



Avril 2018

---

# **Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé**

Synthèse des résultats de la consultation

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Généralités</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Liste des organismes ayant répondu</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Remarques générales concernant l'avant-projet</b> .....	<b>3</b>
3.1	Adhésion.....	3
3.2	Critiques .....	4
3.3	Rejet .....	4
3.4	En résumé .....	4
<b>4</b>	<b>Code pénal (CP)</b> .....	<b>5</b>
4.1	Art. 260 <sup>ter</sup> CP – Organisations criminelles et terroristes.....	5
4.1.1	Aperçu.....	5
4.1.2	Points remis en question et critiqués .....	5
4.1.3	En résumé .....	7
4.2	Art. 260 <sup>sexies</sup> CP – Recrutement, entraînement et voyage en vue d'un acte terroriste .....	7
4.2.1	Aperçu.....	7
4.2.2	Points remis en question et critiqués .....	7
4.2.3	En résumé .....	9
<b>5</b>	<b>Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)</b> .....	<b>9</b>
5.1	Aperçu .....	9
5.2	Points remis en question et critiqués.....	10
5.3	En résumé .....	11
<b>6</b>	<b>Loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)</b> .....	<b>11</b>
6.1	Aperçu .....	11
6.2	Points remis en question et critiqués.....	11
6.3	En résumé .....	13
<b>7</b>	<b>Loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)</b> .....	<b>13</b>
7.1	Aperçu .....	13
7.2	Points remis en question et critiqués.....	14
7.3	En résumé .....	16
<b>8</b>	<b>Autres remarques</b> .....	<b>16</b>
<b>9</b>	<b>Accès aux avis exprimés</b> .....	<b>16</b>
	<b>Anhang / Annexe / Allegato</b> .....	<b>18</b>

## Condensé

*La grande majorité des participants à la consultation approuvent l'avant-projet. Ils sont nombreux à reconnaître son importance et sa nécessité dans la prévention du terrorisme et du crime organisé et dans la lutte contre ces fléaux.*

*Il importe à de nombreux participants que le surplus de sécurité visé et le durcissement des bases légales préventives et répressives n'aillent pas de pair avec une restriction disproportionnée des droits fondamentaux. Ils soulignent que le droit pénal n'est qu'un moyen parmi d'autres de lutter contre le terrorisme et le crime organisé, au même titre que la prévention et la coordination.*

## 1 Généralités

La consultation relative à l'avant-projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé s'est tenue du 21 juin au 20 octobre 2017. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie, le Tribunal pénal fédéral (TPF) et d'autres organismes intéressés ont été invités à y prendre part.

25 cantons, six partis politiques, le TPF<sup>1</sup> et 28 organisations et autres participants se sont exprimés, ce qui fait en tout 60 avis.

Quatre organisations ont renoncé expressément à s'exprimer<sup>2</sup>.

Le présent rapport est une synthèse des avis reçus. Nous renvoyons pour le détail aux avis originaux, qui figurent sur les sites Internet de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral de la justice<sup>3</sup>.

## 2 Liste des organismes ayant répondu

Une liste des cantons, des partis et des organisations ayant répondu figure en annexe.

## 3 Remarques générales concernant l'avant-projet

### 3.1 Adhésion

La grande majorité des participants expriment leur satisfaction eu égard à l'approbation et à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et au renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé. Ils sont nombreux à souligner que l'avant-projet va dans la bonne direction<sup>4</sup> et à considérer que la lutte contre le terrorisme est essentielle. Beaucoup

<sup>1</sup> Celui-ci a rendu son avis le 2 mars 2018 dans le cadre d'une consultation ultérieure.

<sup>2</sup> ACS, CDIP, COPMA, UPS.

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2017.html#EJPD>, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/gesetzgebung/terror-europarat.html>.

<sup>4</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, TPF, UNIBE, UVS.

rappellent que le droit pénal n'est qu'un moyen de répondre au terrorisme, mais qu'il n'est pas suffisant<sup>5</sup>, la prévention et la coordination jouant un rôle tout aussi important<sup>6</sup>. Un participant souligne d'ailleurs le bien-fondé de l'avant-projet du Conseil fédéral visant à instaurer des mesures de police préventive<sup>7</sup>.

### 3.2 Critiques

Si l'idée générale est approuvée, il n'en demeure pas moins que certains points font l'objet de critiques<sup>8</sup>.

Certains participants rappellent l'importance du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux. L'un d'entre eux<sup>9</sup> loue l'avant-projet pour la place qu'il leur accorde. D'autres<sup>10</sup> rejettent au moins certaines des modifications de crainte que ce principe et ces droits ne soient pas respectés. Ils considèrent que la mise en œuvre des instruments internationaux telle qu'elle est proposée ne met pas suffisamment en relief la nécessité des mesures ni leur caractère proportionné, sans compter qu'elle n'accorde pas suffisamment de considération à la souveraineté de l'Etat et à l'état de droit. Le PES rejette de ce fait le durcissement voulu du droit pénal. Le PS estime qu'un tel durcissement devrait avant tout apporter davantage de sécurité et non en premier lieu entraîner une restriction des droits fondamentaux<sup>11</sup>. Deux organisations de protection des droits de l'homme et un autre participant demandent en rapport avec l'expulsion que l'on prévoie une réserve en faveur du non-refoulement<sup>12</sup>.

### 3.3 Rejet

Trois organisations s'opposent dans l'ensemble à la manière dont on propose de mettre en œuvre les instruments internationaux. Ils rejettent toute nouvelle disposition et tout nouvel acte punissable qui iraient au-delà des engagements internationaux pris par la Suisse dans le cadre du Conseil de l'Europe et des Nations Unies; ils considèrent que nombre de ces nouvelles mesures sont inutiles<sup>13</sup>.

### 3.4 En résumé

L'essentiel des participants approuvent et soutiennent l'avant-projet, mais se montrent critiques à l'égard de certaines modifications. L'avis de l'ASB<sup>14</sup> est emblématique puisque cette association adhère aux principes de l'avant-projet, tout en considérant que certains compléments et précisions tendraient à l'améliorer.

---

<sup>5</sup> FR, GL, LU, OW, SZ, TI, ZH / PES / CCDJP, UVS.

<sup>6</sup> BL, LU, ZH / PS / SCPVS.

<sup>7</sup> SH.

<sup>8</sup> BL, BS, FR, GL, LU, SO, SZ, TG, VD / PES, PLR, PS, pvl, UDC / ASB, CCDJP, OAD FCT, Raiffeisen, SCPVS, UNIBE.

<sup>9</sup> SO.

<sup>10</sup> PES, pvl / FSA.

<sup>11</sup> Du même avis : pvl.

<sup>12</sup> Amnesty International, droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>13</sup> droitsfondamentaux.ch, FSA, JDS.

<sup>14</sup> De même : Raiffeisen.

## 4 Code pénal (CP)

### 4.1 Art. 260<sup>ter</sup> CP – Organisations criminelles et terroristes

#### 4.1.1 Aperçu

La majorité des participants à la consultation approuvent l'avant-projet dans son ensemble, et partant les modifications de l'art. 260<sup>ter</sup> CP<sup>15</sup>. Un tiers environ des participants qui donnent leur accord de principe se montrent aussi explicitement favorables aux modifications de cet article<sup>16</sup>. Une majorité d'entre eux n'émettent aucune réserve<sup>17</sup>. Quatre participants expriment un refus total<sup>18</sup>.

#### 4.1.2 Points remis en question et critiqués

De nombreux participants se prononcent sur les peines encourues. Certains demandent qu'on étende la punissabilité aux membres passifs d'organisations criminelles et terroristes, qu'on renonce à appliquer l'art. 260<sup>ter</sup> CP de manière subsidiaire et qu'on mette en place une clause limitant voire excluant la punissabilité des activités des organisations humanitaires. Certains s'expriment sur le fait qu'on ait renoncé à une définition légale des organisations criminelles et terroristes et qu'on ait abandonné le critère du secret.

S'agissant des peines, certains demandent que la peine maximale encourue pour soutien et participation à une organisation criminelle soit relevée au même niveau que celle encourue pour soutien et participation à une organisation terroriste (de cinq à dix ans)<sup>19</sup>. Quatre participants s'opposent à toute velléité d'augmentation<sup>20</sup>. D'autres demandent que la peine minimale encourue pour la participation et le soutien à une organisation terroriste soit d'un an<sup>21</sup>. Quelques cantons, le TPF et une association souhaitent qu'on élimine la peine pécuniaire ou qu'on la réserve aux cas de très peu de gravité<sup>22</sup>. Pour l'infraction qualifiée commise par les membres dirigeants d'une organisation, d'aucuns demandent que la peine minimale soit rehaussée à trois ans<sup>23</sup>, d'autres que la peine maximale soit abaissée de 20 à 10 ans<sup>24</sup>. Le pvl rejette la peine maximale de 20 ans, car l'expression « influence déterminante » lui semble trop vague et mérite en tous les cas une précision. UNIBE demande qu'on limite la peine maximale à 10 ans ou qu'on renonce totalement à cette infraction qualifiée. Le canton de Genève en revanche demande que la peine maximale soit une peine privative de liberté à vie. Les cantons de Lucerne et du Tessin approuvent les 20 ans proposés.

Divers participants demandent que le simple fait d'être membre (passif) d'une organisation criminelle soit punissable<sup>25</sup>. La CCDJP<sup>26</sup>, le canton de Bâle-Campagne et la CPS considèrent qu'une absence de punissabilité n'est acceptable que si le fait d'être membre et de participer à l'organisation est interprété de manière extensive, comme le prévoit le rapport

<sup>15</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl, UDC / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, TPF, UNIBE, UVS.

<sup>16</sup> AG, AI, AR, BE, BS, GR, JU, NE, SH, SO, VD / PDC, PLR, pvl, UDC / ABG, OAD FCT, privatim, SCPVS.

<sup>17</sup> VD / PDC / OAD FCT, privatim, SCPVS, ABG.

<sup>18</sup> droitsfondamentaux.ch, FSA, humanrights.ch, JDS.

<sup>19</sup> FR, GE, GL, LU, NW, SZ, TG, TI / CCDJP, CPS, TPF, UVS.

<sup>20</sup> droitsfondamentaux.ch, FSA, JDS, UNIBE.

<sup>21</sup> FR, GL, SZ, TG / CCDJP, CPS ; contre : droitsfondamentaux.ch, FSA, JDS.

<sup>22</sup> BE, FR, GE, GL, SO, SZ, TG, TI / CCDJP, TPF, UVS.

<sup>23</sup> FR, GE, GL, SZ, TG, TI / CCDJP, CPS, TPF (deux ans), UVS ; contre : droitsfondamentaux.ch, FSA, JDS.

<sup>24</sup> pvl / UNIBE.

<sup>25</sup> BE, BL, FR, GL, LU, NW, OW, SZ, TG, ZH / TPF, UVS (certains membres).

<sup>26</sup> De même : FR, GL, SZ.

explicatif. Le PS et le pvl sont par contre en faveur d'une absence de punissabilité pour le simple fait d'être membre d'une organisation criminelle ou terroriste.

Certains participants critiquent la disposition sur le soutien à une organisation criminelle ou terroriste (al. 1, let. b, et 2, let. b), constatant que le mot « criminelle » qui qualifie l'activité dans la disposition en vigueur a disparu. Ils craignent une interprétation trop extensive, un excès de précipitation et une exagération au moment de déterminer le caractère punissable d'un acte. Selon leur lecture, il suffirait, d'après le nouveau texte, que l'activité ait lieu pour qu'elle soit punissable ; il ne serait plus nécessaire qu'elle serve les buts de l'organisation<sup>27</sup>. UNIBE propose un nouveau libellé pour l'al. 1, let. b<sup>28</sup>. Le PLR et la CCDJP s'expriment en faveur de l'expression « soutien à une organisation criminelle ou terroriste » qui figure dans le rapport explicatif<sup>29</sup>.

UNIGE critique le fait que la disposition sur le soutien pourrait entraîner une punissabilité non voulue et trop étendue de tiers (par ex. organisations humanitaires rendant visite à des prisonniers, fournissant des soins médicaux ou distribuant de la nourriture). Ce participant propose par conséquent d'utiliser les adjectifs « criminelle » et « terroriste » pour qualifier l'activité et de fixer la peine maximale à cinq ans. L'organisation Appel de Genève pense que l'absence de ces deux adjectifs rend même le texte incompatible avec l'art. 3 des Conventions de Genève. D'autres participants rappellent de manière générale la problématique des organisations humanitaires<sup>30</sup>. Certains d'entre eux demandent une clause générale d'exception pour les activités humanitaires menées par des organisations d'entraide impartiales agissant dans des zones de conflit armé dans le respect du droit international<sup>31</sup>. Quelques-uns considèrent qu'une telle clause devrait s'étendre aux membres de la famille et aux journalistes<sup>32</sup>. Les Verts soulignent qu'il devrait être possible de continuer à travailler en toute légalité.

Un groupe relativement important de cantons incluant entre autres la CCDJP et la CPS s'opposent à l'application subsidiaire de la disposition relative aux organisations criminelles et terroristes<sup>33</sup>. Ces participants exigent qu'elle s'applique en parallèle des dispositions classiques sur le trafic de stupéfiants, le brigandage et l'extorsion et chantage.

Différents participants indiquent qu'il manque une définition légale de l'organisation criminelle<sup>34</sup> et de l'organisation terroriste<sup>35</sup>. Le canton de Zurich, bien que constatant l'absence d'une définition légale de l'organisation criminelle, considère que l'on peut y renoncer. La CCDJP et quelques cantons<sup>36</sup> sont satisfaits qu'on ait renoncé à une définition ; le canton de Lucerne considère qu'elle poserait des problèmes. Raiffeisen et l'ASB souhaitent qu'on examine l'opportunité d'adopter une définition légale de l'organisation criminelle.

Les avocats exigent le maintien du critère du secret<sup>37</sup>. L'une des associations explique que la suppression de ce critère, combinée à celle de l'adjectif « criminelle » pour qualifier l'activité

<sup>27</sup> pvl, PS / Ordre des avocats, UNIBE, UNIGE.

<sup>28</sup> Nouveau libellé proposé : « ...wer in der Absicht, die kriminelle Tätigkeit einer solchen Organisation zu fördern, diese personell oder materiell unterstützt, namentlich durch das Erbringen finanzieller oder logistischer Dienstleistungen oder das Betreiben von Propaganda ».

<sup>29</sup> De même : FR, GL, SZ.

<sup>30</sup> PES / Amnesty International, Appel de Genève, CICR, droitsfondamentaux.ch, JDS, UNIGE.

<sup>31</sup> Appel de Genève, CICR, UNIGE.

<sup>32</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>33</sup> FR, GE, GL, LU, NW, OW, SZ, TG, TI, ZH / CCDJP, CPS, UVS.

<sup>34</sup> BL, FR, GL, LU, NW, SZ, ZH / CCDJP.

<sup>35</sup> FR, GL, NW, SZ / CCDJP.

<sup>36</sup> FR, GL et SZ.

<sup>37</sup> FSA, Ordre des avocats.

étend excessivement le champ d'application. Elle dit pouvoir souscrire à l'abandon du critère du secret si l'adjectif est maintenu<sup>38</sup>. Les cantons de Fribourg, de Glaris, de Thurgovie et de Schwyz, la CCDJP, la CPS et UNIBE approuvent l'abandon de ce critère.

Une organisation demande qui aura la compétence d'interdire des organisations<sup>39</sup>. Certains participants à la consultation demandent que la liste des organisations interdites figure dans la loi<sup>40</sup>. Les cantons de Berne, de Fribourg, de Glaris et de Schwyz, la CCDJP et la CPS rejettent une telle liste et approuvent le fait que l'avant-projet ne nomme pas les organisations.

UNIGE remarque que, pour des raisons de systématique, les organisations terroristes devraient également figurer à l'art. 305<sup>bis</sup>, al. 2, let. a, CP.

### 4.1.3 En résumé

De nombreux participants se sont penchés sur l'art. 260<sup>ter</sup> AP-CP. Ils l'approuvent dans l'ensemble. Hormis les quatre organisations qui souhaitent que l'article conserve sa forme actuelle<sup>41</sup>, tous les autres participants approuvent la direction prise, certains avec les réserves susmentionnées.

## 4.2 Art. 260<sup>sexies</sup> CP – Recrutement, entraînement et voyage en vue d'un acte terroriste

### 4.2.1 Aperçu

Parmi les participants qui approuvent l'avant-projet sur le principe<sup>42</sup>, plus de la moitié donnent leur aval au nouvel art. 260<sup>sexies</sup> CP après l'avoir examiné dans le détail<sup>43</sup>, pour l'essentiel sans émettre aucune réserve<sup>44</sup>. Certains participants émettent des critiques spécifiques. La FSA manifeste son opposition.

### 4.2.2 Points remis en question et critiqués

Les avis matériels reçus portent sur la punissabilité en amont, sur la peine encourue, sur le contenu de l'al. 2 (financement des voyages), sur les concours d'infractions et sur d'autres points de détail.

Les prises de position concernant les actes préparatoires soulignent principalement que des actes neutres seront considérés comme punissables sous l'effet de la nouvelle disposition. Les Verts refusent qu'on étende la punissabilité de la sorte. Ils exigent qu'il y ait un lien entre l'acte préparatoire et l'acte terroriste proprement dit, si la disposition demeure en l'état. Le PS demande quant à lui que seul le recrutement ciblé en vue d'un acte terroriste concret soit punissable, pour éviter que la punissabilité ne remonte trop loin en amont de l'acte terroriste. Amnesty International estime qu'il doit y avoir un lien suffisant entre l'acte préparatoire et

<sup>38</sup> Ordre des avocats.

<sup>39</sup> Amnesty International.

<sup>40</sup> ABPS, ASB, droitsfondamentaux.ch, humanrights.ch, JDS, Raiffeisen.

<sup>41</sup> droitsfondamentaux.ch, FSA, humanrights.ch, JDS.

<sup>42</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl, UDC / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, TPF, UNIBE, UVS.

<sup>43</sup> AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR / PDC, PLR, pvl, UDC / CCDJP, CPS, FCT, FSCI, OAD, Ordre des avocats, privatim, SCPVS, TPF, UVS.

<sup>44</sup> BE, GR, SO, TG, UR / PDC, pvl / CPS, FSCI, privatim, SCPVS, TPF, UVS.

l'acte principal, ajoutant que la punissabilité des actes préparatoires doit répondre aux conditions de nécessité et de proportionnalité. Deux participants constatent que la nouvelle disposition entre en conflit avec l'art. 14 CP, puisqu'elle rend punissables des actes en soi licites<sup>45</sup>. UNIBE craint que l'entente en vue de la commission d'une infraction<sup>46</sup> devienne punissable. Elle rejette l'application des règles générales sur la tentative et la participation, qui ferait passer certains actes pour des actes préparatoires, alors qu'ils se situent temporellement avant le stade de la tentative ou qu'il s'agit d'actes de participation. Elle considère que la Suisse devrait émettre une réserve s'agissant de l'art. 9 de la Convention.

Beaucoup demandent qu'on concrétise l'al. 2, qui rend punissable le financement de voyages au sens de l'al. 1, let. c. D'aucuns exigent que l'on s'en tienne aux cas intentionnels, pour limiter la punissabilité des intermédiaires financiers, incapables de déterminer dans le détail les motifs du financement<sup>47</sup>. Le Centre patronal propose d'ajouter que la personne qui finance le voyage doit connaître son but ou tout du moins le supputer. Deux autres participants de la branche des finances notent que la différence entre « financer » et « mettre à disposition » n'est pas claire. Ils demandent si les éléments constitutifs de l'infraction seraient déjà remplis si la banque laisse un client prélever de l'argent sur son propre compte<sup>48</sup>. Ils souhaitent un al. 2<sup>bis</sup> ayant un texte concret<sup>49</sup>, pour éviter que l'obligation de communiquer soit trop étendue. Plusieurs participants considèrent que l'al. 2 est sans adéquation aucune avec la pratique. Ils soulignent qu'il est difficile de reconnaître ou de découvrir le dessein d'une personne qui réunit ou qui met à disposition des fonds. La formulation proposée fait selon eux remonter la punissabilité encore plus loin en amont. Ils proposent dès lors que les éléments constitutifs ne soient considérés comme réunis qu'en cas de commission intentionnelle directe en toute connaissance de cause<sup>50</sup>. Humanrights.ch exige que l'on concrétise les critères de preuve pour éviter les abus. A propos de la variante concernant les voyages dans le dessein de commettre un acte terroriste (al. 1, let. c), UNIBE note qu'il vaudrait mieux remplacer l'expression « entreprendre un voyage » par celle de « partir en voyage », plus concrète.

La majorité des participants approuvent la peine privative de liberté de cinq ans au plus<sup>51</sup>. Certains se prononcent expressément en faveur de l'expulsion obligatoire<sup>52</sup>. Le canton de Zoug exige une peine maximale de dix ans, deux autres participants une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire<sup>53</sup>.

Certains participants s'expriment sur les concours et sur l'applicabilité conjointe de plusieurs dispositions. Trois cantons constatent que l'art. 260<sup>sexies</sup> CP se recoupe partiellement avec l'art. 260<sup>ter</sup> CP<sup>54</sup>. Obwald demande que ces recoupements soient supprimés ou du moins largement limités de manière à assurer une plus grande sécurité du droit. Le canton de Bâle-Campagne considère qu'il appartient au législateur et non au juge de déterminer quelles sont les normes applicables. Le canton de Genève évoque lui aussi un recoupement, cette fois entre l'art. 260<sup>sexies</sup> CP et l'art. 74 LRens. Plusieurs participants évoquent le concours entre

<sup>45</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>46</sup> Conspiracy.

<sup>47</sup> ABPS, Centre patronal.

<sup>48</sup> ASB, Raiffeisen.

<sup>49</sup> Texte proposé : « Geldwäscherei nach Art. 305<sup>bis</sup> StGB kann nur begehen, wer die Einziehung von Vermögenswerten, welche aus einer Tat nach Abs. 2 herrühren, mit Wissen um die Absicht des Täters gemäss Abs. 2 vereitelt. Die gleiche Einschränkung gilt auch für die Meldepflicht nach Art. 9 GwG, deren Verletzung nach Art. 37 GwG sowie das Melderecht nach Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB ».

<sup>50</sup> ABG, ASB, Raiffeisen.

<sup>51</sup> Expressément : FR, GL, LU, SZ / CCDJP.

<sup>52</sup> FR, GL, SZ / CCDJP.

<sup>53</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>54</sup> BL, OW, ZH.



les art. 260<sup>sexies</sup> et 260<sup>ter</sup> CP ou 74 LRens<sup>55</sup>. UNIBE indique dans ce contexte que l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP n'aura plus qu'une application limitée une fois le nouvel art. 260<sup>sexies</sup> CP entré en vigueur, le dol éventuel étant exclu pour le premier de ces articles. Ce participant pose dès lors la question de l'intégration de l'art. 260<sup>quinquies</sup> dans l'art. 260<sup>sexies</sup> CP. Le PLR va dans le même sens en demandant une norme unique contre le terrorisme.

Quelques participants avancent qu'il faudrait étendre la responsabilité primaire des entreprises (art. 102, al. 2, CP)<sup>56</sup> et exclure l'application de l'art. 28 CP<sup>57</sup> aux actes de propagande terroriste<sup>58</sup>. De manière générale, le canton du Tessin demande une formulation plus large de l'art. 260<sup>sexies</sup> CP. Il souhaite que le processus de persuasion participant de la radicalisation figure dans la norme (par ex. usage de mécanismes visant à pousser le sujet à commettre certains actes ou à lui inspirer de tels actes). Le canton de Vaud demande une compétence fédérale exclusive pour les infractions au sens de l'art. 260<sup>sexies</sup> CP. Il lui semble regrettable qu'il n'y ait de compétence fédérale que lorsque les conditions supplémentaires fixées à l'art. 24 CPP sont réunies.

Quelques participants se montrent positifs à l'égard du fait que les auteurs agissant seuls tombent également sous le coup des dispositions<sup>59</sup> et que la loi interdisant Al-Qaïda et l'Etat islamique, limitée dans le temps, soit remplacée par une disposition de durée indéterminée<sup>60</sup>.

### 4.2.3 En résumé

Le nouvel art. 260<sup>sexies</sup> recueille des avis essentiellement positifs. Les quelques propositions de changement et de concrétisation sont compatibles avec les avis positifs exprimés, notamment parce que l'art. 260<sup>sexies</sup> CP est une nouvelle norme pénale. Seule la FSA rejette expressément le nouvel article, arguant que la jurisprudence va déjà au-delà de son contenu.

## 5 Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)

### 5.1 Aperçu

Alors que de nombreux participants approuvent l'avant-projet dans son ensemble<sup>61</sup>, le Centre patronal se rallie expressément aux modifications de l'art. 74 LRens. Plus de la moitié des participants qui donnent leur accord de principe à l'avant-projet réitèrent leur approbation pour les modifications de l'art. 74 LRens lors de l'examen de détail<sup>62</sup>. Une grande partie d'entre eux n'émet aucune réserve<sup>63</sup>. Six participants rejettent ces modifications ou du moins certaines d'entre elles<sup>64</sup>.

<sup>55</sup> FR, GL, SZ / CCDJP, TPF.

<sup>56</sup> SG / UNIBE.

<sup>57</sup> Punissabilité des médias.

<sup>58</sup> UNIBE.

<sup>59</sup> FR, GL, LU, SZ / CCDJP.

<sup>60</sup> SG.

<sup>61</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl, UDC / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, UNIBE, UVS.

<sup>62</sup> AG, AI, AR, BE, BS, FR, GR, GL, JU, LU, NE, NW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD / PDC, PLR / ABG, ABPS, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, UVS.

<sup>63</sup> AG, BE, GR, LU, TG, TI, UR, VD / PDC / ABG, ABPS, Centre patronal, CPS, FSCI, OAD FCT.

<sup>64</sup> BL, OW / droitsfondamentaux.ch, FSA, JDS, UNIBE.

## 5.2 Points remis en question et critiqués

Les principales critiques relatives à l'art. 74 LRens concernent la relation entre cet article et l'art. 260<sup>ter</sup> CP, l'interdiction des organisations figurant à l'al. 2 et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Certains participants s'expriment sur la relation entre l'art. 74 LRens et l'art. 260<sup>ter</sup> CP. Les Verts considèrent qu'il est problématique que les mêmes infractions soient réglées dans deux lois différentes, avec des sanctions et des critères divergents. Le canton d'Obwald remarque qu'il n'est pas d'usage de régler une infraction de droit commun dans la LRens. UNIBE soulève la question de savoir s'il est réellement nécessaire d'adapter l'art. 74 LRens à l'art. 260<sup>ter</sup> CP et à la loi interdisant Al-Qaïda et l'Etat islamique. L'art. 260<sup>ter</sup> couvre déjà entièrement selon lui la punissabilité des organisations terroristes et criminelles. Le canton de Bâle-Campagne signale lui aussi qu'il y aura des recoupements. D'autres participants indiquent qu'il résultera un rapport délicat entre l'art. 74 LRens et l'art. 260<sup>ter</sup> CP du fait que les réglementations relatives aux groupements interdits ne sont pas les mêmes et qu'il n'existe pas de liste d'organisations commune aux deux articles<sup>65</sup>. Le pvl s'exprime en faveur d'un rapprochement entre l'art. 74 LRens et l'art. 260<sup>ter</sup> CP en ce qui concerne la peine encourue et la compétence des autorités fédérales.

Les conditions de l'interdiction d'organisations de l'al. 2 font l'objet du maximum de discussions. Le canton de Zurich rejette le fait que l'interdiction doive se fonder sur une décision des Nations Unies (ONU) ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il suffirait pour lui que les Commissions de la politique de sécurité soient consultées. D'autres participants demandent qu'on repense ce rapport avec l'ONU et l'OSCE<sup>66</sup> et qu'on examine l'option de régler l'interdiction des organisations indépendamment de ce qui se fait dans les organisations internationales<sup>67</sup>. Le pvl indique qu'il ne soutiendra l'inscription de l'interdiction d'organisations dans la LRens que si elle est encadrée par des critères clairs et stricts. Il exige dès lors des adaptations rédactionnelles. D'autres participants constatent que les conditions de l'interdiction d'organisations ne présentent aucun lien avec la pratique actuelle de l'ONU et de l'OSCE ni avec celle que l'on peut escompter qu'elles appliqueront à l'avenir. Ils exigent dès lors soit qu'on les reformule, soit qu'on renonce au fait qu'une interdiction d'organisation de droit suisse doive se fonder sur la décision d'une organisation internationale<sup>68</sup>. Deux organisations du niveau des villes rappellent la problématique liée à l'action "Lies!" et expliquent qu'elles sont pieds et poings liés du fait de l'absence d'interdiction de la part de l'ONU ou de l'OSCE<sup>69</sup>.

Le canton d'Obwald considère la compétence fédérale en la matière (al. 6<sup>bis</sup>) comme critique. droitsfondamentaux.ch et JDS rejettent la compétence fédérale, qui prive les justiciables d'une instance de recours. Les cantons de Bâle-Campagne et de Zurich se prononcent en faveur d'une éventuelle compétence commune de la Confédération et des cantons, le second principalement pour des motifs liés aux jeunes délinquants. Le canton de Nidwald préférerait une règle de compétence au sens de l'art. 24, al. 1, CP. Trois autres participants s'expriment en faveur d'une compétence fédérale, qu'ils considèrent comme appropriée<sup>70</sup>.

Les participants qui émettent des avis relatifs à l'art. 74 LRens font aussi quelques suggestions. Le pvl demande par exemple qu'on renonce à la distinction entre les al. 4 et

<sup>65</sup> PES / droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>66</sup> UVS.

<sup>67</sup> PLR.

<sup>68</sup> FR, GL, SZ / CCDJP.

<sup>69</sup> pvl / SCPVS, UVS.

<sup>70</sup> UR / SCPVS, UVS.

4<sup>bis</sup>, trop ressemblants. UNIBE aussi s'oppose aux adaptations proposées dans ces deux alinéas. Deux participants rejettent l'augmentation de la peine à cinq ans<sup>71</sup>. Raiffeisen et l'ASB soulignent que les adaptations faites à l'art. 74 LRens créent une nouvelle infraction préalable au blanchiment d'argent. Il en résulte une extension de l'obligation de communiquer, puisqu'aucune intention directe de commettre un acte de violence n'est requise. De fait, le paiement d'une rançon ou d'une somme en échange d'une protection nécessiteraient une communication.

### 5.3 En résumé

La grande majorité des participants sont en faveur des modifications proposées à l'art. 74 LRens. Certains toutefois les critiquent ou demandent des adaptations. Ils exigent notamment une délimitation plus claire avec l'art. 260<sup>ter</sup> CP et le réexamen des conditions de l'interdiction des organisations à l'al. 2. Une autre critique concerne la compétence fédérale. Nombre de participants ne font que manifester une approbation générale, mais ne s'expriment pas dans le détail sur les modifications proposées. Dans l'ensemble, on peut considérer que celles-ci sont largement acceptées.

## 6 Loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)

### 6.1 Aperçu

Alors que de nombreux participants approuvent l'avant-projet dans son ensemble<sup>72</sup>, le canton de Genève se prononce expressément en faveur des modifications de l'EIMP. La moitié environ des participants exprimant une approbation générale évoquent leur adhésion aux art. 80d<sup>bis</sup> et 80d<sup>ter</sup> EIMP lors de l'examen de détail<sup>73</sup>. Une partie d'entre eux le font sans réserve<sup>74</sup>. Quatre participants ne formulent aucune réserve s'agissant de l'art. 80d<sup>ter</sup> EIMP, mais critiquent l'art. 80d<sup>bis</sup> EIMP<sup>75</sup>. Le TPF n'est pas hostile aux modifications proposées pour certaines situations, mais considère qu'en général, elles vont trop loin. Rares sont ceux qui s'opposent totalement aux modifications : deux participants demandent qu'on biffe l'art. 80d<sup>bis</sup> EIMP, l'art. 61 LRens suffisant amplement pour la transmission de données aux autorités étrangères<sup>76</sup>. Une autre organisation rejette l'art. 80d<sup>ter</sup> EIMP dans sa totalité<sup>77</sup>.

### 6.2 Points remis en question et critiqués

L'entraide dynamique (art. 80d<sup>bis</sup>) est la modification la plus critiquée de l'EIMP. Certains participants se sont par ailleurs exprimés dans le détail sur l'art. 80d<sup>ter</sup> EIMP. De manière générale, les cantons de Soleure et de Vaud notent que les modifications de l'EIMP auront de sévères répercussions pour les cantons, quoiqu'en dise le rapport explicatif, et ce dans tous les domaines. L'organisation Amnesty International prend position sur le principe en

<sup>71</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>72</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl, UDC / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, UNIBE, UVS.

<sup>73</sup> AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, ZH / PDC, pvl / ABG, ABPS, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, SCPVS, UVS.

<sup>74</sup> AG, BL, GR, NW, TG, TI, ZH / PDC, UDC / CPS, FSCI.

<sup>75</sup> FR, GL, SZ / CCDJP.

<sup>76</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>77</sup> Ordre des avocats.

indiquant qu'il est problématique qu'on puisse contourner de cette manière les mécanismes de protection prévus par la loi et qu'on pousse à la coopération avec des Etats qui ne respectent pas les droits de l'homme ni le droit international humanitaire.

Quelques participants relèvent à propos de l'entraide dynamique que celle-ci ne devrait s'appliquer qu'en cas d'actes terroristes et que le champ d'application proposé est trop vaste. Deux organisations proposent de biffer la disposition proposée<sup>78</sup>. privatim demande qu'on restreigne le champ d'application de l'entraide dynamique aux infractions passibles d'une lourde peine. D'autres participants proposent de modifier l'al. 2 afin de concrétiser la chose<sup>79</sup>. Le TPF note que la réglementation proposée va trop loin et dilue la protection juridictionnelle. Il exige lui aussi une concrétisation et une limitation.

Le canton de St-Gall indique à propos de l'entraide dynamique que la transmission des informations via les ministères publics n'est pas optimale lorsque le temps presse et qu'il y a un risque immédiat pour la vie et l'intégrité corporelle, d'autant que ce genre d'informations sont en règle générale fournies à la police. La FSA considère elle aussi que l'entraide dynamique devrait figurer dans le droit policier et dans le droit de l'entraide administrative, car elle ne sert pas les besoins de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Un participant souligne que les modifications proposées ne doivent pas occasionner de coûts supplémentaires, en particulier en ce qui concerne la dotation des services fédéraux concernés<sup>80</sup>.

Plusieurs participants proposent un durcissement des critères de l'art. 80d<sup>bis</sup>, al. 1, EIMP. Ils considèrent que la formulation « si l'intérêt de la procédure l'exige » à la let. a est trop imprécise<sup>81</sup>. Selon certains, elle fait de l'exception la règle<sup>82</sup>. Alors que le PLR demande qu'on la précise, le pvl demande purement et simplement qu'on biffe la let. a pour ne maintenir que la let. b. D'aucuns proposent qu'on adapte la let. a afin que la transmission anticipée puisse avoir lieu lorsqu'il est possible de rendre vraisemblable la nécessité de préserver la confidentialité. Le Centre patronal milite pour que les let. a et b soient cumulatives, seul moyen selon lui de limiter l'entraide dynamique aux cas de menace terroriste sérieuse et imminente. La FSA suggère la même solution, considérant que la restriction inscrite dans l'avant-projet n'est que de la poudre aux yeux. Deux autres organisations souhaitent biffer l'expression « faits punissables donnant lieu à extradition » pour la remplacer soit par « crimes au sens de l'art. 10, al. 2, CP », soit par une liste d'infractions graves. Ils font une proposition concrète<sup>83</sup>. L'Ordre des avocats de Genève rejette la formulation « prononcer toute mesure d'entraide nécessaire à la procédure étrangère ».

Le PLR exige une réserve à l'encontre des pays qui font passer leurs intérêts politiques avant les droits de l'homme et les principes de l'état de droit. Raiffeisen demande également

---

<sup>78</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>79</sup> Raiffeisen, ASB : « Die Übermittlung kann auf Basis eines Rechtshilfeersuchens unaufgefordert oder auf Ersuchen erfolgen ».

<sup>80</sup> UDC.

<sup>81</sup> BS, FR, GL, LU, SZ / PLR, PS, pvl / CCDJP, Ordre des avocats.

<sup>82</sup> BS, FR, GL, LU, SZ / CCDJP.

<sup>83</sup> ASB, Raiffeisen ; proposition d'art. 80d<sup>bis</sup>, al. 1, AP-EIMP : « Die zuständige kantonale oder eidgenössische Behörde kann vor Erlass der Schlussverfügung jede für das ausländische Verfahren notwendige Rechtshilfemassnahme anordnen und Informationen sowie erhobene Beweismittel, die im Zusammenhang mit der Verhinderung oder Verfolgung einer strafbaren Handlung auslieferungsfähigen Straftat stehen, vorzeitig übermitteln:

a. bei Verbrechen: wenn es im Interesse des Verfahrens liegt, insbesondere um die Vertraulichkeit des Verfahrens zu wahren;

b. bei Verbrechen und Vergehen: um in dringenden und begründeten Fällen eine schwere und unmittelbare Gefahr der Begehung einer terroristischen Straftat abzuwehren, insbesondere verbunden mit der Begehung einer terroristischen Straftat ».

une limitation, cette fois aux Etats qui, de l'avis du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), ont un niveau de protection des données et de protection de la personnalité approprié. La banque demande un examen critique lorsque l'Etat en question figure sur une liste de pays soumis à des sanctions ou refuse l'échange automatique d'informations.

L'art. 80d<sup>bis</sup>, al. 4, énumère les conditions préalables auxquelles doit se soumettre l'autorité requérante. Quatre participants<sup>84</sup> notent à ce sujet que l'autorité requise n'a aucun moyen de vérifier que l'autorité requérante respecte ces engagements. Les organisations Forum-OAR<sup>85</sup> et VQF critiquent le fait qu'aucune sanction n'est possible lorsque les conditions ne sont pas respectées. L'Ordre des avocats de Genève demande un nouvel alinéa qui indiquerait que l'Etat étranger doit attester expressément par écrit qu'il respectera ses engagements.

La FSA critique l'absence de voies de droit pour la décision incidente prévue à l'al. 1. Plusieurs participants excluent qu'on inscrive dans la loi une disposition qui violerait le droit d'être entendu et proclame l'illicéité de l'art. 80d<sup>bis</sup><sup>86</sup>. D'autres participants exigent qu'on précise si la personne concernée pourra faire recours contre la décision incidente<sup>87</sup>.

Différents participants font part de leur avis et de leurs propositions concernant les équipes communes d'enquête. Alors que la CCDJP et certains cantons<sup>88</sup> se disent en faveur de l'art. 80d<sup>ter</sup> EIMP, l'Ordre des avocats le rejette. Il demande au minimum que son champ d'application se limite au terrorisme. Le pvl se prononce en faveur du relèvement des seuils. Il propose que les conditions de l'al. 2 soient réunies dans tous les cas ou qu'on biffe le mot « notamment »<sup>89</sup>. Raiffeisen souhaite que la constitution d'équipes communes d'enquête ne soit possible qu'avec des Etats qui disposent de bases légales adéquates pour l'échange d'informations et de documents<sup>90</sup>. La FSA avance l'argument selon lequel les équipes communes d'enquête ne peuvent être réglées dans un seul article, car elles impliquent une perte de souveraineté et de leadership de l'Etat.

### 6.3 En résumé

De nombreux participants approuvent expressément les modifications de l'EIMP. Les critiques sont ciblées. Nombre des tenants des modifications ne s'expriment que de manière générale, sans entrer dans le détail.

## 7 Loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)

### 7.1 Aperçu

Si de nombreux participants s'expriment de manière positive sur l'avant-projet dans son ensemble<sup>91</sup>, deux participants<sup>92</sup> approuvent expressément les modifications de la LBA. Environ deux tiers des participants qui donnent leur accord de principe à l'avant-projet

<sup>84</sup> ASG, Forum-OAR, Ordre des avocats, VQF.

<sup>85</sup> Du même avis : ASG.

<sup>86</sup> ASG, Forum-OAR, VQF.

<sup>87</sup> FR, GL, SZ / CCDJP.

<sup>88</sup> FR, GL, SZ.

<sup>89</sup> Voir également TPF.

<sup>90</sup> ASB, Raiffeisen.

<sup>91</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / PDC, PLR, PS, pvl, UDC / ABG, ABPS, ASB, CCDJP, CPS, FSCI, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SCPVS, TPF, UNIBE, UVS.

<sup>92</sup> GE / ARIF.

soulignent aussi leur consentement aux modifications de la LBA dans le cadre de l'examen de détail<sup>93</sup>. Une grande partie d'entre eux le font sans aucune réserve<sup>94</sup>. Un participant rejette les modifications, craignant pour l'état de droit et les droits fondamentaux<sup>95</sup>. Les avis matériels et les critiques spécifiques proviennent essentiellement de participants liés au secteur financier et d'avocats.

## 7.2 Points remis en question et critiqués

Les réponses approfondies ont surtout trait à la nature et à la forme de la transmission d'informations, au champ d'application de l'article proposé et aux compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS).

Le canton de Vaud s'exprime de manière tout à fait générale sur les modifications de la LBA. Il considère qu'elles visent davantage que la seule lutte contre le terrorisme et qu'elles auront de lourdes conséquences pour les autorités de poursuite pénale des cantons.

Un participant souligne que les modifications proposées ne doivent pas occasionner de coûts supplémentaires, en particulier en ce qui concerne la dotation des services fédéraux concernés<sup>96</sup>.

L'ARIF indique que le scénario de l'art. 9, al. 1<sup>bis</sup>, LBA selon lequel le négociant pourrait avoir des soupçons fondés que les espèces utilisées lors d'une opération de négoce ont un lien avec le terrorisme est peu vraisemblable. L'Ordre des avocats soutient quant à lui la modification de l'art. 9 LBA.

L'essentiel des avis exprimés concernant les modifications de la LBA portent sur l'art. 11a, al. 2<sup>bis</sup> et 3. De manière générale, certains participants indiquent qu'il manque une réglementation ayant trait à la nature et à la forme de la transmission d'informations<sup>97</sup>. L'avant-projet n'indique pas clairement selon certains si l'on ne vise que la transmission d'informations en soi ou une certaine forme de rapport<sup>98</sup>. Un autre participant, prenant acte de la formulation ouverte de l'al. 2<sup>bis</sup>, espère qu'on précisera les informations souhaitées en même temps qu'on définira la forme de la transmission requise<sup>99</sup>. Quelques participants constatent que les conséquences juridiques d'un refus de la part des intermédiaires financiers de transmettre les informations ne sont pas réglées<sup>100</sup> et que les intermédiaires financiers sont insuffisamment protégés des représailles de leurs clients<sup>101</sup>. Certains participants préviennent que des données et des informations pourraient se retrouver dans des procédures qui sont douteuses du point de vue de l'état de droit<sup>102</sup>. C'est pourquoi un participant demande que les institutions financières qui mettent des informations à disposition n'aient pas à assumer de responsabilité<sup>103</sup>. A l'al. 3, un participant demande un délai « approprié »<sup>104</sup>. Une organisation suggère des dispositions transitoires<sup>105</sup>.

<sup>93</sup> AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SZ, TG, TI, ZH / pvl, PS / ARIF, CCDJP, CPS, FSCI, privatim, SCPVS, UVS.

<sup>94</sup> AG FR, GL, GR, JU, LU, NW, SZ, TG, TI, ZH / pvl, PS / CCDJP, CPS.

<sup>95</sup> Forum-OAR.

<sup>96</sup> UDC.

<sup>97</sup> ABG, ASG, Forum-OAR, OAR/ASSL, VQF.

<sup>98</sup> ASG, Forum-OAR, VQF.

<sup>99</sup> Raiffeisen.

<sup>100</sup> ASG, Forum-OAR, OAR/ASSL, VQF.

<sup>101</sup> OAR/ASSL.

<sup>102</sup> ASG, Forum-OAR, VQF.

<sup>103</sup> OAD FCT.

<sup>104</sup> Raiffeisen.

<sup>105</sup> OAD FCT.

L'Ordre des avocats de Genève évoque le pouvoir d'inquisition du MROS. La FSA se montre elle aussi critique à l'égard de l'al. 2<sup>bis</sup>, car l'extension des compétences du MROS en ferait à ses yeux une autorité de poursuite pénale au sens de l'art. 12 CPP qui serait surdotée en personnel. Un participant évoque que les modifications proposées vont au-delà de la prévention du terrorisme et du crime organisé et de la lutte contre ces phénomènes<sup>106</sup>. Le Centre patronal demande que les nouvelles normes à la formulation ouverte ne soient applicables qu'aux cas présentant un lien avec le terrorisme ou du moins qu'aux infractions qui sont aussi punissables en Suisse. Un participant demande une concrétisation dans le sens où le MROS ne pourrait obtenir des informations qu'à propos des transactions ou des relations d'affaires liées à des actes au sens des art. 260<sup>ter</sup> et 260<sup>sexies</sup> CP<sup>107</sup>. Une autre proposition concrète vise à limiter les compétences du MROS à des faits qui constituent des infractions préalables au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CP. Les participants qui en sont les auteurs demandent qu'on biffe le passage « ou à une relation d'affaires en lien avec lesdites informations » à l'al. 2<sup>bis</sup><sup>108</sup>.

Un participant demande qu'on limite le champ d'application à des cas dans lesquels les faits sont punissables à l'étranger et constituent des infractions préalables au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CP<sup>109</sup>. L'ABPS pose la même exigence, car s'il lui semble utile de corriger la situation actuelle en adoptant un al. 2<sup>bis</sup>, il faut que celui-ci se limite à des affaires de terrorisme et qu'il ne serve pas à contourner les règles de l'entraide judiciaire ou administrative. L'association rappelle que le seuil à partir duquel on fait une communication à une cellule de renseignements financiers à l'étranger peut être beaucoup plus bas qu'en Suisse. Une autre organisation explique que les modifications proposées étendent exagérément l'entraide administrative internationale et remettent en question les principes de l'état de droit.<sup>110</sup> ABG exige par conséquent que les autorités étrangères ne puissent pas contourner la voie de l'entraide judiciaire.

Trois participants désignent les modifications proposées comme illicites. Les demandes d'informations n'étant pas des décisions, elles violent le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.)<sup>111</sup>. La proposition selon laquelle il faut inscrire dans la LBA des règles de procédure claires concernant les demandes d'informations du MROS ou au moins un renvoi aux règles de procédure applicables (par ex. la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative) va également dans ce sens<sup>112</sup>.

A l'inverse, certains participants s'expriment en faveur du renforcement des compétences du MROS<sup>113</sup>. Une organisation exige que le MROS fasse une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale s'il a connaissance d'actes préparatoires punissables<sup>114</sup>.

L'ARIF doute de la proportionnalité des modifications apportées à l'art. 15 LBA consistant à imposer une obligation de communiquer à l'organe de révision. L'Ordre des avocats de Genève approuve expressément l'art. 15 LBA.

---

<sup>106</sup> OAD FCT.

<sup>107</sup> OAD FCT.

<sup>108</sup> ASB, Raiffeisen.

<sup>109</sup> ABG.

<sup>110</sup> OAR/ASSL.

<sup>111</sup> ASG, Forum-OAR, VQF.

<sup>112</sup> ASB, Raiffeisen.

<sup>113</sup> FR, GL, SZ / CCDJP.

<sup>114</sup> OAR/ASSL.

### 7.3 En résumé

Les critiques et les propositions de modifications sont nombreuses et parfois de nature fondamentale. Elles sont le fait d'un nombre relativement faible de participants, qui ont fait un examen circonstancié des propositions. Une grande partie des participants ont par contre témoigné leur approbation générale.

## 8 Autres remarques

Quelques participants abordent le sujet de la punissabilité de l'apologie et de la justification du terrorisme. Ils sont une majorité à se montrer satisfaits qu'il n'y ait pas de norme pénale de ce genre, qui serait purement déclaratoire et sans plus-value aucune<sup>115</sup>. Seul le canton de Bâle-Campagne se dit en faveur d'une telle norme. Le canton de Soleure demande qu'on examine au moins la question dans le cadre de la révision de la norme pénale contre la discrimination raciale (art. 261<sup>bis</sup> CP).

Tant le pvl que l'UVS se montrent satisfaits que l'on ait renoncé à une norme spécifique sur le terrorisme. Le canton de Fribourg, le PLR et l'ARIF ne sont pas du même avis. Les deux premiers souhaiteraient une norme qui appréhenderait le terrorisme sous toutes ses facettes et dans toute sa complexité. La dernière souhaite une loi fédérale consolidée contre le crime organisé et le terrorisme.

Deux participants soulignent à propos des règles de compétences qu'une instance de recours fera défaut en raison de modifications jugées problématiques dans le CPP<sup>116</sup>. Un canton exige qu'on renonce au critère de la « prédominance évidente » à l'art. 24, al. 1, CPP<sup>117</sup>. Les cantons de Vaud et de Berne évoquent l'absence de compétence fédérale en matière de poursuite pénale des mineurs. Le second demande qu'on examine l'opportunité d'adopter une règle en la matière à des fins d'économie de procédure et d'égalité de traitement.

D'autres relèvent la problématique des organisations humanitaires et plaident en faveur d'instruments pénaux nationaux et internationaux conçus de telle manière qu'ils ne constituent pas un obstacle pour les actions humanitaires<sup>118</sup>.

La branche de la finance souligne que les intermédiaires financiers doivent pouvoir mettre en œuvre au quotidien les obligations légales en matière pénale (devoir de diligence) en déployant des efforts raisonnables et sans que les mesures prises leur occasionnent une charge de travail excessive<sup>119</sup>.

## 9 Accès aux avis exprimés

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation<sup>120</sup>, le dossier soumis à consultation, les avis exprimés (après expiration du délai de consultation) et le rapport rendant compte des résultats de la consultation (après que le Conseil fédéral en a pris acte) sont accessibles au public. L'intégralité des avis exprimés

---

<sup>115</sup> pvl / Amnesty International, SCPVS, UVS.

<sup>116</sup> droitsfondamentaux.ch, JDS.

<sup>117</sup> SO.

<sup>118</sup> Appel de Genève, droitsfondamentaux.ch, ICRC.

<sup>119</sup> ASB, Raiffeisen.

<sup>120</sup> RS 172.061.



**Synthèse des résultats de la consultation concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé**

Référence / n° de dossier: COO.2180.109.7.256897 / 261.1/2018/00004

peuvent être consultés sur les sites Internet de l'Office fédéral de la justice et de la Chancellerie fédérale<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Voir ch. 1.

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni**

<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>BS</b>	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>JU</b>	Jura / Giura
<b>LU</b>	Luzern / Lucerne / Lucerna
<b>NE</b>	Neuenburg / Neuchâtel
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>OW</b>	Obwalden / Obwald / Obvaldo
<b>SG</b>	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
<b>SH</b>	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>SZ</b>	Schwyz / Svitto
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo
<b>ZH</b>	Zürich / Zurich / Zurigo

**Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

<b>PDC</b>	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
<b>PES</b>	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
<b>PLR</b>	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-radicaux PLR. I Liberali Radicali

	PLD. Ils Liberals
<b>PS</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
<b>pvl</b>	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl
<b>UDC</b>	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

#### **Gerichte / Tribunaux / Tribunali**

<b>TPF</b>	Bundesstrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale
------------	---

#### **Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati**

<b>ABG</b>	Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken Association de banques suisses de gestion Associazione di Banche Svizzere di Gestione Patrimoniale ed Istituzionale Association of Swiss Asset and Wealth Management Banks
<b>ABPS</b>	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken VSPB Association de banques privées suisses ABPS Association of Swiss Private Banks ASPB
<b>Amnesty International</b>	Amnesty International
<b>Appel de Genève</b>	Appel de Genève Geneva Call
<b>ARIF</b>	Association romande des intermédiaires financiers
<b>ASB</b>	Schweizerische Bankiervereinigung SBVg Association suisse des banquiers Associazione Svizzera dei Banchieri
<b>ASG</b>	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter VSV Association suisse des gérants de fortune ASG Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ASG Swiss Association of Asset Managers SAAM
<b>ASM</b>	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire ASM Associazione svizzera dei magistrati ASM Associazion svizra dals derschaders ASD
<b>CCDJP</b>	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP

	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia et polizia CDDGP
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge CICR Internationales Komitee vom Roten Kreuz IKRK Comitato Internazionale della Croce Rossa
<b>CP</b>	Centre patronal
<b>CPS</b>	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK Conférence des procureurs de Suisse CPS Conferenza dei procuratori della Svizzera CPS
<b>droitsfondamentaux.ch</b>	grundrechte.ch droitsfondamentaux.ch dirittifondamentali.ch
<b>Forum-OAR</b>	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen Forum-SRO Forum suisse des organismes d'autorégulation Forum-OAR Forum Svizzero degli organismi di autodisciplina Forum-OAD
<b>FSA</b>	Schweizerischer Anwaltsverband SAV Fédération suisse des avocats FSA Federazione Svizzera degli Avvocati FSA
<b>FSCI</b>	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG Fédération suisse des communautés israélites FSCI
<b>humanrights.ch</b>	humanrights.ch
<b>JDS</b>	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz DJS Juristes démocrates de Suisse JDS Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri GDS Giuristas e Giurists Democratics Svizzers GDS
<b>OAD FCT</b>	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
<b>OAR/ASSL</b>	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Leasingverbandes SRO/SLV Organisme d'autorégulation de l'Association suisse des sociétés de leasing OAR/ASSL
<b>Ordre des avocats privativim</b>	Ordre des avocats de Genève Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri delle protezione dei dati
<b>Raiffeisen</b>	Raiffeisen Schweiz/Suisse
<b>SCPVS</b>	Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP Société des chefs des polices des villes de Suisse SCPVS Società dei capi di polizia delle città svizzere SCPCS
<b>UNIBE</b>	Université de Berne
<b>UNIGE</b>	Université de Genève
<b>UVS</b>	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
<b>VQF</b>	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen

### **Organisations ayant renoncé à se prononcer**

- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES  
Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA  
Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti COPMA
- Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV  
Union patronale suisse UPS  
Unione svizzera degli imprenditori
- Schweizerischer Gemeindeverband SGV  
Association des communes suisses ACS  
Associazione dei Comuni Svizzeri ACS  
Associazion da las Vischnancas Svizras
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK  
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP  
Conferenza svizzera die direttori cantonali della pubblica educazione CDPE  
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica CDEP