

05.016

**Message  
concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération  
en matière de lutte contre la criminalité**

du 26 janvier 2005

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord signé le 27 juillet 2004 entre la Confédération suisse et la République de Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 janvier 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*La criminalité transfrontalière ne pourra être jugulée ni combattue efficacement sans un engagement des Etats sur le plan interétatique. Il convient donc de s'appliquer à développer non seulement certaines mesures, mais aussi les instruments de la coopération policière aux niveaux régional, bilatéral et multilatéral.*

*Le présent Accord entre la Suisse et la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité permettra de renforcer la coopération bilatérale avec l'un des pays-clés d'Europe du Sud-Est. Les négociations qui ont eu lieu en 2003 et 2004 se sont terminées le 27 juillet 2004 par la signature du présent Accord à Berne. Ce document règle la coopération transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu du droit national de chaque pays et améliore la coopération existante avec Interpol en matière d'échange d'informations et de données policières, tout en respectant les principes régissant la protection des données. Il prévoit aussi la possibilité d'une coopération ponctuelle allant au-delà des réglementations prévues par Interpol (p.ex. la constitution de groupes communs de contrôle, d'observation et d'investigation), mais ne touche pas à la répartition actuelle des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas affectées. La coopération policière dans le cadre de délits politiques, militaires et fiscaux est exclue.*

*Le présent Accord se range parmi les nombreux efforts consentis par la Suisse dans le but de renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière grâce à des accords de coopération bilatéraux. Des accords similaires ont déjà été conclus avec nos voisins (Allemagne<sup>1</sup>, Autriche/Principauté de Liechtenstein<sup>2</sup>, France<sup>3</sup>, Italie<sup>4</sup>) ainsi qu'avec la Hongrie<sup>5</sup>. L'Accord avec la Slovénie est, à l'instar de celui avec la Hongrie, un accord de police qui règle la coopération avec les autorités d'un pays non voisin. Les deux accords présentent, dès lors, des dispositions similaires.*

*L'Accord avec la Slovénie crée les conditions permettant d'intensifier la coopération policière, déjà fructueuse, entre les deux pays. Il contribue ainsi à atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière de police.*

1 RS 0.360.136.1

2 RS 0.360.163.1

3 RS 0.360.349.1

4 RS 0.360.454.1

5 RS 0.361.418.1

# Message

## 1 Partie générale

### 1.1 Contexte

La coopération étroite avec les autorités de police étrangères est une nécessité si l'on veut enrayer la criminalité transfrontalière et lutter efficacement contre ce phénomène. Face au caractère transfrontalier des nouvelles formes de criminalité, les autorités de police ne sont guère en mesure, sans la participation des services étrangers, de démasquer les structures des réseaux criminels internationaux – notamment leur organisation, leurs membres, leurs moyens de communication et leurs infractions – ou de les combattre avec efficacité. Or une coopération policière transnationale étroite n'est possible que s'il existe des instruments juridiques contraignants, qui garantissent aux services compétents la clarté et la sécurité juridiques nécessaires concernant les formes de coopération admises, le déroulement des procédures et les normes applicables en matière de protection des données.

Les statuts de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol)<sup>6</sup> fournissent certes une bonne base à l'appui mutuel des autorités de police au sein de l'Europe, là où une coopération étroite est particulièrement de mise, mais ils n'ont pas toujours force de loi et leur formulation est trop générale. S'agissant de la protection des données, les règlements d'Interpol ne contiennent que des dispositions concernant les systèmes de communication et d'information mis à disposition par l'organisation. Les Etats membres sont seuls responsables du respect des dispositions relatives à la protection des données lors des échanges directs entre les différents bureaux centraux nationaux d'Interpol. Interpol conseille dès lors aux Etats membres d'établir des accords bilatéraux complémentaires taillés sur mesure.

D'un point de vue policier, il est important que les autorités slovènes chargées de la sécurité puissent transmettre directement aux autorités de police suisses, conformément à des dispositions précises en matière de procédure et de protection des données, des informations concernant les aspects opérationnels, stratégiques, techniques et autres qui déterminent la pratique policière ou l'influencent. La situation géographique de la Slovénie permet à ses autorités de police d'obtenir des informations fondées sur les organisations criminelles, sur le trafic illicite de stupéfiants, sur les filières de passeurs et la traite d'êtres humains, de même que sur l'immigration illégale associée au crime organisé. La Suisse disposant, elle aussi, d'informations pouvant se révéler fort utiles pour les autorités slovènes dans leurs efforts pour prévenir et combattre la criminalité transfrontalière, la transmission d'informations à la Slovénie peut aussi avoir, indirectement, des effets positifs sur la lutte contre la criminalité en Suisse.

Cela étant, suite à une analyse approfondie de la criminalité et eu égard à la mobilité croissante des criminels opérant au niveau international, les deux Parties contractantes ont conclu que le présent Accord permettra, ces prochaines années, d'améliorer de manière ciblée et durable la coopération avec Interpol.

<sup>6</sup> RS 351.21

## 1.2

### Déroulement des négociations

Dans un courrier daté du 13 juillet 2001, le Ministère de l'Intérieur slovène a proposé à la Suisse un projet d'accord bilatéral en matière de coopération policière. La Suisse a soumis ce projet à un premier examen, à la suite duquel elle a déclaré au Ministère de l'Intérieur slovène être intéressée, sur le fond, par une intensification de la coopération entre leurs deux pays. Elle a toutefois proposé que des experts des deux pays définissent préalablement, sur la base du projet d'accord slovène, quels étaient les besoins concrets en termes de coopération et quelles mesures permettraient de répondre à ces besoins.

C'est ainsi qu'une rencontre d'experts s'est tenue les 16 et 17 avril 2002 à Berne pour évaluer les possibilités et les besoins concrets. Les experts se sont accordés à dire que le meilleur moyen d'améliorer la coopération transfrontalière actuelle, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, passait par la conclusion d'un accord entre les deux Etats. Forte de cette constatation, la cheffe du Département fédéral de justice et police de l'époque avait chargé l'Office fédéral de la police (fedpol) d'entamer des négociations formelles avec la Slovaquie en vue d'élaborer un accord.

Au cours du second semestre de 2002, fedpol a soumis à la Slovaquie un contre-projet suisse d'accord de coopération. Les premières négociations ont eu lieu les 27 et 28 janvier 2003 à Ljubljana. Un premier projet d'accord commun a alors été élaboré sur la base des deux avant-projets. Le second cycle de négociations des 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2003 à Berne a permis de corriger et de parapher ce projet.

L'Accord entre la Confédération suisse et la République de Slovaquie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité a été signé le 27 juillet 2004 à Berne, à l'occasion d'une visite de Monsieur Rado Bohinc, ministre slovène de l'Intérieur.

## 2

### Partie spéciale

### 2.1

#### Systématique

Evoquant le désir «de contribuer au renforcement des relations entre les deux Etats», le préambule de l'Accord fait tout d'abord implicitement référence à la coopération policière existante, qui s'opère, d'une part, dans le cadre d'Interpol et, d'autre part, sur la base du droit national des deux Parties contractantes. Le par. 2 met en évidence l'importance que revêt la coopération transfrontalière entre les polices ou d'autres autorités compétentes, en particulier dans la lutte contre le crime organisé, le trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, ainsi que le terrorisme. Les par. 3 et 4 rappellent les principes du droit international public qui constituent la base de la coopération entre les deux Etats.

Les art. 1 et 2 fixent l'objectif et le champ d'application pratique de l'Accord. S'agissant du droit applicable, les art. 3 et 4 prévoient que la coopération se déroule conformément au droit national des Parties et à leurs obligations résultant d'accords internationaux.

Les art. 5 à 10 règlent les principales mesures de coopération pour des Etats non voisins. Il s'agit de l'échange mutuel de données à caractère personnel ou non personnel, de l'intensification de la communication, de la mise sur pied de groupes de travail communs, du renforcement de la coordination, de la coopération dans les domaines de l'entraînement et de la formation ainsi que de la coopération interve-



### *Droit national (art. 3)*

L'art. 3 consacre la primauté du droit national des Parties. Ainsi, la mise en œuvre, sur le plan opérationnel, des formes de coopération prévues par l'Accord se déroulera toujours, en Suisse, conformément au droit suisse, notamment dans l'application des prescriptions nationales relatives à la compétence, à la procédure et à la forme. Il n'est possible de dire que dans des cas concrets quels actes législatifs du droit suisse pertinents pour le domaine policier sont effectivement applicables<sup>8</sup>.

Le renvoi au droit national indique par ailleurs que des mesures coercitives<sup>9</sup> pourront être ordonnées par la seule voie de l'entraide judiciaire.

### *Accords internationaux (art. 4)*

L'art. 4 contient une réserve en faveur des accords internationaux existants. Ainsi, l'Accord ne déroge en rien aux dispositions émanant d'accords internationaux bi- ou multilatéraux contraignants pour la Suisse ou la Slovaquie. Cela dit, cette clause implique aussi que les règles du présent Accord introduisant des modifications ou une concrétisation des droits et des obligations émanant d'accords internationaux doivent être respectées.

## **2.2.2 Domaines de coopération**

### *Echange d'informations (art. 5, par. 1)*

L'art. 5, par. 1, règle l'assistance que les Parties se portent mutuellement en échangeant des données et du matériel à caractère personnel ou non personnel. L'échange de données et de matériel à caractère personnel comprend la communication, par exemple, des données personnelles de personnes ayant participé à des infractions, de renseignements concernant des suspects, d'informations sur le mode opératoire des criminels ou des mesures qui ont été prises (cf. let. a). Cet échange d'informations à caractère personnel sert en premier lieu aux tâches opérationnelles de police, mais peut aussi s'avérer utile dans d'autres domaines. Quant à l'échange général d'informations à caractère non personnel, il inclut, entre autres, la transmission de nouveaux éléments relevant de la criminalistique ou de la criminologie, l'information sur des modifications de lois entrant dans le champ d'application de l'Accord ou l'échange d'analyses et de points de la situation d'ordre général.

Le par. 1 n'énumère pas de manière exhaustive les domaines dans lesquels les Parties peuvent échanger des données. Comme nous l'avons déjà mentionné, le droit national des Parties contractantes est déterminant pour tous les aspects ayant trait à l'étendue de l'échange de données et aux principes le régissant. Sont ainsi applicables en Suisse l'art. 351<sup>quinquies</sup> CP, ainsi que les dispositions de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)<sup>10</sup>. Les motifs

<sup>8</sup> Alors que l'entraide judiciaire internationale en matière pénale est réglée dans la loi sur l'entraide judiciaire, il manque une codification correspondante, unique et détaillée, de la coopération policière internationale. En effet, ce domaine est réglé, pour l'essentiel, de manière parcellaire dans différentes lois et ordonnances fédérales et cantonales.

<sup>9</sup> Les mesures coercitives devant emprunter la voie de l'entraide judiciaire sont notamment la perquisition, le séquestre ou la remise d'objets, la levée forcée de secrets protégés par la loi pour la remise d'objets et de valeurs, ainsi que les écoutes téléphoniques à des fins de recherches.

<sup>10</sup> RS 351.1

d'irrecevabilité prévus à l'art. 3 EIMP sont donc aussi applicables. Dès lors, la remise d'informations liées à des délits politiques, militaires et fiscaux n'est pas autorisée, ni celle de données relevant du domaine de la protection de l'Etat dans la mesure où l'infraction relève du délit politique. De même, l'échange informatisé d'informations par une procédure en ligne est exclu, car l'Accord ne contient pas de dispositions le prévoyant.

#### *Intensification de la communication entre les Parties (art. 5, par. 2)*

L'échange mutuel d'informations visé à l'art. 5, par. 2, est complété par des mesures en matière de communication. Afin d'intensifier la communication, les Parties se prêteront assistance notamment en désignant des personnes de contact ayant des connaissances de la langue de l'autre Partie. Par ailleurs, les Parties pourront aussi échanger des listes mentionnant les principaux moyens de télécommunication.

#### *Groupes de travail communs (art. 6)*

Conformément à l'art. 6, des groupes de travail communs pourront être formés en fonction des besoins (par exemple des équipes d'analyse chargées d'élaborer des points de la situation). Les agents d'une Partie qui assument, sur le territoire de l'autre Partie, des fonctions de conseil et d'appui, ne pourront disposer du pouvoir de souveraineté. C'est sciemment que les Parties ont opté pour une formulation qui permette aux autorités de police de mettre en place avec toute la souplesse voulue des modes de coopération sans exercice du droit de souveraineté.

#### *Renforcement de la coordination (art. 7)*

La lutte contre la criminalité transfrontalière peut amener un Etat à planifier, de concert avec d'autres Etats concernés, des opérations de police prévues au niveau national et à coordonner avec eux, au besoin, le moment prévu pour les interventions. Conformément à l'art. 7, il sera donc possible d'agir, en cas de nécessité, de manière coordonnée sur le territoire respectif des Etats concernés lors de la planification ou de la mise en œuvre de mesures opérationnelles<sup>11</sup>.

#### *Entraînement et formation (art. 8)*

En vertu de l'art. 8, la coopération pourra être renforcée par le biais de mesures de formation et de perfectionnement. A cet effet, l'échange mutuel d'informations pertinentes pour la coopération concernant, d'une part, les prescriptions du droit national des Parties et, d'autre part, les modifications apportées au droit, revêtira un caractère prioritaire. Cela dit, la coopération pourra aussi porter sur l'amélioration et le perfectionnement des connaissances de la langue ou des langues de l'autre Partie. Une intensification de la coopération dans le domaine de l'entraînement et de la formation pourra créer des effets de synergies.

<sup>11</sup> Sont considérées comme mesures opérationnelles les livraisons contrôlées, les observations, les investigations secrètes, les perquisitions, etc.

### **2.2.3 Procédure et frais (art. 9)**

Les demandes d'informations ou les autres requêtes d'assistance devront être déposées en la forme écrite. Elles mentionneront au moins les données suivantes:

- la désignation de l'autorité qui a formulé la demande;
- l'objet des vérifications policières et le motif de la demande;
- les données concernant toutes les personnes principales mentionnées dans la demande;
- le lien entre la demande et une infraction;
- une brève description du principal état de fait, notamment les points de référence avec le pays requis.

Dans les cas d'espèce, les autorités compétentes pourront se communiquer mutuellement et spontanément des informations pour autant que celles-ci soient pertinentes pour le destinataire dans la prévention de dangers concrets pour la sécurité publique ou dans la lutte contre les infractions.

Vu sous l'angle financier et eu égard au principe de la gratuité de la coopération transfrontalière, les frais découlant du traitement d'une demande formulée par l'autre Partie ne seront pas facturés. Ce principe souffrira des exceptions dans le cadre de la coopération prévue à l'art. 7 (Renforcement de la coordination). Songeons à la situation où une Partie parviendra, grâce aux techniques d'enquête coûteuses mises en œuvre sur le territoire de l'autre Partie, à confisquer des biens patrimoniaux considérables. Les représentants des autorités compétentes seront alors tenus de s'entendre, avant ou après le traitement de la demande, sur la question de savoir si les frais qui en découleront devront être facturés en tout ou partie. Or, dans cette question, il est déterminant de savoir si le partage des avoirs confisqués fait l'objet d'un arrangement entre les deux Parties. La décision de pouvoir conclure un tel arrangement ne relève cependant pas du présent Accord.

### **2.2.4 Attachés de police (art. 10)**

Aux termes de l'art. 10, les gouvernements des Parties pourront passer des arrangements bilatéraux portant sur le détachement de durée limitée ou illimitée d'attachés de police d'une Partie auprès des services de police de l'autre Partie. Ces attachés prêteront leur aide dans les enquêtes de police judiciaire menées par les autorités suisses et conseilleront les autorités de poursuite pénale compétentes de l'Etat d'accueil dans les affaires importantes d'entraide judiciaire. Ils ne pourront assumer par contre aucune tâche relevant du pouvoir de souveraineté. La Suisse n'envisage pas, pour le moment, d'envoyer, à titre permanent, un attaché en Slovénie. En revanche, l'attaché en poste en Italie devra être accrédité en Slovénie.

### **2.2.5 Protection des données et remise à des Etats tiers**

La coopération entre les autorités policières comportera notamment l'échange de données personnelles, dont l'échange de données sensibles. Ces données personnelles seront échangées directement entre les autorités policières responsables de

l'exécution, transmises à d'autres services et éventuellement enregistrées dans des systèmes d'information de police nationaux. Le traitement de ces données affectera les droits de la personnalité des personnes intéressées. L'art. 5, par. 3, et les art. 11 et 12 sont destinés à mettre en accord les objectifs de la coopération policière et ceux de la protection de la personnalité. Ces dispositions permettront en outre de fixer pour tous les services impliqués un standard minimal uniforme pour le traitement de données personnelles et pour l'utilisation d'informations secrètes.

*Protection des données (art. 5, par. 3 et art. 11)*

L'art. 5, par. 3 et l'art. 11 indiquent les principales prescriptions régissant la transmission de données personnelles, qui devront être impérativement observées dans le cadre de la coopération déployée par les autorités des deux pays pour lutter contre la criminalité.

Ces prescriptions sont conformes aux dispositions de la législation suisse sur la protection des données, à celles de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ainsi qu'à celles des accords multilatéraux ratifiés par la Suisse. Sur le plan multilatéral, les deux textes essentiels dans ce domaine sont la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel [convention STE n° 108]<sup>12</sup> et la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police [R (87) 15].

En matière de protection des données, la fixation de principes contraignants pour les deux Etats a été largement facilitée du fait que la Slovénie a également ratifié la convention STE n° 108.

*Transmission de données sensibles relatives aux individus et de profils de la personnalité (art. 5, par. 3)*

L'art. 5, par. 3, prescrit explicitement que les données sensibles présentant un intérêt pour la police et concernant des individus, ou les profils de la personnalité au sens défini par l'art. 6 de la convention STE n° 108 ne pourront être transmis qu'en cas d'absolue nécessité et que s'ils sont joints à d'autres données.

Au regard de l'art. 6 de la convention STE n° 108, les données personnelles suivantes sont réputées sensibles et donc soumises à un régime de protection particulier conformément à l'art. 5, par. 3:

- les données révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions;
- les données relatives à la santé ou à la vie sexuelle;
- les données concernant des condamnations pénales.

*Affectation à un usage déterminé (art. 11, par. 1, let. a)*

En outre, les autorités compétentes devront veiller au respect du principe de l'affectation des données à un usage déterminé, inscrit à l'art. 11, par. 1, let. a. En d'autres termes, les données personnelles transmises à une instance en vertu du présent Accord ne pourront être utilisées qu'aux fins précisées dans l'Accord et dans

<sup>12</sup> RS 0.235.1

la demande, et qu'aux conditions posées dans certains cas par l'instance expéditrice. L'utilisation des données à d'autres fins requerra le consentement préalable écrit de la Partie expéditrice.

*Limitation du nombre des autorités autorisées à utiliser les données (art. 11, par. 1, let. c)*

Seul un nombre restreint d'autorités sera en droit d'utiliser les données personnelles transmises en vertu de la coopération définie dans le présent Accord. Il s'agira exclusivement d'autorités judiciaires ou policières ou d'autres autorités désignées par les Parties contractantes qui ont pour tâches de prévenir la criminalité et de lutter contre ce phénomène. Après l'entrée en vigueur de l'Accord, les Parties se transmettront des listes sur lesquelles figurent les noms des autorités habilitées à utiliser les données. S'il est nécessaire de remettre exceptionnellement des données à une autre instance, le consentement préalable de la Partie expéditrice sera obligatoire.

*Prescriptions supplémentaires en matière de protection des données (art. 11, par. 1, let. b et d à i)*

Par ailleurs, l'art. 11 fixe d'autres procédures de base relatives à l'utilisation des données et introduit plusieurs principes liés à la protection des données. Il règle:

- le principe de l'exactitude des données et les principes de nécessité et de proportionnalité de leur transmission au regard du droit de la protection des données, ainsi que l'obligation de rectification et d'effacement des données inexactes qui en découle (let. d);
- le droit de la Partie expéditrice et des personnes intéressées d'être renseignées sur l'utilisation des données (let. b et e);
- l'obligation de l'Etat destinataire d'observer les délais d'effacement des données prévus par son droit national (let. f);
- l'obligation de consigner dans les dossiers la transmission, la réception et l'effacement des données (let. g);
- l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité des données (let. i)<sup>13</sup>.

Enfin, l'art. 11, par. 1, prévoit les modalités de remboursement entre les Parties en cas d'un éventuel recours (let. h).

*Contrôle du respect des dispositions en matière de protection des données par une instance indépendante (art. 11, par. 2)*

Chaque Partie devra prévoir qu'une instance indépendante vérifie périodiquement, en conformité avec les droits nationaux respectifs, si les services suisses et slovènes impliqués dans la coopération respectent les dispositions de l'art. 5, par. 3, et de l'art. 11, par. 1, lors de l'utilisation des données personnelles. Cette règle ne libérera pas les autorités des deux pays de la nécessité de veiller à ce que les prescriptions en matière de protection des données soient respectées en prenant des dispositions au sein des services, par exemple en élaborant des manuels ou en assurant la formation et le perfectionnement des collaborateurs.

<sup>13</sup> Par exemple, le contrôle des accès, des utilisateurs ou de la transmission.

### *Confidentialité et remise de données à des Etats tiers (art. 12)*

L'art. 12 est consacré à deux autres domaines centraux régissant la coopération policière internationale.

Le par. 1 contraint les Parties à garantir la confidentialité des données et du matériel qui leur auront été transmis par l'autre Partie et qui, selon son droit national, sont qualifiés de confidentiel, c'est-à-dire classifiés. Pour que la Partie destinataire puisse satisfaire à cette obligation, la Partie expéditrice devra, lors de la transmission des données, faire une description précise des dispositions spéciales à prendre pour assurer la protection de telles données. La question de savoir si, et si oui comment, une information doit être classifiée (p.ex. «SECRET» ou «CONFIDENTIEL») sera réglée par le droit respectif des Parties. Ainsi par exemple, les autorités civiles de la Confédération devront appliquer en la matière l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur la classification et le traitement d'informations de l'administration civile<sup>14</sup>.

Le par. 2 règle la remise de données et d'objets à caractère personnel ou non personnel à des Etats tiers, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'informations classifiées ou non classifiées. Les données et les objets transmis dans le cadre du présent Accord ne pourront être remis à un Etat tiers qu'avec le consentement préalable écrit de la Partie expéditrice. Notons à cet égard que les demandes de remise de données, et notamment de données personnelles, à des pays tiers ne devraient être acceptées qu'à titre exceptionnel et uniquement lorsque le pays tiers concerné garantit un niveau de protection approprié.

## **2.2.6 Dispositions finales**

### *Autorités compétentes et langue (art. 13)*

L'art. 13, par. 1, autorise l'Office fédéral de la police et la Direction générale de la police du Ministère de l'Intérieur à échanger directement des informations et à organiser les mesures de coopération fixées dans l'Accord. A l'instar de la coopération dans le cadre d'Interpol, la coopération directe s'opérera exclusivement entre deux autorités centrales. Le présent Accord se fonde ainsi sur le principe consistant à attribuer toutes les compétences à une autorité centrale. Il est judicieux d'appliquer ce principe car la coopération entre les autorités de pays n'ayant aucune frontière commune est appelée à s'intensifier. Grâce à l'association des autorités centrales, il ne sera par exemple pas nécessaire à la Partie requérante de disposer de notions précises des règles de compétences nationales appliquées par l'autre Partie. Elle pourra adresser ses demandes à l'autorité centrale désignée dans l'Accord, laquelle sera ensuite chargée de les transmettre sans délai à l'autorité compétente en vertu du droit national. Dans le cas où plusieurs autorités détiendront la responsabilité de la réponse, l'autorité centrale requise pourra fonctionner en tant qu'instance coordinatrice. De plus, les autorités centrales, organes compétents en matière d'exécution, seront les principaux interlocuteurs lorsqu'il s'agira de clarifier des questions d'interprétation ou d'élaborer des propositions de développement de l'Accord. Enfin, les autorités centrales auront également la tâche de veiller à l'application uniforme des dispositions relevant de la protection des données. Outre l'Office fédéral de la police, le Corps des gardes-frontière et les autorités policières et de

<sup>14</sup> RS 172.015

poursuite pénale des cantons auront également la possibilité de s'appuyer sur le présent Accord pour coopérer avec les autorités slovènes; la voie de service passant par les autorités centrales devra être respectée.

Le par. 2 établit que les Parties se communiquent mutuellement par voie diplomatique, 30 jours après l'entrée en vigueur de l'Accord, les adresses, les numéros de téléphone et de télécopie ainsi que d'autres moyens de communication des principaux services des organes responsables. La Centrale d'engagement de l'Office fédéral de la police sera l'instance principale pour la Suisse. Elle assure aujourd'hui déjà, 24 heures sur 24, un échange d'informations efficace entre les autorités de police étrangères et les autorités de police suisses, ou entre celles-là et l'Administration fédérale des douanes, respectivement le Corps des gardes-frontière.

Aux termes du par. 3, les Parties seront tenues de signaler par la voie diplomatique les modifications intervenues dans les compétences et les appellations des autorités visées aux par. 1 et 2.

Le par. 4 précise que les informations devront être échangées en langue anglaise. Le choix de cette langue vise à réduire au minimum les frais de traduction qui, en général, sont loin d'être négligeables. De surcroît, il serait difficile pour la Suisse de traduire de volumineux documents rédigés en slovène dans une de ses langues officielles.

#### *Application et extension de l'Accord (art. 14)*

Les questions relatives à l'exécution du présent Accord qui viendraient à être posées par la suite devront être résolues sans formalité particulière, directement par les spécialistes. Les délégations aux négociations n'ont pas jugé utile de créer un groupe de travail permanent qui se réunisse à un rythme fixé contractuellement. Les experts se rencontreront donc pour discuter de questions d'exécution du présent Accord uniquement si besoin est. Dans le cadre de ces réunions, les spécialistes des deux pays pourront également prendre des initiatives en vue de développer la coopération, et soumettre aux Parties des propositions allant en ce sens. Les demandes de réunions d'experts devront, conformément à l'art. 13, être adressées, en Slovénie, à la Direction générale de la police du Ministère de l'Intérieur et, en Suisse, à l'Office fédéral de la police.

#### *Autres conditions de la coopération (art. 15)*

Cette disposition permettra à une Partie de refuser totalement ou partiellement la coopération à l'autre Partie, ou de la lier à des conditions, si le traitement d'une demande ou l'application d'une mesure de coopération est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à compromettre sa sécurité ou d'autres intérêts prépondérants, ou à violer ses normes juridiques ou ses engagements à l'égard de traités internationaux. Si une Partie souhaite invoquer la dérogation prévue à l'art. 15, elle devra en informer l'autre Partie sur-le-champ en indiquant les motifs. L'art. 9 exige que cette information se fasse par écrit.

#### *Entrée en vigueur et dénonciation (art. 16)*

Le présent Accord est sujet à ratification. Il prendra effet le jour qui suivra la réception de la dernière notification par laquelle les Parties s'informeront que les conditions juridiques nationales d'entrée en vigueur sont réunies (par. 1). L'Accord

conclu pour une durée indéterminée pourra être dénoncé à tout moment moyennant un délai de révocation de six mois (par. 2).

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel sur le plan fédéral et cantonal**

L'exécution du présent Accord pourra intervenir avec les moyens disponibles et n'entraînera aucune charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel.

### **4 Programme de la législation**

La présente affaire est inscrite au programme de la législation 2003–2007 (FF 2004 1141).

### **5 Relation avec le droit européen et avec Schengen**

#### **5.1 Relation avec le droit européen**

Le présent Accord est conforme au droit de l'Union européenne. La coopération policière constitue l'un des buts de ce droit, lequel prévoit la conclusion d'accords de ce type entre les Etats membres mais aussi avec des Etats tiers.

#### **5.2 Relation avec Schengen**

Le Conseil fédéral a négocié avec l'UE, dans le cadre des Bilatérales II, un accord sur l'association de la Suisse à la coopération instaurée par Schengen<sup>15</sup>. Les dispositions de l'accord de Schengen dans le domaine de la police forment un socle juridique clair et pratique qui permet d'intensifier efficacement la coopération policière internationale regroupant 27 Etats, dont la Slovénie. Or, à l'instar de la coopération s'inscrivant dans le cadre d'Interpol, les dispositions de l'accord de Schengen ne constituent qu'une base commune minimale, en raison de la disparité des systèmes juridiques et des structures étatiques des pays impliqués. En outre, certaines formes de coopération ne figurent pas dans les dispositions de Schengen. Il apparaît dès lors judicieux de concrétiser et de compléter les dispositions en question dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec les pays particulièrement importants sur le plan policier<sup>16</sup>.

La Slovénie est un Etat crucial pour la Suisse du point de vue policier (cf. ch. 1.1). C'est pourquoi, malgré l'association escomptée de la Suisse à Schengen, il est opportun de conclure un accord de coopération policière avec ce pays. Dans les domaines ayant trait à l'échange d'informations, la communication et la coordina-

<sup>15</sup> Cf. message du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II») [FF 2004 5593 ss], en particulier les ch. 2.6 ss.

<sup>16</sup> Les dispositions de Schengen prévoient elles-mêmes pour les Etats membres la possibilité de conclure entre eux des accords comportant des réglementations plus étoffées.

tion en matière de police, les dispositions de l'Accord avec la Slovénie sont rédigées de manière plus précise que les dispositions correspondantes de Schengen. Qui plus est, l'Accord inclut des domaines de coopération qui vont au-delà de Schengen: nous pensons ici aux dispositions sur les groupes de travail communs et à la coopération en termes de formation et de perfectionnement. En revanche, Schengen renferme des dispositions que l'on ne retrouve pas dans l'accord avec la Slovénie: ce sont les dispositions qui portent sur l'observation transfrontalière, les livraisons contrôlées et la coopération dans la recherche de personnes et d'objets à l'échelle internationale. L'accord d'association à Schengen et l'Accord avec la Slovénie sont ainsi deux maillons qui se complètent et se renforcent pour une meilleure coopération des polices.

## **6 Constitutionnalité et conformité aux lois**

### **6.1 Compétences de la Confédération**

Le présent Accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères et l'autorise à conclure des traités avec l'étranger. S'agissant des traités internationaux, est applicable le principe selon lequel la Confédération peut conclure des accords sur les objets qu'elle souhaite, indépendamment de la question de savoir si ceux-ci relèvent de la compétence fédérale ou cantonale (cf. FF 1994 II 608). Le droit des cantons de conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56, al. 1, Cst.) est ainsi subsidiaire. En réalité, la Confédération fait un usage retenu de sa compétence générale lorsque les domaines à régler touchent essentiellement les compétences des cantons. Dès lors que la Confédération a conclu elle-même un traité, les cantons ne peuvent plus invoquer leur propre compétence dans la matière en question.

Les dispositions du présent Accord concernent essentiellement l'échange d'informations entre les autorités centrales nationales suisses et slovènes. Dans la mesure où les pays limitrophes ne sont pas concernés, l'échange d'informations international est, aujourd'hui déjà, réservé aux autorités fédérales. Ainsi, rien ne change sur le plan des compétences attribuées aux cantons dans le domaine de la police.

Le Conseil fédéral ne dispose pas ici de la compétence que lui confère l'art. 7a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>17</sup> de conclure seul des traités internationaux. Aussi, le présent Accord est-il soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

### **6.2 Référendum facultatif**

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale, ou s'ils contiennent des

<sup>17</sup> RS 172.010

dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Or, selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>18</sup>, est réputée fixant des règles de droit toute disposition générale et abstraite d'application directe qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une telle norme est importante lorsque l'objet à régler devrait, dans le droit national, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., être édicté sous la forme d'une loi. Or, l'Accord avec la Slovénie peut être dénoncé à tout moment, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. En revanche, il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. D'une part, de nouvelles compétences seront conférées aux autorités qui appliqueront la loi (p.ex. création de groupes communs de contrôle, d'observation et d'investigation dans lesquels les agents d'une Partie assument, lors de missions sur le territoire de l'autre Partie, des fonctions de conseil et d'appui; art. 6, al. 1, de l'Accord). D'autre part, les Parties ont des obligations (p.ex. l'obligation de dédommager si des données inexactes ont été transmises; art. 11, al. 1, let. h, de l'Accord). Ces normes sont des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens défini par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. qui, si elles étaient édictées dans le droit national, donneraient lieu à une loi formelle. En conséquence, l'Accord est sujet au référendum et son approbation intervient sous la forme d'un arrêté fédéral.

<sup>18</sup> RS 171.10



## **Message concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.016
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.2005
Date	
Data	
Seite	967-982
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 391

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.