



17.053

Message concernant l'approbation et la mise en œuvre des conventions n° 94 et n° 100 du Conseil de l'Europe sur la coopération administrative internationale

du 30 août 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des conventions n° 94 et n° 100 du Conseil de l'Europe sur la coopération administrative internationale, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2014 P 14.3106 Notifications et communications aux entreprises européennes détachant du personnel en Suisse (É 16.6.14, Recordon)

Nous vous prions de croire, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

30 août 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Les conventions européennes n° 94 et n° 100 règlent les questions de collaboration administrative internationale; elles régissent la notification des documents en matière administrative et permettent la collecte de moyens de preuve à l'étranger lors de procédures administratives. La Suisse a signé les deux conventions mais ne les a pas encore ratifiées vu le petit nombre d'États qui y ont adhéré. Or des problèmes d'exécution de la loi sur les travailleurs détachés ont révélé que les deux conventions simplifieraient les relations avec les autorités administratives des États voisins et accroîtraient la sécurité juridique.

Les deux conventions prévoient diverses options dont la Suisse peut faire usage au moyen des déclarations qui conviennent.

Enfin, il s'agit de créer une base légale permettant au Conseil fédéral de conclure seul des conventions bilatérales sur l'assistance administrative et l'entraide judiciaire en matière administrative.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Suite au rapport du 14 mars 2011 de l'Office fédéral de la justice (OFJ), dans lequel l'OFJ examine les problèmes qui se posent et esquisse des solutions en matière d'assistance administrative, d'entraide judiciaire et de protection de la souveraineté, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), le 11 mai 2011, de préparer la ratification par la Suisse des deux conventions du Conseil de l'Europe n° 94 et n° 100 des années 1977 et 1978 sur la coopération administrative internationale. Cette ratification faisait partie d'un projet de loi fédérale sur la collaboration avec des autorités étrangères et la protection de la souveraineté suisse (AP-LCPS). Ce projet a fait l'objet d'une procédure de consultation en 2013 (voir ch. 1.4). Dans son communiqué du 11 février 2015, le Conseil fédéral a pris acte de la décision du DFJP de ne pas y donner suite. Le département était d'avis que «les difficultés rencontrées dans la coopération avec les autorités étrangères pouvaient être résolues aujourd'hui sans passer par une loi». De plus, la ratification (séparée) des deux conventions devait être suspendue jusqu'à ce que l'évaluation dont elles font l'objet par le Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe (CDCJ) soit terminée. En raison d'une surcharge de travail, le CDCJ a toutefois renoncé en octobre 2015 à poursuivre cette évaluation.

Depuis lors, l'application et la mise en œuvre de la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (LDét)¹ a soulevé des problèmes auxquels la ratification des deux conventions pourrait remédier au moins ponctuellement. La notification d'un acte officiel à un destinataire à l'étranger constitue d'après le droit suisse un acte de puissance publique qui ne peut intervenir sur le territoire d'un autre État en raison de sa souveraineté territoriale. Un tel acte doit soit être entrepris par l'État de résidence du destinataire (par le biais de l'entraide judiciaire ou de l'assistance administrative), soit être autorisé par cet État. La notification de documents officiels à des destinataires à l'étranger constitue un acte courant de l'exécution des lois fédérales. C'est ainsi que l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés par les autorités cantonales du marché du travail donne lieu à la transmission de nombreux documents officiels à des prestataires de services à l'étranger qui peuvent fournir des prestations en Suisse pendant 90 jours par an en se fondant sur l'accord sur la libre circulation conclu avec l'UE (ALCP)². Les autorités cantonales d'exécution doivent elles aussi se conformer au principe de la souveraineté territoriale lorsqu'elles infligent à des employeurs en infraction qui se trouvent à l'étranger des sanctions administratives en vertu de l'art. 9 LDét. La lenteur des notifications par voie diplomatique peut faire obstacle à l'exécution d'une loi car la transmission des actes

¹ RS 823.20

² Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes; RS 0.142.112.681

officiels s'effectue en plusieurs étapes et nécessite suivant les cas plusieurs semaines voire plusieurs mois.

Le 16 juin 2014, le Conseil des États a adopté le postulat 14.3106 Recordon, qui déplore la lenteur avec laquelle sont notifiées les décisions rendues par les autorités cantonales de l'emploi en exécution de la loi sur les travailleurs détachés. Cette lenteur réduit quasi à néant l'efficacité des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FlaM). Le Conseil fédéral a été chargé d'examiner la possibilité d'imposer un domicile de notification en Suisse aux entreprises de l'UE/AELE qui y détachent du personnel. Dans sa réponse du 14 mai 2014 au postulat Recordon, le Conseil fédéral soulignait que l'obligation de prévoir un domicile de notification temporaire en Suisse tel que prévu par le postulat pourrait constituer une restriction injustifiée et disproportionnée à la libre circulation des personnes et contrevenir à l'ALCP.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst.)³ relatif à la gestion de l'immigration, le Conseil fédéral a pris, le 18 décembre 2015, des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus sur le marché de l'emploi. Il a notamment adopté le message relatif à la modification de la loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir (LTN)⁴ et a défini la procédure pour l'adaptation des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-UE. Un groupe de travail constitué dans ce but et chargé par le Conseil fédéral d'examiner la nécessité d'améliorer l'application des mesures d'accompagnement et la lutte contre les abus qui y sont liés a recommandé au Conseil fédéral d'envisager des mesures pour simplifier la notification de documents officiels dans le cadre de l'application des FlaM. Ce groupe de travail est parvenu à la conclusion que l'exigence d'une adresse de notification en Suisse pour les prestataires de services à l'étranger ne serait pas compatible avec l'interdiction de restriction à une prestation de services transfrontalière énoncée à l'art. 17, annexe I, ALCP. Le Conseil fédéral a alors opté pour la voie des traités internationaux afin d'atteindre l'objectif visé sans violer des obligations découlant d'autres accords. Le 18 mai 2016, dans la perspective de la ratification des conventions et de la création d'une norme de compétence à sa propre intention qui lui permettrait de conclure lui-même des accords bilatéraux dans les domaines de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire, il a décidé de proposer au Parlement d'adopter la Convention européenne du 24 novembre 1977 sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative (convention n° 94) et la Convention européenne du 15 mars 1978 sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative (convention n° 100).

³ RS 101

⁴ RS 822.41; message du 18 décembre 2015 relatif à la modification de la loi fédérale contre le travail au noir; FF 2016 141

1.2 Difficultés liées à la coopération administrative internationale

La Confédération et les cantons sont régulièrement confrontés, dans leur pratique administrative, à la question de savoir quel traitement réserver aux demandes d'entraide émanant d'autorités étrangères qui ne sont réglées ni par le droit interne ni par une convention internationale. Un autre problème qui touche aussi les particuliers est de savoir si et comment les autorités étrangères peuvent notifier valablement des documents officiels à des destinataires en Suisse et inversement. Ces deux questions – notifications à l'étranger et depuis l'étranger en Suisse et assistance pour la collecte de preuves en procédure administrative – font l'objet au niveau international de deux conventions du Conseil de l'Europe qui ont fait leurs preuves. Suite à une enquête menée en 2015 par le Conseil de l'Europe, les États voisins de la Suisse ont du reste confirmé que ces conventions fonctionnent parfaitement et qu'elles n'ont jamais donné lieu à des difficultés qui auraient nécessité un règlement par voie judiciaire⁵.

1.2.1 Notifications

Pour qu'une décision puisse prendre effet, elle doit être communiquée sous la forme prescrite (art. 34, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA]⁶), c'est-à-dire que son contenu doit être porté à la connaissance du destinataire⁷; le document doit en principe être rédigé dans la langue officielle utilisée dans la procédure. La notification, elle, est un processus «technique» par lequel la décision est remise au destinataire; elle est donc une action qui fait partie du processus de communication⁸.

Dans la pratique, il faut déterminer quelle forme doit prendre la communication de documents officiels à des destinataires à l'étranger et inversement; c'est un problème particulier de la collaboration internationale⁹. Le Tribunal administratif fédéral a décrit la situation juridique en ces termes: «En effet, la notification d'un acte officiel susceptible de déployer des effets juridiques (par opposition à un acte au contenu purement informatif) constitue un acte de puissance publique dont l'exécution incombe aux autorités locales (...). C'est pourquoi lorsque la notification doit intervenir à l'étranger, il convient de procéder par la voie diplomatique ou consulaire à moins qu'une convention internationale ne prévoie expressément le contraire (...). La notification directe, à l'étranger, par la poste est un acte d'autorité publique sur territoire étranger. Une autorité judiciaire ou un organisme de l'État d'envoi ne peut y procéder qu'avec le consentement de l'État de destination. La notification irrégulière d'un acte judiciaire est dépourvue d'effet»¹⁰. Cette conception repose sur l'idée

⁵ Voir Conseil de l'Europe CDCJ(2015) 10^e rév. Mosaic.

⁶ RS 172.021

⁷ Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar VwVG*, 2^e éd. Zurich/Bâle/Genève 2016, art. 34, ch. 2.

⁸ Uhlmann/Schilling-Schwank (note de bas de page 5), ch. 9

⁹ Voir le rapport de l'OFJ du 14 mars 2011, pp. 43 s.

¹⁰ Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 26 août 2011, C-2343/2009, consid. 2.2

que la notification de documents officiels sur le territoire souverain d'un autre État porte atteinte à la souveraineté de ce dernier. Sans convention internationale correspondante, la notification postale directe représente «un défaut de notification à la lumière du droit international¹¹. En principe, les décisions destinées aux personnes qui se trouvent à l'étranger doivent leur être notifiées par la voie diplomatique ou consulaire¹², la voie postale n'est admise que pour de simples communications sans effet juridique¹³. Le droit fédéral prévoit parfois que les parties à une procédure administrative doivent élire un domicile de notification (art. 11b PA)¹⁴ ou désigner un représentant en Suisse¹⁵. L'injonction à une partie de désigner «un domicile de notification», qui devait jusqu'ici être notifiée par la voie diplomatique ou consulaire – sauf règle spéciale d'un traité ou d'une loi –, n'est plus une lettre informelle¹⁶; elle doit impérativement indiquer quelles sont les conséquences d'un refus. Si, malgré cette demande, aucun domicile de notification n'est désigné en Suisse, l'autorité peut communiquer les décisions en les publiant dans une feuille officielle¹⁷, la Feuille fédérale pour les autorités fédérales¹⁸. Les notifications extraordinaires néces-

11 Arrêt 2C 827/2015 du Tribunal fédéral du 3 juin 2016 (dont l'ATF 142 II 411 publie des extraits), consid. 3.2 non publié. Le Tribunal fédéral précise dans cet arrêt qu'une notification directe effectuée par voie postale en violation du principe de territorialité rend la décision attaquable mais n'entraîne pas sa nullité. Dans son arrêt 4A 161/2008 du 1^{er} juillet 2008, consid. 4.1, le Tribunal fédéral est cependant arrivé à la conclusion que la notification d'un acte introductif d'instance effectuée en violation de la souveraineté d'un État dans un litige de droit privé est nulle; le destinataire de l'acte peut se fonder sur l'illicéité de la notification en droit international public afin de se défendre au fond contre la reconnaissance de la décision.

12 La voie de la publication officielle reste ouverte. Voir par ex. l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 mai 2009 (2C 182/2009), consid. 3: «La notification de son arrêt par le Tribunal fédéral à l'adresse étrangère [du recourant] serait contraire au droit international. L'arrêt doit donc être communiqué par la voie d'une publication dans la Feuille fédérale.»

13 Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar VwVG*, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2016, art. 11b n° 6 et les références citées. Voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances sociales du 18 juillet 2006 (K 18 avril), consid. 1.2.

14 Des lois spéciales peuvent déroger à cette obligation. L'art. 12, al. 3, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) prévoyait que les personnes qui déposent une demande d'asile depuis l'étranger ne devaient pas élire d'adresse de notification en Suisse. La modification urgente de la loi sur l'asile a cependant suspendu cette disposition jusqu'au 28 septembre 2019.

15 Par ex. l'art. 118 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11)

16 Par ex. l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 18 juillet 2006 (K 18 avril), consid. 3. Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar VwVG*, 2. A., Zurich/Bâle/Genève 2016, Art. 11b, n° 12.

17 Res Nyffenegger, in: Auer/Müller/Schindler (éd.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/St Gall 2008, art. 11b n° 4; Lorenz Kneubühler, in: Auer/Müller/Schindler (éd.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/St Gall 2008, art. 36, n° 7. On est en droit de se demander, cependant, si, dans les cas où une notification par la poste n'est pas possible, il ne faudrait pas vérifier si la décision peut être notifiée par la voie diplomatique ou consulaire avant d'opter pour la publication officielle; voir à ce sujet Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (éd.), *Praxiskommentar VwVG*, 2. A. Zurich/Bâle/Genève 2016, art. 34, n° 19.

18 Voir par ex. FF 2017 1125 (assistance administrative) ou FF 2017 737 (procédure de révocation de numéros).

sitent en raison des «sévères conséquences du défaut pour la personne concernée (...) une base légale suffisante et suffisamment précise»¹⁹.

En droit fédéral, et encore plus dans les traités internationaux, le nombre de dispositions qui autorisent une notification directe des actes administratifs par la poste ne cesse de croître²⁰. Les réglementations de l'assistance administrative en matière fiscale ont acquis une importance pratique particulière²¹. Le droit suisse en matière d'entraide judiciaire prévoit d'ailleurs (unilatéralement) que la notification depuis l'étranger peut avoir lieu directement par voie postale dans certains domaines²². Étant donné les nombreux échanges d'actes avec l'étranger et la nécessité d'une communication rapide, la voie diplomatique s'avère souvent lente. Dans de nombreux domaines, la réserve de la souveraineté a perdu de son importance et il n'existe plus de raisons majeures de procéder obligatoirement dans tous les cas aux notifications par la voie diplomatique.

1.2.2 Moyens de preuve

En matière de coopération administrative transfrontalière, un problème important se pose lorsqu'une autorité (administrative ou judiciaire) étrangère ouvre une procédure administrative – régie par ses propres règles – et qu'elle demande l'assistance des autorités suisses pour se renseigner par exemple sur le droit ou sur la pratique administrative applicables en Suisse, ou encore pour pouvoir se fonder sur des moyens de preuve (pièces, allégues, témoignages et autres) qui se trouvent en Suisse. Les actes

¹⁹ ATF 142 II 411, consid. 4.2., p. 412.

²⁰ L'avenant du 27 août 2009 à la convention entre la Suisse et la France en vue d'éviter les doubles impositions prévoit par ex. l'envoi postal direct pour la notification de créances fiscales; voir à ce sujet FF 2009 1309, 1400 (voir l'art. 28^{bis}, al. 2; RS 0.672.934.91). Voir aussi l'art. 29 de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Brésil, que l'Assemblée fédérale a ratifiée le 9 juin 2015, mais qui n'est pas encore entrée en vigueur, ou encore l'échange de notes du 17 mai 2013 entre le Conseil fédéral suisse et la Commission européenne concernant la notification d'actes de puissance publique relevant de la politique de la concurrence (RS 0.251.268.11). En matière de notification se pose la question de savoir si les documents doivent être notifiés dans la langue originale de l'expéditeur ou s'ils doivent être traduits dans la langue (officielle) du destinataire.

²¹ Voir l'art. 14, al. 4 de la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF; RS 651.1). Dans ce contexte, la doctrine renvoie également à l'utilité possible de la convention n° 94; voir Charlotte Schoder, *Praxiskommentar StAhiG*, Zürich 2014, art. 14, n° 171.

²² Notamment en ce qui concerne les peines pour délits de circulation routière, voir l'art. 68 de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1) et l'art. 30 de l'ordonnance du 24 février 1982 sur l'entraide pénale internationale (OEIMP; RS 351.11), ainsi que l'art. 52 de la convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen (CAAS, JO L239 du 22.9.2000, p. 19 ss; repris dans le cadre de l'accord d'association à Schengen; RS 0.362.31). Sur cette question, voir l'avis du Conseil fédéral du 16 novembre concernant la motion 16.3835 «Notifier les amendes routières étrangères uniquement par courrier recommandé!», entre-temps rejetée par le Conseil national. Voir aussi l'art. 23 de la loi fédérale du 21 décembre 1995 relative à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20): «Les actes de procédure et les décisions judiciaires des tribunaux internationaux peuvent être notifiés directement par la voie postale à leur destinataire en Suisse.»

officiels d'un État étranger ou en faveur d'un État étranger sur le territoire suisse qui n'ont pas été dûment autorisés par un département ou par le Conseil fédéral (art. 31 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]²³) portent atteinte à la souveraineté de la Suisse et sont régis par l'art. 271 du code pénal (CP)²⁴.

Bien que ce cas trouve dans de nombreux domaines une réponse dans une loi ou dans un accord international, il n'existe pas, en l'état, de solution alternative commune. La convention n° 100 propose ainsi divers principes généraux applicables aux relations avec les États parties tout en garantissant aux autorités et aux particuliers une sécurité du droit accrue.

1.2.3 La coopération administrative dans l'Union européenne (UE)

C'est explicitement que l'UE n'a pas harmonisé ou unifié le droit administratif des États membres de l'UE (art. 197, par. 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne [TFUE]). En vertu du principe de l'autonomie administrative des États membres, ce sont ces derniers qui appliquent en règle générale le droit communautaire. Une application directe du droit communautaire par l'UE n'intervient que dans certains domaines spécifiques tels que le droit de la concurrence.

Il existe, fondées sur le principe de coopération loyale, des obligations qualifiées de collaboration entre l'UE et les États membres d'une part et entre les États membres de l'UE d'autre part. L'art. 4, par. 3, du traité sur l'Union européenne (TUE) ne permet pas cependant d'en déduire une obligation générale d'assistance administrative mutuelle. En effet, l'assistance administrative et la coopération en matière administrative entre les États membres n'est pas réglée de manière globale mais par domaines. Certains sont présentés ci-après à titre d'exemple:

- Bien qu'il n'y ait pas d'harmonisation en matière d'impôts directs au sein de l'UE, les États membres de l'UE se prêtent mutuellement assistance depuis 1977 dans ce domaine. La directive 2011/16/UE²⁵ en la matière fonde toutes les procédures nécessaires pour une meilleure collaboration entre les administrations fiscales dans l'UE, notamment par le biais d'échanges de renseignements (qui peuvent intervenir sur demande, spontanément ou automatiquement), par la participation à des enquêtes administratives, par des contrôles simultanés et par la notification réciproque d'avis d'imposition. On relèvera à ce titre que les deux conventions du Conseil de l'Europe en matière fiscale ne sont pas applicables, à moins que les États membres n'en étendent le champ par une déclaration à cet effet (voir l'art. 1, par. 2, commun aux deux conventions).

²³ RS 172.010.1

²⁴ RS 311.0

²⁵ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, JO L 64 du 11.3.2011, p. 1

- La collaboration entre les autorités nationales de la concurrence est définie par le règlement (CE) n° 1/2003²⁶. Ce dernier prévoit, en matière de droit des cartels par exemple, que les autorités de la concurrence d'un État membre peuvent, dans le cadre de l'assistance administrative, procéder à des inspections pour le compte des autorités d'un autre État membre. Des informations sur la mise en œuvre du droit communautaire de la concurrence sont échangées sur le Réseau européen de la concurrence (*European Competition Network ECN*).
- En matière de législation relative aux produits, les autorités de surveillance du marché des États membres se prêtent assistance entre elles et avec la Commission en échangeant des informations, en effectuant des inspections ou en prenant toutes autres mesures pour le compte d'autres autorités sur leur territoire et en participant à des recherches initiées dans d'autres États membres (art. 24, al. 2, règlement [CE] n° 765/2008²⁷).
- Dans le domaine de la protection des consommateurs, les autorités des États membres s'accordent mutuellement assistance en vertu du règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs²⁸ pour constater les infractions aux prescriptions sur la protection des consommateurs et pour appliquer des mesures en vue de protéger les intérêts des consommateurs.
- Pour faciliter la mise en œuvre des quatre libertés fondamentales, un système électronique d'information du marché intérieur (IMI) a été instauré. Ce système doit favoriser l'entraide administrative entre les autorités compétentes des États membres d'une part et entre les autorités compétentes et la Commission européenne d'autre part dans le cadre de l'application d'actes juridiques de l'UE présentant un intérêt pour le marché unique²⁹. L'IMI est aussi applicable en matière de détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services et du contrôle du degré de protection de ces travailleurs. La directive 2014/67/UE y relative³⁰ oblige les États membres à collaborer étroitement et à se prêter mutuellement et rapidement assistance.

²⁶ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JO L 1 du 4.1.2003, p. 1

²⁷ Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil, JO L 218 du 13.8.2008, p. 30

²⁸ Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»), JO L 364 du 9.12.2004, p. 1

²⁹ Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI»), JO L 316 du 14.11.2012, p. 1

³⁰ Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), JO L 159 du 28.5.2014, p. 11

La collaboration peut également porter sur l'envoi et la notification de documents. La directive prévoit également le recouvrement d'amendes dans d'autres États membres.

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE renferment des dispositions ponctuelles relatives à l'entraide administrative internationale entre les autorités suisses d'une part et celles de l'UE et de ses États membres d'autre part. L'entraide entre les États membres de l'UE, notamment en matière fiscale, est prévue par exemple dans les deux accords du 26 octobre 2004, l'un sur la fiscalité de l'épargne³¹ et l'autre sur la lutte contre la fraude³². L'Accord du 17 mai 2013 entre la Confédération suisse et l'Union européenne concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence³³ règle bilatéralement la procédure d'assistance administrative dans le domaine du droit de la concurrence. En dehors du domaine fiscal, la Commission européenne et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) disposent d'une compétence partielle – fondée sur un traité international – pour procéder en Suisse, avec le concours des autorités suisses compétentes, à des contrôles financiers et à des inspections sur place afin d'établir l'existence d'un délit de fraude ou de corruption ou encore d'une autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE³⁴. Les deux conventions du Conseil de l'Europe permettent aux parties de conclure des accords bilatéraux plus détaillés sur la coopération administrative³⁵, de sorte qu'elles ne s'opposent pas aux accords bilatéraux actuels ou à venir avec l'UE. Compte tenu du fait que le droit communautaire ne règle pas l'entraide administrative de manière étendue, mais par le biais de dispositions sectorielles, il y a lieu d'admettre la compatibilité des deux conventions du Conseil de l'Europe qui vont dans le sens d'un renforcement de l'entraide administrative. Bien que seul un petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe y aient adhéré, tel est le cas de la quasi-totalité des États voisins de la Suisse; la conformité de ces deux conventions au droit communautaire ainsi qu'aux accords bilatéraux paraît de ce fait avérée.

³¹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international; RS **0.641.926.81**. L'accord a été mis à jour par le protocole du 27 mai 2015, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017; RO **2016 5003**.

³² Accord du 26 octobre 2004 de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers; RS **0.351.926.81**
RS **0.251.268.1**

³³ Art. 3, annexe B, annexe de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS **0.748.127.192.68**); annexe III, ch. III de l'Accord du 5 décembre 2014 de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique associant la Confédération suisse au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» et au programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique complétant le programme-cadre Horizon 2020, et réglementant la participation de la Confédération suisse aux activités d'ITER menées par Fusion for Energy (RS **0.424.11**)

³⁵ Voir l'art. 12 de la convention n° 94 et l'art. 16 de la convention n° 100.

1.3 Mesures proposées

1.3.1 Aperçu des conventions

La Conseil de l'Europe a élaboré, à la fin des années 70, deux conventions réglant la collaboration entre les États en matière administrative: la *Convention européenne du 24 novembre 1977 sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative* (STCE³⁶ n° 94) enjoint aux États parties de s'accorder mutuellement assistance pour la notification de ces documents. Elle prévoit que chacun d'eux désigne une autorité centrale chargée de recevoir les demandes de notification des autres États et d'y donner suite. Elle s'applique à tous les cas relevant du droit administratif, mais il est possible d'exclure de son champ d'application les affaires fiscales et pénales et d'autres cas spéciaux par une déclaration contraire d'un État partie. La *Convention européenne du 15 mars 1978 sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative* (STCE n° 100) est elle aussi applicable aux affaires administratives, avec les mêmes exceptions. Elle distingue entre l'assistance administrative et l'entraide judiciaire, ce dernier terme désignant la collaboration sur demande d'une autorité judiciaire – ou d'une autorité qui exerce des tâches judiciaires – dans une procédure judiciaire. Dans le cadre de l'assistance administrative – soit la collaboration sur demande d'un service administratif dans une matière administrative – les États s'informent mutuellement sur leur droit, leurs règlements et leurs usages et se fournissent des informations de fait et des documents. Ils peuvent engager des enquêtes pour pouvoir répondre à une demande, mais sans employer de moyens de contrainte (art. 15). Dans le domaine de l'entraide judiciaire, par contre, les moyens de contrainte sont admis pour répondre à une demande sur commission rogatoire (art. 20, par. 1).

La Suisse a signé ces deux conventions en 1977 et 1978, mais elle ne les a jamais ratifiées, notamment parce que seuls quelques membres du Conseil de l'Europe l'ont fait (dont presque tous les États voisins de la Suisse). Le Conseil fédéral a décidé le 18 mai 2016 de soumettre à l'approbation du Parlement la ratification de ces conventions.

Celles-ci sont rédigées dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire en français et en anglais. Adoptées sur la base des traductions élaborées par les États voisins, à savoir l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, les versions en allemand et en italien ont le statut de traduction. Les deux conventions seront publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral. En revanche, les modèles de formulaires annexés à la convention n° 94 ne seront pas traduits dans ces deux langues officielles de la Suisse; ils seront publiés officiellement sous forme d'un renvoi (art. 6 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles [LPubl]³⁷) puisqu'ils ne sont utilisés que par les autorités centrales comme lettre d'accompagnement et ne concernent que ces dernières.

³⁶ www.coe.int > Bureau des Traités > Liste complète
³⁷ RS 170.512

1.3.2 Amendements législatifs nécessaires

Comme mentionné, le droit fédéral ne définit que de cas en cas les modalités de notification d'actes officiels étrangers à un destinataire en Suisse. Il en va de même en ce qui concerne les conditions et la forme sous lesquelles les autorités suisses peuvent prêter leur concours à des services administratifs étrangers pour la transmission de preuves dans les procédures administratives (étrangères) ou être même tenues à une entraide administrative. De ce fait, les deux conventions préconisent avant tout l'introduction de dispositions appropriées dans chaque domaine juridique nécessitant des amendements et une harmonisation. À cette occasion, certaines des dispositions concernées feront l'objet de légères corrections matérielles ou formelles rendues nécessaires par la pratique.

1.4 Consultation

En 2013, le Conseil fédéral a mis en consultation un avant-projet de loi fédérale sur la collaboration avec des autorités étrangères et la protection de la souveraineté suisse (AP-LCPS); cette consultation s'étendait à la ratification, proposée par le Conseil fédéral, des deux conventions du Conseil de l'Europe³⁸. Les prises de positions reçues peuvent se résumer ainsi:

La proposition d'adhésion à la convention n° 94 a trouvé un accueil favorable dans la consultation: ZH, OW, SG, AG, SH et SO n'ont pas d'objections s'agissant de la ratification de cette convention et la saluent expressément. Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral saluent expressément que la procédure de notification soit simplifiée et se prononcent ainsi favorablement au sujet de la ratification de cette convention. Parmi les partis, le PDC et le PLR soutiennent la ratification de cette convention. L'UDC juge l'utilité de la ratification des deux conventions trop limitée, voir inutile, et s'oppose ainsi à une ratification.

Les prises de position relatives à la convention n° 100 sont plus différenciées: alors que quatre cantons (OW, SG, AG et SO), le Tribunal fédéral et le PDC soutiennent expressément la ratification³⁹, l'UDC, le PLR et l'ASB en particulier la rejettent au motif qu'elle ne présenterait qu'un intérêt très limité et qu'une simplification de l'entraide internationale en matière administrative telle qu'elle a été envisagée par l'AP-LCPS se heurte à un profond scepticisme.

³⁸ Les documents de la consultation et le rapport de synthèse des résultats se trouvent sous www.droitfederal.admin.ch > procédures de consultation > procédures de consultations terminées > 2013 > DFJP.

³⁹ Le Tribunal administratif fédéral exige que l'on empêche les pays de provenance des requérants d'asile de se prévaloir de la convention pour obtenir des autorités suisses des renseignements sensibles en regard de l'art. 97, al. 1, LAsi.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le 16 juin 2014, le Conseil des États a adopté le postulat 14.3106 Recordon qui traite de l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés. Selon ce postulat, les procédures de notification des décisions des autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail sont trop longues. L'auteur propose donc que les entreprises situées dans la zone UE-AELE qui détachent du personnel en Suisse soient tenues d'y élire un domicile de notification. Dans sa réponse, le Conseil fédéral fait observer qu'une telle mesure n'est pas compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes mais que l'adhésion à la convention n° 94 du Conseil de l'Europe pourrait apporter une aide ponctuelle.

Un groupe de travail mis en place par le Conseil fédéral a recommandé d'examiner des mesures qui faciliteraient la notification de documents officiels dans le contexte de l'exécution des mesures d'accompagnement. Dans le cadre de cette analyse, un groupe d'experts de l'administration est également parvenu à la conclusion que l'exigence formulée à l'égard des prestataires de services étrangers d'élire un domicile de notification en Suisse contreviendrait à l'interdiction des restrictions relatives aux prestations de services selon l'art. 17, annexe I, ALCP.

Le Conseil fédéral a décidé par la suite de demander à l'Assemblée fédérale de ratifier la convention n° 94. Les diverses voies de transmission que celle-ci prévoit pourraient réduire les difficultés importantes qui ont surgi en matière de notification des décisions basées sur la loi sur les travailleurs détachés, en particulier pour les entreprises situées dans les États parties à la convention.

Le Conseil fédéral considère avoir répondu à la demande exprimée par le postulat et propose son classement.

2 Commentaire des deux conventions du Conseil de l'Europe

2.1 Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative (convention n° 94)

La Convention européenne du 24 novembre 1977 sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative fait obligation aux États contractants de s'accorder mutuellement assistance pour la notification de documents en matière administrative. Ouverte à la signature en 1977, elle est entrée en vigueur en 1982. Les États parties sont la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la France, l'Italie, le Luxembourg, l'Autriche et l'Espagne. La Suisse l'a signée le 24 novembre 1977. Dans son onzième rapport du 24 août 2016 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe⁴⁰, le Conseil fédéral a déclaré qu'il entendait présenter au Parlement un message concernant l'adhésion à cette convention.

⁴⁰ FF 2016 6823, 6837

La convention offre diverses options de mise en œuvre. Les États parties peuvent choisir s'ils admettent la notification par voie postale et celle par voie diplomatique ou consulaire. Les États voisins de la Suisse ont fait divers usages de ces possibilités: l'Autriche, par exemple, autorise l'application de ces différentes voies en matière fiscale. En revanche, l'Allemagne et l'Italie l'excluent du domaine du commerce extérieur («échanges de marchandises et de services, transactions financières et paiements») et «interdictions et [...] restrictions des échanges transfrontaliers de marchandises»). L'Autriche permet la notification postale directe hormis pour les mesures d'expropriation, pour les décisions de convocation au service militaire et pour les injonctions en matière de droit des armes et de police des étrangers. La désignation des autorités centrales fait également l'objet de solutions distinctes: l'Autriche dispose d'une autorité fédérale pour des thèmes déterminés, tandis que dans tous les autres cas chaque *Land* dispose de sa propre autorité centrale. L'Allemagne a opté pour un bureau par *Land*, alors que la France, l'Italie, l'Espagne et le Luxembourg ont désigné une seule autorité centrale. Enfin, il convient de souligner que l'Allemagne exige une traduction en allemand pour la transmission de documents⁴¹.

2.1.1 Champ d'application

La convention est applicable à toutes les affaires administratives, à l'exception des affaires fiscales et pénales (art. 1, par. 2). Le terme «affaires administratives» n'est pas défini par la convention. Les États peuvent étendre ou limiter son champ d'application par une déclaration. L'art. 1, par. 2, de la convention permet ainsi à un État contractant d'étendre le champ d'application aux questions fiscales ainsi qu'à des procédures visant des infractions dont la répression n'est pas, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence de ses autorités judiciaires. De même, il est possible d'exclure du champ d'application de la convention, en vertu de l'art. 1, par. 3, certaines matières administratives moyennant une déclaration expresse. L'Autriche et l'Estonie ont déclaré faire usage de cette extension du champ d'application pour les questions fiscales.

Par «procédures visant des infractions dont la répression n'est pas, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence de ses autorités judiciaires» il faut entendre celles qui relèvent du droit pénal administratif⁴². Cette formulation a été reprise *mutatis mutandis* de l'art. 1 de la convention européenne du 20 avril 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale⁴³.

⁴¹ Déclaration de l'Allemagne concernant l'art. 11. Selon les informations qu'elles ont transmises, les autorités allemandes appliquent une stricte interdiction de la notification postale. Selon leurs dires cependant, les autorités centrales allemandes font souvent suivre les documents par la poste aux destinataires. Malgré la déclaration de l'Allemagne, la Suisse pourrait donc escompter un gain de temps considérable par rapport à la pratique actuelle.

⁴² Ch. 12 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention européenne n° 94.

⁴³ RS **0.351.1**

2.1.2 Moyens de transmission

La convention s'inspire dans les grandes lignes de la Convention de La Haye du 1^{er} mars 1954 sur la procédure civile⁴⁴ et de la Convention de La Haye du 15 novembre 1965 sur la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale⁴⁵ que la Suisse a ratifiées. Elle prévoit que les États contractants désignent une autorité centrale chargée de recevoir les demandes de notification et d'y donner suite (art. 2, par. 1). Les États fédéraux ont la faculté de désigner plusieurs autorités centrales (art. 2, par. 1; l'Autriche et l'Allemagne ont fait usage de cette possibilité).

En plus de la notification effectuée par l'autorité centrale, la convention prévoit d'autres modes de notification à condition que l'État contractant n'ait pas adressé une déclaration contraire. Un État contractant peut ainsi faire notifier un document au destinataire directement par l'un de ses fonctionnaires consulaires ou l'un de ses agents diplomatiques⁴⁶ (art. 10, par. 1; voie consulaire directe). La possibilité de notifier directement par voie postale est également prévue (art. 11).

La notification par voie diplomatique⁴⁷ demeure du reste toujours ouverte (art. 12, par. 1), mais il serait préférable d'éviter de recourir à ce moyen fastidieux. Lorsqu'elle applique la convention de La Haye sur la notification en matière civile, la Suisse fait usage de ce moyen uniquement si le destinataire est un État ou s'il s'agit d'une personne physique ou d'une organisation internationale jouissant de l'immunité.

2.1.3 Formalités et traitement des demandes de notification

Chaque demande de notification doit être présentée conformément à une formule modèle annexée à cet effet à la convention (art. 3). En règle générale, l'État requis peut notifier le document au destinataire par remise simple lorsque ce dernier est disposé à l'accepter (art. 6, par. 2). Pour le reste, les formes spécifiques de notification prescrites par la législation interne de l'État requis doivent être observées. Il n'est toutefois pas nécessaire de joindre une traduction du document dans les deux derniers cas (art. 7, par. 1). Le destinataire peut toutefois refuser la notification du document au motif qu'il ne connaît pas la langue dans laquelle celui-ci est établi (art. 7, par. 2). L'autorité centrale peut elle-même faire traduire le document dans une langue officielle ou demander une traduction à l'autorité requérante.

⁴⁴ RS 0.274.12

⁴⁵ RS 0.274.131

⁴⁶ Lorsque l'État d'expédition ne dispose dans l'Etat de réception que de personnel diplomatique.

⁴⁷ Un document à notifier par voie diplomatique est d'abord envoyé par l'État requérant à son ministère des affaires étrangères qui l'achemine à son ambassade dans l'État requis. Cette dernière le transmet ensuite au ministère des affaires étrangères de l'État requis.

Si l'État requérant demande le respect d'une forme déterminée pour la notification, l'État requis est tenu de l'observer, à condition qu'elle soit compatible avec son propre droit (art. 6, par. 1, let. b)⁴⁸. Dans ce cas, le document doit être traduit ou accompagné d'une traduction séparée. L'autorité centrale de l'État requis accède à la demande de l'autorité requérante d'effectuer la notification dans un délai déterminé si ce délai peut être respecté (art. 6, par. 3).

La procédure de notification est considérée comme effectuée lorsque l'autorité requise établit une attestation relatant l'exécution de la demande ou les motifs pour lesquels cette dernière n'a pas pu être exécutée (art. 8). La convention prévoit également une formule modèle pour une telle attestation.

2.1.4 Motifs de refus

L'autorité requise peut refuser une notification qui ne respecte pas les termes de la convention; si tel est le cas, elle doit informer sans délai l'autorité requérante des motifs du refus (art. 5). L'art. 14 énumère les motifs de refus possibles. La notification peut ainsi être refusée si la matière sur laquelle porte le document n'est pas touchée par la convention (art. 14, par. 1, let. a). Il est également possible de refuser la demande de notification si le destinataire n'est pas trouvé à l'adresse indiquée par l'autorité requérante ou si son adresse ne peut être facilement déterminée (art. 14, par. 1, let. c). Il convient aussi de souligner que l'autorité requise peut estimer qu'une notification peut porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'État (art. 14, par. 1, let. b). L'État requis dispose ainsi d'une marge de manœuvre suffisante pour être à même de faire une pesée d'intérêts dans le cas d'espèce.

2.1.5 Utilité d'une ratification par la Suisse

La situation juridique actuelle crée régulièrement des incertitudes pour les services administratifs concernés qui doivent notifier des documents à l'étranger et pour les destinataires en Suisse de documents administratifs provenant de l'étranger par voie postale. Même les tribunaux fédéraux n'ont pas de pratique uniforme et consolidée quant à la manière de notifier des documents administratifs à des destinataires se trouvant à l'étranger. Il est nécessaire, pour les services administratifs, que les documents dont ils sont à l'origine puissent être envoyés à l'étranger rapidement, de manière sûre et en conformité avec le droit. Bien que relativement peu d'États du Conseil de l'Europe aient ratifié la convention, quatre États voisins de la Suisse font partie de ceux-là et un grand nombre de notifications ont pour expéditeur ou pour destinataire des personnes se trouvant dans ces pays. Une enquête de la Direction du droit international public auprès des autorités compétentes en France, en Autriche et en Allemagne a montré que ces trois États accueilleraient favorablement une adhésion de la Suisse, qui faciliterait considérablement la collaboration administrative.

⁴⁸ On trouve une réglementation comparable à cette disposition à l'art. 11a, al. 2, de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP); RS 291.

La statistique de l'OFJ pour 2015 a recensé un total de 60 demandes de notification en matière administrative en provenance d'États étrangers, dont 48 émanant d'États parties à la convention. La Suisse a pour sa part émis 286 demandes à des États étrangers par le biais de l'OFJ en 2015⁴⁹, dont 146, soit plus que la moitié, étaient destinées à des États parties à la convention⁵⁰. La quasi-totalité des participants à la consultation approuvent l'adhésion de la Suisse à cette dernière⁵¹.

En outre, les ambassades de Suisse en Italie, en Autriche, en France et en Allemagne reçoivent directement de nombreuses demandes de notification émanant des autorités cantonales et fédérales. Par exemple, l'ambassade en Autriche a reçu 381 demandes en 2015. Dans le seul contexte de l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés, l'ambassade de Suisse en Allemagne a reçu 2343 demandes d'autorités cantonales.

La plupart des notifications en matière administrative concernent l'Allemagne. Selon les précisions demandées par l'OFJ aux autorités allemandes, ces dernières ont reçu en 2015 200 demandes de notification qui pourraient être exécutées selon les règles de la convention n° 94. Tout comme la Suisse, les autorités allemandes ont intérêt à ce que les notifications reposent sur une base légale sûre.

2.1.6 Déclarations de la Suisse concernant la convention

Compte tenu des déclarations formulées notamment par les États voisins de la Suisse et des remarques soulevées dans la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose que la Suisse présente les déclarations suivantes:

- En vertu de l'art. 1, par. 1, la convention s'applique aux procédures pénales (administratives) visant des infractions dont la répression n'est pas, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence d'une autorité judiciaire. Sont exclus de cette extension du champ d'application les documents relevant du droit fiscal et de la surveillance des marchés financiers. Cette déclaration devrait notamment permettre à la convention d'atténuer les problèmes qu'a mis en évidence l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés.
- En vertu de l'art. 1, par. 3, la convention ne s'applique pas en matière de surveillance des marchés financiers et en matière de renseignement.

⁴⁹ Ce chiffre ne comprend pas les 302 notifications émanant de la Caisse centrale de compensation (CdC) à Genève.

⁵⁰ Il convient de signaler que les données statistiques sur une durée plus longue ne suivent par une tendance régulière tant il est vrai que, pour certaines années, un nombre important de procédures à l'étranger a occasionné un dépassement important des valeurs.

⁵¹ Les données de l'année 2015 semblent toutefois fournir un exemple fiable de la situation. Le canton de Zurich suggère d'exclure également le droit en matière de concurrence du champ de la convention.

- En vertu de l’art. 2, par. 1, l’OFJ est désigné comme autorité centrale. Les contacts existants entre autorités compétentes ne sont pas concernés et peuvent être poursuivis⁵².
- En vertu de l’art. 7, par. 2, la Suisse – dans l’hypothèse où le destinataire refuse la notification en Suisse d’un document non traduit – ne procède à une nouvelle notification que lorsque l’autorité requérante fait traduire le document dans la langue officielle du lieu de notification ou remet une traduction dans cette même langue.
- En vertu de l’art. 10, par. 2, la Suisse autorise la notification directe et sans contrainte à ses propres ressortissants, à des ressortissants d’un État tiers ou à des apatrides par un fonctionnaire consulaire ou par un agent diplomatique, à condition que les documents soient accompagnés d’un écrit rédigé dans une langue que le destinataire comprend ou dans la langue officielle du lieu de notification. Il en découle que l’autorité mentionnée dans cet écrit doit informer le destinataire, dans une langue qu’il comprend ou dans la langue officielle du lieu de notification, sur ses droits et ses obligations découlant de la notification du document. La Suisse annexerait un modèle à titre d’information.
- En vertu de l’art. 11, par. 2, la Suisse n’autorise la notification par voie postale à ses propres ressortissants, à des ressortissants d’un État tiers ou à des apatrides qu’à la condition que les documents soient accompagnés d’un écrit rédigé dans une langue que le destinataire comprend ou dans la langue officielle du lieu de notification. Il en découle que l’autorité mentionnée dans cet écrit doit informer le destinataire, dans une langue qu’il comprend, ou dans la langue officielle du lieu de notification, sur ses droits et ses obligations en lien avec la notification du document⁵³. La Suisse annexerait un modèle à titre d’information.

2.2 **Convention européenne sur l’obtention à l’étranger d’informations et de preuves en matière administrative (convention n° 100)**

La Convention européenne du 15 mars 1978 sur l’obtention à l’étranger d’informations et de preuves en matière administrative oblige les États parties à se prêter mutuellement assistance dans le déroulement de procédures administratives par la transmission de moyens de preuve. Elle a été ouverte à la signature en 1978 et est entrée en vigueur en 1983; l’Azerbaïdjan, la Belgique, l’Allemagne⁵⁴, l’Italie, le Luxembourg et le Portugal en sont actuellement parties. La Suisse l’a signée le 15 mars 1978. Dans son onzième rapport du 24 août 2016 sur la Suisse et les con-

⁵² Voir le ch. 18 du rapport explicatif du Conseil de l’Europe sur la convention n° 94.

⁵³ Cette déclaration s’inspire d’une réglementation similaire à l’art. 16 du Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention européenne d’entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.12).

⁵⁴ L’Allemagne a édicté une loi d’application des deux conventions (BGBl. 1981 I 665).

ventions du Conseil de l'Europe⁵⁵, le Conseil fédéral a annoncé qu'il entendait présenter à l'Assemblée fédérale un message en vue de l'adhésion.

2.2.1 Champ d'application de la convention

La convention règle au plan international l'assistance administrative et l'entraide judiciaire en matière administrative. Par assistance administrative, on entend la collaboration à la demande d'un service administratif sur une affaire administrative. L'entraide judiciaire recouvre la collaboration en matière administrative sur commission rogatoire d'une autorité exerçant des fonctions juridictionnelles. La convention ne donne pas de définition de la «matière administrative». Un État contractant peut étendre ou limiter son champ d'application par une déclaration. Il a en tout temps la possibilité de déclarer que la convention s'applique, pour les demandes d'assistance qui lui sont adressées, en matière fiscale ou à toute procédure pénale visant des infractions dont la poursuite et la répression ne sont pas de la compétence de ses autorités judiciaires au moment de la demande. Par «procédure pénale visant des infractions dont la poursuite et la répression ne sont pas de la compétence de ses autorités judiciaires», il faut entendre celle qui relève du droit pénal administratif⁵⁶. Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la convention pour l'État concerné, ce dernier peut déclarer qu'il ne l'appliquera pas à certaines matières administratives⁵⁷.

Chaque État contractant doit désigner une autorité centrale chargée de recevoir les demandes de preuves et d'y donner suite (art. 2). Les États fédéraux peuvent désigner plusieurs autorités centrales. Par exemple, chaque *Land* allemand a désigné sa propre autorité centrale. De plus, chaque État contractant peut désigner d'autres autorités, subsidiaires, dont il fixe la compétence territoriale. L'autorité requérante peut en tout temps s'adresser à l'autorité centrale.

Les demandes d'entraide en vertu de la présente convention doivent être présentées dans l'une des langues officielles de l'État requis ou accompagnées d'une traduction dans cette langue (art. 9). De plus, une demande d'assistance doit être acceptée lorsqu'elle est rédigée dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe, soit le français ou l'anglais (art. 9, par. 2).

⁵⁵ FF 2016 6823, 6837

⁵⁶ Ch. 13 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100.

⁵⁷ L'Italie et l'Allemagne ont déclaré la convention non applicable aux affaires fiscales, aux questions de commerce avec l'étranger (échanges de marchandises et de services, transactions financières et paiements) et aux interdictions et restrictions des échanges transfrontaliers de marchandises. Elles l'ont déclarée applicable aux affaires pénales, avec cependant une réserve en cas de non-réciprocité.

2.2.2 Modalités de l'assistance administrative

La convention couvre trois cas de figure:

- L'autorité de l'État requérant peut demander à l'autorité d'un autre État contractant une information sur le droit, les règlements et les usages de ce dernier en matière administrative⁵⁸ (art. 13). La réponse peut être accompagnée de commentaires explicatifs et prendre la forme d'un rapport sur les modalités d'application dans l'État requis.
- Les autorités des États parties peuvent s'échanger des informations de fait et réclamer des expéditions, des copies ou des extraits de documents administratifs (art. 14). L'échange d'informations et leur transmission doivent respecter les droits des personnes concernées⁵⁹.
- L'autorité requise doit engager les enquêtes nécessaires tout en n'usant que de mesures compatibles avec le droit de l'État requis et sans employer de moyens de contrainte (art. 15). Par enquêtes, la convention entend par exemple l'inspection locale, un constat administratif ou des informations sur un comportement déterminé⁶⁰.

L'autorité requise peut se réserver expressément le droit d'utiliser les renseignements et les documents qui lui ont été fournis uniquement aux fins précisées dans la demande d'assistance (art. 16, par. 1). Cette autorité est libre de formuler elle-même la réponse, de transmettre la demande à l'autorité compétente pour formuler la réponse (art. 17, par. 1)⁶¹ ou de mandater un tiers à cet effet (art. 17, par. 2).

En règle générale, les frais relatifs à une demande d'assistance sont à la charge de l'État requis (art. 8). Ce dernier peut cependant demander le remboursement de certaines dépenses occasionnées par l'intervention d'un expert ou par l'établissement d'une traduction (art. 18).

2.2.3 Assistance en matière administrative

La convention opère une distinction systématique entre l'assistance administrative, qui est requise aux autorités administratives et prêtée par ces dernières, et l'entraide judiciaire en matière administrative, accordée par une juridiction administrative ou par une autorité qui exerce des fonctions juridictionnelles. L'entraide judiciaire permet à l'État requérant de demander à l'autorité compétente de l'État requis de procéder à des enquêtes (art. 19, par. 1). Par enquêtes, on entend les mesures d'instruction usuelles ordonnées en matière administrative et judiciaire telles que les auditions de témoins et les dépositions sous serment⁶². Il est toutefois important que ces

⁵⁸ Ch. 44 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100

⁵⁹ Ch. 48 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100

⁶⁰ Ch. 49 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100

⁶¹ Il peut s'agir d'une autorité cantonale dans le cas où la demande est régie par du droit administratif cantonal.

⁶² Ch. 60 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100

mesures soient autorisées par le droit de l'État requis (art. 19, par. 1), de même que l'usage de la contrainte doit être prévu (art. 20, par. 1).

En matière d'entraide judiciaire aussi, la règle veut que les frais soient normalement pris en charge par l'État requis, à l'exception des frais engagés pour le recours à un expert, la traduction de documents ou des formes particulières de procédure, qui doivent être remboursés par l'État requérant (art. 21).

2.2.4 Motifs de refus

Les possibilités dont dispose un État requis pour refuser une demande d'entraide revêtent une importance primordiale (art. 7). Si l'État requis considère qu'une demande d'entraide – et les déclarations de l'État requérant – ne porte pas sur une matière administrative au sens de la convention, il peut refuser d'y donner suite en indiquant les motifs. Il en va de même pour une demande dont l'exécution est de nature à porter atteinte «à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels» de l'État requis⁶³ (art. 7, par. 1, let. b). Un refus peut en particulier être opposé aux demandes qui portent atteinte aux droits fondamentaux ou aux intérêts essentiels de personnes touchées par ces demandes (art. 7, par. 1, let. c) ou à celles qui ne sont pas compatibles avec le droit interne de l'État requis (art. 7, par. 1, let. d). De telles restrictions permettent de faire face aux inquiétudes relatives au fait que les demandes d'entraide fondées sur cette convention pourraient conduire à une détérioration de la situation juridique des particuliers. Les autorités centrales auront pour mission d'examiner avec attention et, le cas échéant, après consultation des autorités compétentes s'il existe un motif de refus.

2.2.5 Utilité d'une ratification par la Suisse

Bien que peu d'États aient adhéré à la convention, sa ratification par la Suisse présentera des avantages pour les autorités administratives de la Confédération et des cantons, mais aussi pour des personnes susceptibles d'être concernées par des mesures d'assistance administrative ou d'entraide judiciaire. Il ne fait aucun doute que la collaboration administrative transfrontalière, en particulier entre les deux États voisins que sont l'Allemagne et l'Italie, s'en trouvera facilitée et qu'elle reposera désormais sur des bases solides⁶⁴. Quant à certains inconvénients évoqués dans la consultation, on y palliera par une réserve désignant les mesures qui peuvent être admises, tandis que les nombreux motifs de refus (art. 7) permettront de régler de manière pertinente certaines demandes et de prendre en compte au mieux les intérêts publics et privés qui pourraient entrer en conflit avec le traitement des demandes.

⁶³ La notion d'«intérêts essentiels» s'étend aussi aux intérêts financiers ou économiques de l'État contractant; voir ch. 32 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100.

⁶⁴ Selon les informations des autorités allemandes, la convention n° 100 n'a certes pas pris une grande importance dans la pratique administrative mais elle a simplifié l'assistance administrative dans ce domaine. Elles n'auraient pas eu connaissance à ce jour d'une demande d'administration de preuve de la part de la Suisse.

Comme mentionné ci-dessus, il incombe à l'OFJ en tant qu'autorité centrale au sens de la convention, de recevoir et d'examiner les demandes d'administration de preuve émanant des États parties. Si aucun motif ne s'y oppose, l'OFJ transmet la demande pour exécution à l'autorité administrative compétente de la Confédération ou des cantons. Celle-ci prend les mesures de collecte de moyens de preuve que permet le droit suisse. Le règlement de la demande, c'est-à-dire la transmission des preuves collectées à l'autorité étrangère, incombe à nouveau à l'OFJ. Son rôle sera inscrit dans l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police⁶⁵.

2.2.6 Déclarations de la Suisse concernant la convention

De l'avis du Conseil fédéral, la Suisse devrait faire usage de diverses options et formuler les déclarations qui s'y rapportent. Le Conseil fédéral propose qu'elle émette les déclarations suivantes:

- En vertu de l'art. 1, par. 2, la convention s'applique aux procédures (pénales) administratives visant des infractions dont la répression n'est pas, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence d'une autorité judiciaire. Sont exclues de cette extension du champ d'application les demandes relevant du droit fiscal et de la surveillance des marchés financiers.
- En vertu de l'art. 1, par. 3, la convention ne s'applique pas aux matières relevant de la législation sur la surveillance des marchés financiers et du renseignement.
- En vertu de l'art. 2, par. 1, l'OFJ est désigné comme autorité centrale. Ici aussi il sied de signaler que les contacts directs entre les autorités compétentes suisses et leurs partenaires à l'étranger – tels que ceux noués par la FINMA⁶⁶ ou l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) – peuvent se poursuivre sans que l'OFJ ne doive être sollicité⁶⁷. Les bases conventionnelles spécifiques à certains domaines, qui concernent la

⁶⁵ RS 172.213.1

⁶⁶ Selon la déclaration prévue par la Suisse, la surveillance des marchés financiers est exclue du domaine d'application de la convention.

⁶⁷ Voir ch. 19 du rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention n° 100: «En effet, la Convention prévoit, à côté de cette voie principale ou normale de transmission, d'autres voies que l'on pourrait qualifier de subsidiaires et qui sont, dans l'ordre: la communication directe entre autorités, utilisable par le biais de l'article 12, ou l'exécution par la voie diplomatique ou consulaire des commissions rogatoires, prévue à l'article 22». Selon l'art. 12 de la convention, les accords, arrangements et usage, présents ou futurs, priment la convention. Ceci est important par ex. pour les domaines d'activités de fedpol: l'échange direct d'informations entre le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et les institutions partenaires étrangères se fonde sur la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (RS 955.0) et s'effectue selon les prescriptions du «Groupe d'action financière» et l'«Egmont Group». Il n'est pas touché par la convention.

coopération entre autorités et qui permettent des contacts directs, priment la convention⁶⁸.

- En vertu de l’art. 22, la Suisse autorise l’exécution de mesures d’instruction sur son territoire par des agents diplomatiques ou des fonctionnaires consulaires à condition qu’ils ne fassent pas usage de la contrainte et que ces mesures concernent exclusivement des ressortissants de l’État requérant ou d’un État que ce dernier représente⁶⁹. Si la mesure d’instruction concerne un ressortissant suisse ou un ressortissant d’un État tiers, la Suisse n’autorise son exécution que pour autant qu’il n’y ait pas usage de la contrainte et que l’autorité centrale l’ait préalablement autorisée.

3 Explications sur les dispositions de mise en œuvre

3.1 Modification de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative

Comme mentionné précédemment, l’adhésion à la convention n° 94 vise à faciliter la notification de documents officiels depuis l’étranger en Suisse et celle depuis la Suisse à un destinataire à l’étranger. Dès lors, une modification de l’art. 11b de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁷⁰ s’impose.

Il faut en outre habiliter le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux sur l’entraide judiciaire en matière administrative et l’assistance administrative. De tels traités permettent de régler les modalités de la notification et d’en abrégier la procédure. Ils contribuent à faciliter la coopération internationale, en particulier avec les États qui ne sont pas parties aux conventions n° 94 et n° 100.

3.2 Modifications de trois lois en lien avec le droit de la propriété intellectuelle

Les transactions juridiques et les échanges d’informations entre autorités dans le domaine de la propriété intellectuelle se sont intensifiés sur le plan international. Dans la mesure où une autorité étrangère autorise la notification directe, il n’y a plus de raison que la Suisse persiste dans l’exigence d’un domicile de notification sur son propre territoire. Il convient de ce fait d’adapter les dispositions en la matière dans la

⁶⁸ Par ex., lorsque des sections de cours d’eau touchent à la frontière nationale, il incombe au DETEC en vertu des art. 7 et 38 de la loi du 22 décembre 1916 sur les forces hydrauliques (RS 721.80) de constituer les droits d’utilisation et d’octroyer les concessions de droits d’eau. Comme base pour la concession, les États concernés ont conclu dans chaque cas une convention bilatérale qui règle le principe de l’utilisation des sections de cours d’eau en cause et la coopération administrative (par ex. la Convention du 29 octobre 2003 entre la Confédération suisse et la République d’Autriche au sujet de l’utilisation de la force hydraulique de l’Inn et de ses affluents dans la région frontalière; RS 0.721.809.163.1).

⁶⁹ La Belgique, l’Italie et l’Allemagne ont formulé une déclaration similaire.

⁷⁰ RS 172.021

loi du 28 août 1992 sur la protection des marques⁷¹, dans la loi du 5 octobre 2001 sur les designs⁷² et dans la loi du 25 juin 1954 sur les brevets⁷³. L'Institut de la propriété intellectuelle (IPI) recevra la compétence d'expliquer aux autorités compétentes étrangères que la Suisse admet la notification postale directe dans le domaine de la propriété intellectuelle pour autant que l'État étranger applique la réciprocité. Cette pratique est particulièrement importante dans les relations avec l'UE, où on autorisera à l'avenir d'un commun accord une notification postale directe de documents de l'IPI vers l'UE et inversement de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) vers la Suisse.

Pour des raisons rédactionnelles, il convient en outre d'adapter l'art. 19 de la loi sur les designs: comme l'abréviation «IPI» est introduite à l'art. 18, il n'est plus nécessaire d'écrire en toutes lettres à l'art. 19 «Institut fédéral de la Propriété intellectuelle».

4 Conséquences des conventions et des dispositions de mise en œuvre

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

L'adhésion aux deux conventions a un impact financier qui découle tout d'abord de la simplification du déroulement des procédures, mais dont le montant est difficile à évaluer. L'OFJ devra, en tant qu'autorité centrale au sens des deux conventions, réceptionner les demandes qui lui parviendront de l'étranger, les traiter ou les transmettre aux autorités compétentes, puis acheminer les actes d'exécution à l'autorité étrangère; viendront s'ajouter aux coûts engendrés par ces opérations ceux induits, le cas échéant, par l'administration formelle de preuves (et des recours qui pourront en résulter) ainsi que par des décomptes de frais.

4.1.2 Conséquences sur le personnel

En tant qu'autorité centrale, l'OFJ sera responsable de l'exécution des demandes étrangères, qu'il ne pourra traiter que s'il dispose des ressources nécessaires. Même si on ne peut évaluer que difficilement l'augmentation – certaine – du nombre de demandes due à l'entrée en vigueur des conventions, il faut compter néanmoins avec le triplement des coûts opérationnels pour la notification et l'administration des preuves. En tant que nouvelle autorité centrale, l'OFJ devra effectuer un travail de fond (notamment en fournissant un guide d'entraide judiciaire en matière administrative) et assumer des tâches de conseil vis-à-vis des autorités suisses et étrangères. Compte tenu des incertitudes concernant les dépenses que généreront les nouvelles tâches, il est prévu de créer dans un premier temps à l'OFJ l'équivalent de 3 nou-

⁷¹ RS 232.11

⁷² RS 232.12

⁷³ RS 232.14

veaux postes à plein temps pour du personnel juridique et non juridique. Les besoins en personnel seront réévalués au plus tard au 1^{er} trimestre 2021. On peut justifier ces nouveaux postes comme suit:

- Il incombe à l’OFJ en tant qu’autorité centrale de transmettre les demandes de notification des autorités cantonales et fédérales aux autorités centrales étrangères, pour autant que les documents ne puissent pas être notifiés directement au destinataire. La nouvelle base juridique entraînera l’augmentation des demandes de notification, comme l’ont montré les expériences faites dans le domaine de l’entraide judiciaire civile et pénale. Aujourd’hui, il en traite environ 380 par an, qui sont exécutées sans obligation de droit international, et par du personnel qui doit en principe exécuter d’autres tâches en matière d’entraide civile et pénale. Il est aujourd’hui manifeste que les autorités suisses doivent faire des demandes de notification à l’étranger. C’est là une des raisons principales pour ratifier les conventions. La nouvelle obligation internationale concernant la notification et l’obtention de preuves en matière d’assistance administrative modifie la manière de répondre aux demandes de notification en question. Dans le domaine de l’entraide internationale, notamment, de nouvelles tâches sont apparues ces dernières années à l’OFJ en raison de l’entrée en vigueur de nouvelles bases juridiques bilatérales ou multilatérales pour la collaboration internationale en matière pénale et, par conséquent, le nombre de cas dans les types d’affaires les plus importants a constamment augmenté. Jusqu’ici, les ressources existantes ont réussi de justesse à résorber l’augmentation de la charge de travail mais les délais de traitement de traitement se sont allongés. Cela contrevient manifestement à l’obligation de célérité inscrite dans l’EIMP⁷⁴, raison pour laquelle l’OFJ ne pourra pas exécuter les tâches supplémentaires dans le domaine de l’entraide administrative avec les ressources en personnel existantes.
- La notification de documents effectuée jusqu’ici par le DFAE et les missions diplomatiques suisses *via* la voie diplomatique sera exécutée désormais par le biais de l’autorité centrale. Même dans les cas où la notification postale directe serait autorisée, l’autorité centrale devra intervenir par exemple pour soutenir les recherches de l’adresse ou du lieu de séjour du destinataire, ce qui ressort aussi de l’expérience faite en matière d’entraide judiciaire civile et pénale. Il faut encore y ajouter les conseils que ne manqueront pas de demander les autorités suisses.
- L’autorité centrale devra procéder au préalable à l’examen formel et matériel des demandes de notification étrangères, ce qui l’obligera vraisemblablement à demander des informations complémentaires à l’État requérant. Il faudra sans doute rechercher des adresses auprès du contrôle des habitants, par exemple. En cas de rejet d’une demande étrangère, l’autorité centrale devra motiver sa décision. On peut s’attendre à devoir fournir des conseils par exemple à des personnes en Suisse qui ont reçu directement des documents notifiés de l’étranger.

⁷⁴ Art. 17a EIMP (RS 351.1)

- Les tâches qui incomberont à l’OFJ en tant qu’autorité centrale au sens de la convention sur l’obtention des preuves seront probablement les mêmes. L’examen préalable des demandes étrangères, notamment, demandera beaucoup de travail: s’agit-il d’une question administrative qui ressortit au champ d’application de la convention? Les conditions de la convention sont-elles remplies? Quelle autorité suisse est compétente pour l’exécution? L’OFJ devra aussi fournir un effort supplémentaire pour transmettre les preuves collectées par l’autorité compétente au fond à l’autorité requérante étrangère. Tout comme la procédure d’accord prévue par la déclaration à l’art. 22.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les deux conventions ont également une incidence sur le droit administratif cantonal en ce sens que, d’après les dispositions contenues dans la convention n° 94, les cantons sont aussi habilités à notifier des actes administratifs à un destinataire se trouvant dans un État contractant, ce qui devrait constituer un avantage. Si une demande d’administration de preuves émanant d’un État contractant est régie par le droit administratif cantonal ou par une procédure administrative cantonale, elle sera certes reçue par l’OFJ en tant qu’autorité centrale, mais acheminée à l’autorité cantonale compétente en vue de son exécution. Il ne faut pas s’attendre à une hausse marquée des coûts pour les cantons.

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

5.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n’est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷⁵, ni dans l’arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷⁶. Comme expliqué sous ch. 1, les travaux internes en vue de l’exécution des mesures d’accompagnement ont eu pour conséquence que ce projet a été repris après l’adoption du programme de législature.

5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n’a pas de liens directs avec les stratégies du Conseil fédéral.

⁷⁵ FF 2016 981

⁷⁶ FF 2016 1113

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui donne à la Confédération une compétence générale en matière d'affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux, pour autant que leur conclusion ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁷⁷). En l'absence d'une telle disposition, l'approbation des deux conventions appartient à l'Assemblée fédérale.

Les modifications des dispositions de mise en œuvre se fondent sur les normes de compétence constitutionnelles déterminantes pour ces lois fédérales.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'après l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁷⁸, sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les dispositions considérées comme importantes doivent en principe être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 4, Cst.

Les deux conventions règlent la problématique de la notification et de l'entraide en matière administrative que le droit interne traite au niveau législatif. Elles ont une incidence sur le statut juridique des particuliers ayant fait l'objet d'une notification et d'une mesure d'instruction ainsi que sur leur situation légale dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire administrative en Suisse ou à l'étranger. Ces conventions concernent également les demandes de notification et de mesures d'instruction que les cantons présentent à l'étranger en se fondant sur leur législation cantonale.

Il s'ensuit que l'arrêté fédéral portant approbation des deux conventions doit être sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

En vertu de l'art. 141a Cst., les modifications constitutionnelles et de lois liées à la mise en œuvre d'un traité qui est sujet au référendum peuvent être intégrées à l'arrêté portant approbation de ce traité. Les dispositions légales proposées dans le projet contribuent à la mise en œuvre des deux conventions. Il s'agit notamment de simplifier les modalités de notification sur le plan international et dans certains domaines de façon à les rendre compatibles avec la convention n° 94. De plus, le

⁷⁷ RS 172.010

⁷⁸ RS 171.10

Conseil fédéral doit être habilité à conclure seul des accords bilatéraux sur l'assistance administrative et l'entraide judiciaire en matière administrative. Les modifications de lois figurant en annexe de l'arrêté fédéral servent à la mise en œuvre des deux conventions et peuvent de ce fait être intégrées à l'arrêté d'approbation.

6.3 Entrée en vigueur

Les deux conventions énoncent les mêmes dispositions au sujet de l'entrée en vigueur. Pour la Suisse, celle-ci aura lieu le premier jour du mois qui suivra l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt des instruments de ratification⁷⁹. Le Conseil fédéral déposera les instruments de ratification, en l'absence de référendum, après l'échéance du délai référendaire ou, en cas de référendum, après acceptation de l'arrêté fédéral. L'art. 4, al. 2, de l'arrêté fédéral lui confère la compétence de fixer l'entrée en vigueur de la modification des lois fédérales permettant la mise en œuvre des deux conventions.

⁷⁹ Art. 17, par. 3, de la convention n° 94; art. 23, par. 3, de la convention n° 100