

05.049

**Message
concernant les Accords avec la Lettonie
et la République tchèque sur la coopération policière
en matière de lutte contre la criminalité**

du 3 juin 2005

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, les projets d'arrêtés fédéraux portant approbation des deux accords bilatéraux suivants signés par la Suisse:

- Accord du 23 mai 2005 entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité.
- Accord du 31 mai 2005 entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions.

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

3 juin 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 sérieux engagement sur le plan interétatique. Il convient donc de développer non seulement certaines mesures, mais aussi les instruments de la coopération policière aux niveaux régional, bilatéral et multilatéral.

Les accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité permettront de renforcer la coopération bilatérale avec deux pays-clés d'Europe de l'Est. Les négociations qui ont eu lieu en 2003 et 2004 avec la Lettonie se sont terminées le 23 mai 2005 par la signature du présent Accord à Riga. L'Accord avec la République tchèque a été signé le 31 mai 2005 à Prague. Ces documents règlent la coopération internationale entre les autorités de police compétentes en vertu du droit national de chaque pays et améliorent 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. Ils prévoient aussi la possibilité d'une coopération ponctuelle au-delà des réglementations prévues par Interpol (p.ex. la constitution de groupes communs d'analyse et d'investigation), mais ne touchent 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, et entre ces derniers ne sont pas affectées. La coopération policière dans le cadre de délits politiques, militaires et fiscaux est exclue.

Ces accords se rangent 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 conclus avec nos voisins (Allemagne¹, Autriche/Principauté de Liechtenstein², France³, Italie⁴) et avec la Hongrie⁵ sont déjà en vigueur. Un accord a été conclu avec la Slovaquie⁶ mais n'a pas encore été ratifié. A l'instar de ceux conclus avec la Hongrie et la Slovaquie, les accords avec la Lettonie et la République tchèque sont des accords de police qui règlent la coopération avec les autorités d'un pays non voisin. Les quatre accords présentent, dès lors, des dispositions similaires.

Les Accords avec la Lettonie et la République tchèque créent les conditions permettant d'intensifier la coopération policière, déjà fructueuse, d'une part entre la Suisse et la Lettonie, et d'autre part entre la Suisse et la République tchèque. Ils contribuent 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

6 FF 2005 985

Table des matières

Condensé	3766
1 Partie générale	3768
1.1 Contexte	3768
1.2 Déroulement des négociations	3769
2 Partie spéciale	3770
2.1 Systématique	3770
2.2 Commentaire des dispositions	3771
2.2.1 Objectif, champ d'application pratique et droit applicable	3771
2.2.2 Domaines de coopération	3772
2.2.3 Procédure et frais	3774
2.2.4 Attachés de police (art. 10 de l'Accord avec la Lettonie; art. 7 de l'Accord avec la République tchèque)	3774
2.2.5 Protection des données et confidentialité	3775
2.2.6 Dispositions finales	3776
3 Conséquences financières et effets sur l'effectif du personnel sur les plans fédéral et cantonal	3778
4 Programme de la législation	3779
5 Relation avec le droit européen et avec Schengen	3779
5.1 Relation avec le droit européen	3779
5.2 Relation avec Schengen	3779
6 Constitutionnalité et conformité aux lois	3780
6.1 Compétences de la Confédération	3780
6.2 Référendum facultatif	3780
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions (<i>Projet</i>)	3783
Accord entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions	3785
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (<i>Projet</i>)	3791
Accord entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité	3793

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Une étroite coopération 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 repérer les structures des réseaux criminels internationaux – notamment leur organisation, leurs membres, leurs moyens de communication et leur façon d'agir – et 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)⁷ 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'Interpol⁸. 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 lettones et tchèques 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 sur les aspects opérationnels, stratégiques, techniques et autres qui déterminent la pratique policière ou l'influencent.

La Lettonie revêt une grande importance pour la Suisse, en particulier dans la lutte contre les organisations criminelles des Etats de la CEI. Les autorités de police lettones sont riches d'une longue expérience dans la détection de ces organisations et dans la lutte qu'elles leur opposent. Elles maîtrisent la langue russe et connaissent bien les institutions étatiques et les procédures de cette région. La Lettonie est en outre un pays de départ pour la traite des femmes. Enfin, ce pays occupe une place non négligeable dans la lutte contre la criminalité économique et le blanchiment d'argent.

⁷ RS 351.21

⁸ Dans le cas de l'association visée par le Conseil fédéral de la Suisse à Schengen, la coopération policière de Schengen permettra certes de remédier à ces faiblesses dans des domaines importants, mais pas dans tous les domaines (cf. commentaires au ch. 5.2).

A l'instar de la Lettonie, la République tchèque est, en matière de crime organisé, également d'un grand intérêt pour la Suisse. Elle représente le terrain d'action privilégié pour les organisations criminelles, en particulier celles de Russie, de Chine et des Balkans. Ces organisations sont en contact avec des groupes criminels en Europe occidentale. Leurs activités s'étendent aux domaines classiques du crime organisé, tels que le trafic de drogue, la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. En raison de sa position particulière sur la route des Balkans, la République tchèque fait office de plaque tournante pour le transport de la drogue.

Eu égard à cette situation et à la mobilité croissante des criminels opérant au niveau international, les Parties contractantes, à savoir la Suisse, la Lettonie et la République tchèque, ont conclu que les présents Accords permettront, ces prochaines années, d'améliorer de manière ciblée et durable la coopération avec Interpol.

1.2 Déroulement des négociations

Déroulement des négociations avec la Lettonie

Dans un courrier daté du 29 janvier 2002, le Ministère de l'Intérieur letton 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 letton être intéressée, sur le fond, à 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 letton, quels étaient les besoins concrets en termes de coopération et quelles mesures permettraient de répondre à ces besoins.

C'est ainsi que des entretiens exploratoires ont eu lieu le 18 octobre 2002 à Berne pour évaluer les possibilités et les besoins concrets. Les représentants des deux pays 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 chef du Département fédéral de justice et police de l'époque avait chargé l'Office fédéral de la police d'entamer des négociations formelles avec la Lettonie en vue d'élaborer un accord. Les premières négociations ont eu lieu les 24 et 25 septembre 2003 à Riga. Un premier projet d'accord commun a alors été élaboré sur la base du résultat des discussions, à partir des éléments devant figurer dans un accord type suisse et de la proposition d'accord soumise par la Lettonie. Le second cycle de négociations des 7 et 8 juin 2004 à Berne a permis de mettre au point et de parapher ce projet en allemand et en letton.

L'Accord entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité a été signé le 23 mai 2005 à Riga.

Déroulement des négociations avec la République tchèque

Dès 1995, les autorités de police tchèques ont manifesté leur intérêt pour l'élaboration d'un accord bilatéral de coopération policière avec la Suisse. Ce n'est qu'en 2000 que la République tchèque a transmis un premier projet d'accord de coopération policière aux autorités suisses compétentes. Ce projet a été discuté pour la première fois en détail lors d'une réunion d'experts informelle organisée les 7 et

8 avril 2003 à Prague. Sur la base des résultats de la discussion, de l'analyse des besoins et des possibilités concrètes en matière de coopération, la chef du Département fédéral de justice et police de l'époque a, sur proposition de l'Office fédéral de la police, donné son accord en vue de l'ouverture des négociations entre la Suisse et la République tchèque. Celles-ci ont débuté les 23 et 24 octobre 2003 à Berne. Le second cycle de négociations des 30 et 31 octobre 2003 à Prague a permis de mettre au point et de parapher ce projet en allemand et en tchèque.

L'Accord entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions a été signé le 31 mai 2005 à Prague.

2 Partie spéciale

2.1 Systématique

Evoquant le souhait de «contribuer au renforcement des relations entre les deux Etats», les préambules de l'Accord avec la Lettonie et de l'Accord avec la République tchèque commencent par faire 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 Parties contractantes.

Le deuxième paragraphe du préambule des deux Accords met en évidence l'importance que revêt la coopération transfrontalière entre les polices ou entre d'autres autorités compétentes, en particulier dans la lutte contre le crime organisé, le trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes et le terrorisme.

Les autres paragraphes rappellent les buts et les principes du droit international public qui constituent les fondements de la coopération entre les deux Etats.

Les art. 1 et 2 fixent l'objectif et le champ d'application pratique des accords. S'agissant du droit applicable, l'art. 4 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 1 de l'Accord avec la République tchèque 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 de l'Accord avec la Lettonie et les art. 3 à 7 de l'Accord avec la République tchèque 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 et de l'intervention des attachés de police. Les articles susmentionnés contiennent en plus des prescriptions de forme et des dispositions relatives à la procédure.

Les art. 11 et 12 de l'Accord avec la Lettonie et les art. 8 et 9 de l'Accord avec la République tchèque règlent en détail la protection des données et la remise de données à d'autres organes officiels (exception faite des autorités de poursuite pénale). Les règles de protection des données revêtent une importance fondamentale dans le cadre de l'exécution des Accords, car elles visent essentiellement à garantir un niveau de protection uniforme dans ce domaine. Les articles susmentionnés viennent compléter ces règles en incluant des dispositions relatives à l'utilisation des informa-

tions secrètes, et, en ce qui concerne la Lettonie, des prescriptions concernant la remise d'informations secrètes à des Etats tiers.

Les dispositions finales indiquent tout d'abord quels sont les organes d'exécution compétents et précisent les langues pouvant être utilisées (art. 13 et 14 de l'Accord avec la Lettonie et art. 10 et 11 de l'Accord avec la République tchèque).

Les autres articles règlent entre autres l'application et l'extension des Accords ainsi que les relations avec d'autres réglementations.

Enfin, l'art. 18 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 13 de l'Accord avec la République tchèque fixent les exigences formelles liées à l'entrée en vigueur et à la dénonciation des Accords.

2.2 Commentaire des dispositions

2.2.1 Objectif, champ d'application pratique et droit applicable

Objectif des accords (art. 1)

Les présents Accords ont pour objectif de renforcer la coopération bilatérale entre les Parties en vue de prévenir et de combattre certaines infractions. La formulation choisie indique clairement que la coopération ne porte pas uniquement sur la répression, mais aussi sur la prévention. L'interprétation du terme «infraction» renvoie ici exclusivement au droit national des Parties; pour la Suisse, il s'agit des dispositions du code pénal (CP)⁹, du droit pénal accessoire ainsi que du droit pénal cantonal.

Formes de criminalité visées par les présents accords (art. 2)

A l'instar de la coopération avec Interpol, les Accords avec la Lettonie et la République tchèque ne se limitent pas à certains délits graves, mais prévoient une coopération pour toutes les formes de criminalité. Les let. a à m de l'art. 2 de l'Accord avec la Lettonie et les let. a à k de l'art. 2 de l'Accord avec la République tchèque énumèrent explicitement quelques formes de criminalité considérées par les Parties comme particulièrement importantes. Cette liste indique aussi que les différentes formes de coopération serviront en premier lieu à prévenir et à combattre la grande criminalité internationale; elles ne tendront à lutter qu'à titre subsidiaire contre la petite délinquance. Dès lors, il conviendra de renoncer à coopérer lorsqu'il est évident que l'importance des faits ne justifie pas de faire valoir ou d'accorder une assistance (cas de peu d'importance).

Exclusion de la coopération (art. 3 de l'Accord avec la Lettonie; art. 6 de l'Accord avec la République tchèque)

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 internatio-

⁹ RS 311.0

naux. Si une Partie souhaite invoquer cette dérogation, elle devra en informer par écrit l'autre Partie sur-le-champ en en indiquant les motifs.

Droit applicable (art. 4 de l'Accord avec la Lettonie; art. 1 de l'Accord avec la République tchèque)

Ces articles consacrent la primauté du droit national et international 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 applicables¹⁰. Le renvoi au droit national indique par ailleurs que des mesures coercitives¹¹ pourront être ordonnées par la seule voie de l'entraide judiciaire. Ces articles contiennent également une réserve en faveur des accords internationaux existants. Ainsi, les Accords ne dérogent en rien aux dispositions d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux contraignants pour la Suisse ou la Lettonie et la République tchèque. Cette clause implique aussi que les règles des présents Accords introduisant des modifications ou une concrétisation des droits et des obligations découlant d'accords internationaux doivent être respectées.

2.2.2 Domaines de coopération

Echange d'informations (art. 5 de l'Accord avec la Lettonie; art. 3, par. 1, de l'Accord avec la République tchèque)

L'art. 5 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 3, par. 1, de l'Accord avec la République tchèque règlent 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 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. 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 des Accords ou l'échange d'analyses et de points de la situation d'ordre général.

¹⁰ Alors que l'entraide judiciaire internationale en matière pénale est réglée dans la loi sur l'entraide judiciaire, il manque une telle codification, unifiée et détaillée, en matière de coopération policière internationale. En effet, ce domaine est réglé, pour l'essentiel, de manière parcellaire dans différentes lois et ordonnances fédérales et cantonales.

¹¹ 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, les écoutes téléphoniques à des fins de recherches, ainsi que la citation de témoins avec menaces de sanctions.

L'art. 5 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 3, al. 1, de l'Accord avec la République tchèque n'énumèrent 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^{quinquies} CP, ainsi que les dispositions de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP)¹². Les motifs 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 les deux Accords ne contiennent pas de dispositions le prévoyant.

Groupes de travail communs (art. 6 de l'Accord avec la Lettonie; art. 3, par. 2, de l'Accord avec la République tchèque)

Conformément à ces articles, 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 de l'Accord avec la Lettonie; art. 3, par. 2, let. a, de l'Accord avec la République tchèque)

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 de l'Accord avec la Lettonie et à l'art. 3, par. 2, let. a, de l'Accord avec la République tchèque, 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 opérationnelles¹³.

Entraînement et formation (art. 8 de l'Accord avec la Lettonie; art. 4 de l'Accord avec la République tchèque)

Ces articles permettent de renforcer la coopération 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. 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 synergie.

¹² RS 351.1

¹³ On entend par mesures opérationnelles notamment les livraisons contrôlées, l'observation, l'investigation secrète, la perquisition, les mesures de protection des témoins appliquées avant l'ouverture d'une procédure, etc.

2.2.3 Procédure et frais

Conformément à l'art. 9, par. 1, de l'Accord avec la Lettonie et à l'art. 5, par. 1, de l'Accord avec la République tchèque, les demandes d'informations ou les autres requêtes d'assistance devront être déposées en principe en la forme écrite par le biais de moyens de transmission cryptés. Elles contiendront généralement 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 des faits essentiels, 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 en vue de prévenir des dangers concrets pour la sécurité publique ou de lutter contre les infractions (art. 9, par. 3, de l'Accord avec la Lettonie; art. 5, par. 4, de l'Accord avec la République tchèque).

Les frais découlant du traitement d'une demande formulée par l'autre Partie ne seront pas facturés (principe de la gratuité de la coopération transfrontalière; art. 9, par. 5, de l'Accord avec la Lettonie; art. 12 de l'Accord avec la République tchèque).

2.2.4 Attachés de police (art. 10 de l'Accord avec la Lettonie; art. 7 de l'Accord avec la République tchèque)

L'art. 10 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 7 de l'Accord avec la République tchèque règlent les compétences et la procédure en vue du détachement de durée limitée ou illimitée d'attachés de police sur le territoire de l'autre Partie. Ces attachés de police 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. Ils ne sont toutefois pas autorisés à prendre eux-mêmes des mesures de police.

Un attaché de police suisse est stationné à Prague depuis 1999 déjà; à cet égard, les expériences réalisées par les cantons et les autorités fédérales sont positives. La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁴ constitue, sur le plan international, la base juridique en vigueur pour l'envoi d'attachés de police. La conclusion de l'accord de coopération policière avec la République tchèque se fonde sur cette base juridique. Par ailleurs, il est prévu de définir en détail les tâches et les compétences attribuées à un attaché de police dans une déclaration commune relative à l'art. 7 de l'Accord avec la République tchèque.

¹⁴ RS 0.191.01

Contrairement à la situation en République tchèque, aucun attaché de police suisse n'est stationné en Lettonie. La Suisse n'envisage pas, pour le moment, d'envoyer un attaché dans ce pays. En outre, ni la Lettonie ni la République tchèque ne disposent d'attachés de police en Suisse.

2.2.5 Protection des données et confidentialité

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 visées. Les art. 11 et 12 de l'Accord avec la Lettonie et les art. 8 et 9 de l'Accord avec la République tchèque 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. 11 de l'Accord avec la Lettonie; art. 8 de l'Accord avec la République tchèque)

L'art. 11 de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 8 de l'Accord avec la République tchèque fixent 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. En vertu du droit national et des accords multilatéraux ratifiés par la Suisse¹⁵, les autorités de police de la Confédération et des cantons sont tenues de respecter les dispositions figurant dans l'accord.

Ces articles prescrivent explicitement que les données sensibles présentant un intérêt pour la police, telles que des éléments relatifs aux convictions religieuses ou des profils de la personnalité, ne pourront être transmises qu'en cas d'absolue nécessité et que si elles sont jointes à d'autres données (art. 11, let. a, de l'Accord avec la Lettonie et art. 8, par. 1, de l'Accord avec la République tchèque).

Par ailleurs, ces articles fixent d'autres procédures de base relatives à l'utilisation des données et introduisent plusieurs principes liés à la protection des données. Ils règlent notamment:

- l'affectation des données à un usage déterminé et la limitation de leur emploi aux autorités autorisées à les utiliser;
- 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

¹⁵ Il s'agit ici notamment de 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 (RS **0.235.1**) ainsi que de la Recommandation n° R (87)15 du Comité des Ministres aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987).

données, ainsi que l'obligation de rectification et d'effacement des données inexacts qui en découle;

- l'octroi à l'autre Partie et à la personne concernée du droit d'être renseignée sur l'utilisation faite des données transmises;
- l'obligation de consigner dans les dossiers la transmission, la réception et l'effacement des données;
- les modalités de remboursement entre les Parties en cas d'un éventuel recours;
- l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité des données¹⁶.

Confidentialité et remise de données à des Etats tiers (art. 12 de l'Accord avec la Lettonie; art. 9 de l'Accord avec la République tchèque)

Ces articles sont consacrés à d'autres domaines centraux régissant la coopération policière transfrontalière.

Les Parties s'engagent à garantir la confidentialité des données qui leur auront été transmises par l'autre Partie et qui, selon leur droit national, sont qualifiées de confidentielles, c'est-à-dire classifiées. 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 ces données. La question de savoir si et 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 civile¹⁷.

En outre, l'art. 12, par. 2, de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 9, par. 3, de l'Accord avec la République tchèque règlent la remise de données classifiées à des Etats tiers et à d'autres autorités. Les données et les objets transmis dans le cadre des présents Accords 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 (art. 13 de l'Accord avec la Lettonie; art. 10 de l'Accord avec la République tchèque)

Les dispositions de ces articles autorisent d'une part l'Office fédéral de la police et, d'autre part le Ministère de l'Intérieur letton ainsi que le Ministère de l'Intérieur, la Direction générale de la police et la Direction générale des douanes de la République tchèque à échanger directement des informations et à organiser les mesures de coopération fixées dans les Accords. A l'instar de la coopération intervenant dans le

¹⁶ P. ex. contrôles relatifs à l'accès, aux utilisateurs, à la transmission.

¹⁷ RS 172.015

cadre d'Interpol, la coopération directe s'opérera exclusivement entre les autorités centrales. Les présents Accords se fondent 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 compétence nationales appliquées par l'autre Partie. Elle pourra adresser ses demandes à l'autorité centrale désignée dans les Accords, laquelle sera ensuite chargée de les transmettre sans délai à l'autorité compétente en vertu du droit national. Dans le cas où plusieurs autorités se verront confier 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 des Accords. Enfin, les autorités centrales auront également la tâche de veiller à l'application uniforme des dispositions relevant de la protection des données. En dépit du principe consistant à désigner une autorité centrale, le Corps des gardes-frontière et les autorités policières et de poursuite pénale des cantons auront, tout comme l'Office fédéral de la police, également la possibilité de s'appuyer sur les présents Accords afin de coopérer avec les autorités lettones et tchèques; la voie de service passant par l'autorité centrale devra être respectée.

Par ailleurs, l'art. 13, par. 2, de l'Accord avec la Lettonie et l'art. 10, par. 2, de l'Accord avec la République tchèque établissent 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 de 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, l'Administration fédérale des douanes ou le Corps des gardes-frontière.

Aux termes du par. 3 des articles susmentionnés, 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.

Langue (art. 14 de l'Accord avec la Lettonie; art. 11 de l'Accord avec la République tchèque)

Ces dispositions règlent les modalités linguistiques de la transmission d'informations. En règle générale, 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 letton ou en tchèque dans une de ses langues officielles. Dans des cas concrets, les autorités de police concernées pourront toutefois convenir entre elles de communiquer dans une autre langue.

Réunions d'experts (art. 15 de l'Accord avec la Lettonie)

L'application de l'Accord avec la Lettonie doit être évalué régulièrement par un groupe d'experts composé de représentants haut placés de Suisse et de Lettonie. Ces réunions d'experts garantiront que les mesures figurant dans l'Accord sont appliquées de manière appropriée. Dans le cadre de ces rencontres, les spécialistes des

deux pays pourront également échanger leurs expériences relatives aux nouvelles stratégies en matière de sécurité, prendre des initiatives en vue de développer la coopération et soumettre aux Parties des propositions en ce sens.

L'Accord avec la République tchèque ne contient pas de disposition explicite prévoyant des réunions d'évaluation composées d'experts des deux Parties. En cas de nécessité, les délégations chargées des négociations pourront néanmoins mettre sur pied de telles réunions en invoquant les art. 10 et 3, par. 3, let. a, de l'Accord avec la République tchèque (Autorités compétentes).

Conventions d'application (art. 16 de l'Accord avec la Lettonie; art. 10, par. 4, de l'Accord avec la République tchèque)

Les autorités chargées de l'application des Accords pourront, sur la base et dans les limites des présents Accords, rédiger des conventions d'application. Il peut s'agir soit de conventions d'application spécifiques et de durée déterminée réglant l'assistance dans des cas particuliers¹⁸, soit de conventions générales et de durée indéterminée fixant les modalités générales de la coopération.

Relation avec d'autres accords internationaux (art. 17 de l'Accord avec la Lettonie)

L'Accord avec la Lettonie contient une réserve en faveur des accords internationaux auxquels elle et la Suisse sont parties. Ainsi, l'Accord ne déroge en rien aux dispositions découlant d'autres accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux contraignants pour la Suisse ou la Lettonie (cf. commentaires relatifs à l'art. 4 de l'Accord avec la Lettonie et à l'art. 1 de l'Accord avec la République tchèque, ch. 2.2.1). Il peut s'agir par exemple des statuts d'Interpol ou bien des accords de l'ONU ou du Conseil de l'Europe ratifiés par la Suisse. A l'avenir, cette réserve devrait également s'appliquer aux dispositions de la coopération policière de Schengen (cf. commentaires au ch. 5.2) et à l'accord de coopération avec Europol. Ces accords et instruments internationaux constituent le cadre juridique qui doit être pris en considération lors du renforcement de la coopération avec la Lettonie et la République tchèque.

Entrée en vigueur et dénonciation (art. 18 de l'Accord avec la Lettonie; art. 13 de l'Accord avec la République tchèque)

Les présents Accords sont sujets à ratification. Concernant la Lettonie, l'Accord 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. Concernant la République tchèque, l'Accord entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les instruments de ratification auront été échangés. Les deux Accords, conclus pour une durée indéterminée, pourront être dénoncés à tout moment moyennant un délai de révocation de six mois.

3 Conséquences financières et effets sur l'effectif de personnel sur les plans fédéral et cantonal

L'exécution des présents Accords 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.

¹⁸ En pratique, la notion de «règles d'engagement» est également utilisée.

4

Programme de la législation

Les présentes affaires sont inscrites 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

Les présents Accords sont conformes au droit de l'Union européenne (UE). 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 Schengen¹⁹. 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 Lettonie et la République tchèque. Mais, contrairement à la coopération avec Interpol, ces dispositions représentent une base juridique contraignante. Les statuts d'Interpol fournissent certes une bonne base pour la coopération entre les autorités de police, mais ils n'ont pas toujours force de loi et leur formulation est trop générale. Ainsi, pour un pays, participer à la coopération policière de Schengen constitue un moyen efficace d'intensifier la coopération avec de nombreuses autorités de police européennes. Or, à l'instar de la coopération 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 paraît 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 policier²⁰.

La Lettonie et la République tchèque sont des Etats cruciaux 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 ces pays. Dans les domaines ayant trait à l'échange d'informations, à la communication et à la coordination en matière de police, les dispositions des Accords avec la Lettonie et la République tchèque sont rédigées de manière plus précise que les dispositions correspondantes de Schengen. Qui plus est, les Accords incluent 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

¹⁹ Cf. Message du 1^{er} 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.

²⁰ Les dispositions de Schengen prévoient elles-mêmes pour les Etats membres la possibilité de conclure entre eux des accords comportant des réglementations plus étoffées.

l'on ne retrouve pas dans les accords avec la Lettonie et la République tchèque: ce sont les dispositions qui portent sur l'observation transfrontalière, les livraisons surveillées et la coopération dans la recherche de personnes et d'objets à l'échelle internationale dans le cadre du SIS. L'accord d'association à Schengen et les Accords avec la Lettonie et la République tchèque sont ainsi trois outils qui se complètent et se renforcent pour une meilleure coopération des polices.

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

6.1 Compétences de la Confédération

Les présents Accords se fondent 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 cantonale²¹. 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 Accords complètent la coopération policière avec Interpol. En vertu des art. 351^{er} ss CP et de l'ordonnance correspondante²², cette coopération se déroule aujourd'hui déjà par l'entremise de l'Office fédéral de la police dans sa fonction de Bureau central national Interpol (BCN). Ainsi, rien ne change dans les tâches relatives à la coopération policière transnationale qui incombent aux cantons.

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)²³ de conclure seul des traités internationaux. Aussi, les présents Accords sont-ils 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 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

²¹ Cf. Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 231 ss)

²² Ordonnance du 1^{er} décembre 1986 concernant le Bureau central national Interpol Berne; RS 351.21.

²³ RS 172.010

sur le Parlement (LParl)²⁴, 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 les Accords avec la Lettonie et la République tchèque peuvent être dénoncés à tout moment, ne prévoient pas l'adhésion à une organisation internationale et leur mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. En revanche, ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit. D'une part, de nouvelles compétences seront conférées aux autorités qui appliqueront la loi (p.ex. constitution de groupes d'analyse et d'investigation communs 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 de l'Accord avec la Lettonie et art. 3, par. 2, let. b, de l'Accord avec la République tchèque). D'autre part, les Parties ont des obligations (p.ex. l'obligation de dédommager si des données inexactes ont été transmises; art. 11, let. i, de l'Accord avec la Lettonie et art. 8, par. 2, let. h, de l'Accord avec la République tchèque). 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, les présents Accords sont sujets au référendum. En vertu de l'art. 163, al. 2, Cst. et de l'art. 24, al. 3, LParl, l'approbation des présents Accords intervient sous la forme d'un arrêté fédéral.

Message concernant les Accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.049
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.06.2005
Date	
Data	
Seite	3765-3782
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 701

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.