès contre cette proposition, estimant que l'introduction d'une telle disposition risquerait, d'une part, d'affaiblir le principe de la présomption d'innocence et, d'autre part, d'inciter les personnes souhaitant se disculper à laisser de fausses traces. La proposition a été rejetée par 21 voix contre 8. S'agissant des art.s 11 et 15, le conseil s'est rallié sans discussion aux décisions du Conseil national.

Le Conseil des Etats a approuvé le projet par 26 voix sans opposition.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a rejeté par 95 voix contre 50 la proposition émise par la majorité de sa commission au sujet de l'art. 3, maintenant ainsi la possibilité d'utiliser les profils d'ADN lors d'enquêtes de grande envergure. S'agissant de la banque de données visé à l'art. 10, une minorité de la commission a proposé d'en limiter l'utilisation aux crimes et aux délits contre la vie ou contre l'intégrité corporelle et sexuelle. Contre l'avis de la gauche et des Verts, le conseil a rejeté cette proposition par 100 voix contre 57 : la banque de données sera donc disponible pour tout type de poursuite pénale.

Le **Conseil des Etats** a apporté de nouvelles corrections à l'art. 3, qui ont finalement été approuvées par le **Conseil national**.

01.064 Partage des valeurs patrimoniales confisquées. Loi fédérale

Message du 24 octobre 2001 concernant la loi sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (FF 2002 423)

Situation initiale

Depuis les années quatre-vingt-dix, la mainmise sur les profits du crime, par la confiscation et son corollaire, la répression du blanchiment d'argent, s'est révélée l'un des instruments les plus efficaces de la lutte contre la criminalité. Afin d'encourager une collaboration devenue indispensable entre les Etats, les institutions internationales (Nations Unies, Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Conseil de l'Europe) ont proposé l'élaboration de principes en matière de partage des valeurs confisquées. En prévoyant expressément la possibilité du partage, entre Etats, des valeurs patrimoniales confisquées et, à certaines conditions, leur restitution, le Conseil fédéral entend notamment créer une base légale pour la conclusion de conventions internationales de partage et montrer la volonté de la Suisse de participer activement à la lutte internationale contre la criminalité. Comme la Suisse est un Etat fédératif, il importe de régler le partage des valeurs patrimoniales confisquées, sur le plan interne, entre la Confédération et les cantons. Entré en vigueur en 1942, alors que la criminalité était essentiellement intracantonale, l'art. 381 Code pénal (CP) attribue le produit de la confiscation à la collectivité qui l'a prononcée. Or, actuellement, les crimes portent souvent sur des montants considérables et ne respectent plus les frontières politiques. La poursuite pénale est devenue une tâche commune, qui nécessite la collaboration des autorités cantonales et fédérales et qui entraîne des frais importants (notamment du fait de l'augmentation du nombre des affaires pénales et de leur complexité). L'attribution des valeurs confisquées à la seule collectivité qui a ordonné la confiscation peut conduire à des solutions inéquitables, car souvent d'autres collectivités ont aussi contribué au succès de la procédure. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a donc déposé une motion, acceptée par le Parlement, qui oblige le Conseil fédéral à présenter, pour l'ensemble du domaine de la poursuite pénale, une réglementation générale sur le partage des valeurs confisquées lorsque plusieurs collectivités ont participé à la procédure pénale.

Par des règles de partage d'une application simple, le projet de loi sur le partage des valeurs confisquées établit entre les collectivités participant à la procédure pénale une certaine équité, qui devrait désamorcer les conflits de compétence en matière de confiscation. Selon le système proposé, la collectivité (le canton ou la Confédération) qui a dirigé l'enquête et prononcé la confiscation recevra $\frac{5}{10}$ des valeurs confisquées, puisqu'elle aura assumé la plus grande part du travail. Les cantons où se trouvent ces valeurs en obtiendront $\frac{2}{10}$, car ils auront collaboré à la procédure principale et souvent dû mener les enquêtes sur les intermédiaires financiers. Enfin, la Confédération recevra, dans tous les cas, les $\frac{3}{10}$ restants pour le soutien général qu'elle aura apporté aux cantons dans la lutte contre la

criminalité (entraide judiciaire internationale, offices centraux pour la lutte contre le crime organisé international, banques de données) et en raison des coûts supplémentaires entraînés par ses nouvelles compétences de poursuite en matière de crime organisé et de criminalité économique.

Différentes voix (voir notamment la motion Alex Heim (C, SO) et l'initiative parlementaire Jost Gross(S, TG)) se sont fait entendre pour que l'argent confisqué provenant de la drogue soit utilisé pour aider les toxicomanes (prévention de la toxicomanie et thérapies) et les pays producteurs des plantes à drogue (développement de cultures de substitution), lesquels sont les premières victimes du trafic de stupéfiants. Le Conseil fédéral estime cependant préférable de laisser les cantons libres de disposer des valeurs leur revenant et d'établir, s'ils le veulent, des règles spéciales comme en ont déjà édictées les cantons de Vaud, de Genève et de Fribourg.

Délibérations

17-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil des Etats**, une minorité socialiste souhaitait que le montant attribué à la Confédération selon l'art. 5 soit affecté à la lutte contre la production de stupéfiants et contre l'exploitation sexuelle des enfants dans les pays en voie de développement. Cette proposition a été rejetée par 29 voix contre 5.

À l'issue du vote sur l'ensemble, la Chambre des cantons a accepté à l'unanimité le projet du Conseil fédéral, s'opposant ainsi à l'affectation prédéterminée des valeurs patrimoniales confisquées.