

14.048

**Message
relatif à l'approbation de l'accord entre la Suisse et l'Italie
sur la coopération policière et douanière**

du 28 mai 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord du 14 octobre 2013 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne sur la coopération policière et douanière.

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

28 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le nouvel accord bilatéral de coopération policière et douanière conclu entre la Suisse et l'Italie apporte une nouvelle dimension à la coopération policière; il tient compte de la participation des deux Etats contractants à la coopération Schengen et consolide l'expérience acquise dans ce domaine.

Contexte

L'accord de coopération policière de 1998 entre la Suisse et l'Italie, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2000, s'est révélé être une base solide de la coopération policière internationale. Néanmoins, au cours des quatorze dernières années, les défis auxquels doivent faire face notamment les régions transfrontalières en matière de lutte contre la criminalité ont évolué. L'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen et la suppression des contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures ont aussi modifié les modalités de coopération entre les autorités en charge de la sécurité intérieure de leur pays respectif. Aujourd'hui, dans les régions frontalières, l'intensification de la coopération policière avec les services des pays voisins figure plus que jamais au premier plan des priorités.

Contenu de l'accord

En comparaison avec l'accord de 1998, le nouveau traité prévoit des instruments supplémentaires de lutte contre toutes formes de criminalité. Il optimise la coopération bilatérale et offre de nouvelles possibilités de réaliser des formes de missions communes. Il renforce le rôle du centre binational de coopération policière et douanière de Chiasso. Les agents des polices cantonales, du Corps des gardes-frontière, du service antifraude des douanes et de l'Office fédéral de la police en seront les principaux bénéficiaires. Les cantons ont apporté leur total soutien à ce nouveau traité, à l'élaboration duquel ils ont participé.

L'accord ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police et, par conséquent, ne modifie pas les procédures de coopération judiciaire pénale. En ce qui concerne la Suisse, la répartition des compétences, entre la Confédération et les cantons de même qu'entre ces derniers, ne sont pas affectées.

Message

1 Grandes lignes de l'accord

1.1 Contexte

Face au caractère transfrontalier de nouvelles formes de criminalité, une coopération étroite avec les autorités de police étrangères est essentielle pour mener une lutte efficace. La coopération policière conduite par la Suisse repose sur la coopération multilatérale, notamment au travers de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et la coopération bilatérale, en particulier avec les pays voisins. Le premier élément fournit certes une bonne base à l'appui mutuel des autorités de police. Toutefois, la conclusion d'accords bilatéraux constitue un moyen plus ciblé d'étendre le réseau de contacts et de mettre en œuvre des moyens spécifiques. A cela s'ajoutent les instruments prévus dans le cadre de la coopération Schengen et par l'accord de coopération avec l'Office européen de police (Europol), qui renforcent cette collaboration.

Le Conseil fédéral a pris connaissance le 4 décembre 2009 du document intitulé «Stratégie de coopération policière internationale 2010–2013», émanant du Département fédéral de justice et police (DFJP). Dans ce document est exprimée l'intention générale, s'agissant des Etats voisins, d'atteindre avec les accords existants le niveau de l'accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne¹. Pour ce qui a trait à l'Italie, il y est précisé qu'il faut non seulement mettre en œuvre la coopération Schengen, mais aussi améliorer notre collaboration bilatérale, idéalement par un accord plus complet, du type de celui conclu en 2007 avec la France². Il convient également de renforcer le rôle du Centre de coopération policière et douanière (CCPD) de Chiasso.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

C'est le 5 mai 2011 que le directeur de l'Office fédéral de la police et le chef de la police italienne ont décidé de lancer les travaux en vue de développer un nouvel instrument adapté aux besoins de renforcement de la coopération.

Lors de rencontres d'experts en janvier et mars 2012, les représentants des deux pays ont élaboré un projet conjoint, lequel a ensuite été soumis le 27 août 2012 à l'avis des cantons en vue de débiter les négociations pour réviser l'accord existant. Les cantons ont soutenu ce projet.

Le Conseil fédéral a donc confié le 30 octobre 2012 un mandat d'ouverture des négociations. La délégation suisse, emmenée par l'Office fédéral de la police (fed-pol), était composée de représentants du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE; Direction du droit international public, ambassade de Suisse en Italie), du

¹ Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (RS 0.360.136.1).

² Accord du 9 octobre 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (RS 0.360.349.1).

Département fédéral des finances (DFF; Direction générale des douanes et Corps des gardes-frontière), ainsi que de délégués des cantons.

Lors des négociations qui se sont déroulées de janvier à septembre 2013, la délégation suisse s'était donné deux objectifs. Le premier était d'actualiser l'accord de coopération policière au regard de l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen. Le second but était de créer de nouvelles formes de coopération entre les autorités de police des deux pays afin d'être à même de relever les défis de la criminalité transfrontalière et de répondre aux besoins de coopération des autorités de police en présence.

L'accord a été approuvé par le Conseil fédéral le 20 septembre 2013 et signé le 14 octobre 2013, à Rome, par Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, en charge du DFJP, et Angelino Alfano, ministre italien de l'Intérieur.

L'accord du 14 octobre 2013 remplacera celui du 11 mai 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane³ (ci-après: accord de 1998).

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁴, une procédure de consultation doit être menée pour les traités internationaux qui sont soumis au référendum en vertu de l'art. 140, al. 1, let. b, ou 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)⁵ ou encore lorsqu'ils touchent les intérêts essentiels des cantons. Selon le ch. 2, let. a, des lignes directrices du 30 août 2006 de la Chancellerie fédérale visant à consolider la pratique en matière de procédures de consultation pour les traités internationaux, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'il s'agit de traités qui font l'objet d'une acceptation évidente au niveau politique et dont le contenu ne présente pas de changements significatifs par rapport à celui des traités existants.

L'acceptation au niveau politique est clairement acquise, car l'accord correspond aux directives contenues dans le mandat du Conseil fédéral. Ce mandat a été donné après audition des cantons (CCDJP) et leurs intérêts ont été intégralement pris en compte. De plus, les représentants des cantons ont participé activement à chaque phase de la négociation.

Les accords de coopération policière sont mentionnés dans les lignes directrices citées ci-dessus comme exemples d'accords ne contenant pas de changements significatifs. Les dispositions du nouveau traité avec l'Italie correspondent en principe à celles des accords de ce type conclus avec l'Allemagne⁶, la France⁷, ainsi que récemment avec l'Autriche et le Liechtenstein⁸. Enfin, la Suisse et l'Italie entretiennent une longue tradition de coopération policière. Sur la base de ces considérations, le nouvel accord n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation.

³ RS **0.360.454.1**

⁴ RS **172.061**

⁵ RS **101**

⁶ RS **0.360.136.1**

⁷ RS **0.360.349.1**

⁸ Accord du 4 juin 2012 entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière (FF **2013 725**). Cet accord n'est pas encore en vigueur. Il va remplacer l'accord existant entre ces trois pays qui date de 1999 (RS **0.360.163.1**).

1.3

Aperçu du contenu de l'accord

Dans le préambule, les Parties contractantes confirment leur intérêt au développement de la coopération pour assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, en mettant particulièrement l'accent sur la lutte contre les trafics illicites, l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière. Un rappel relatif à l'importance de la coopération opérationnelle dans la lutte contre la criminalité organisée et son financement est aussi fait. Le nouvel accord a pour but d'étendre la coopération déjà existante sur la base de l'accord de 1998, partant également du fait que les deux Etats contractants participent à la coopération Schengen. Cette coopération doit se développer dans le respect de la protection des données.

Le *titre I* définit notamment les autorités compétentes pour l'application de l'accord et les objectifs de la coopération et délimite les zones frontalières.

Le *titre II* arrête les formes générales de coopération policière, telles que l'échange d'informations et d'expériences, l'assistance sur demande et l'assistance spontanée de même que la coopération en matière de formation professionnelle.

Le *titre III* passe en revue les formes particulières de coopération policière et constitue donc le cœur de la révision de l'accord de 1998. Il s'agit principalement de réglementer d'une part les mesures transfrontalières comme l'observation, la poursuite, la livraison surveillée ou le transit d'agents en uniforme et, d'autre part, les différents instruments de lutte contre la grande criminalité, tels que la protection des témoins et des victimes ou l'octroi de l'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves.

Le *titre IV* contient en outre des dispositions sur la coopération directe en zone frontalière, comme l'instauration de patrouilles mixtes, de mesures de contrôle pour les transports ferroviaires et lacustres ou de services d'escortes transfrontalières.

Le *titre V* règle l'organisation du CCPD, et, en particulier, la gestion des informations qui y sont traitées.

Le *titre VI* règle la question de la protection des données.

Le *titre VII* traite du droit applicable lors d'opérations officielles de l'une des Parties contractantes sur le territoire de l'autre, notamment en relation avec le port d'armes de service et de moyens de communication ou avec l'engagement de moyens de transport terrestres, aquatiques et aériens. Il règle aussi la question de la responsabilité.

Le *titre VIII* contient les dispositions finales. Il prévoit entre autres la possibilité de conclure des conventions en vue de la mise en œuvre de la coopération prévue par l'accord. En plus, il fonde la création d'un comité mixte chargé d'évaluer l'accord. Finalement, il fixe les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation.

1.4

Appréciation

Le Conseil fédéral considère les résultats des négociations comme très positifs. Les directives définies dans le mandat de négociation ont été totalement intégrées à la révision de l'accord de coopération policière. Le présent accord de police reprend en

principe les dispositions qui figurent déjà dans l'accord conclu avec la France⁹ ou celui passé avec l'Allemagne¹⁰ ou dans le nouveau traité conclu récemment avec l'Autriche et le Liechtenstein¹¹. Il s'agit notamment des dispositions concernant l'observation, la poursuite, la livraison surveillée, la protection des témoins ou l'octroi de l'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves. Enfin, ce traité renforce le rôle du CCPD, sis à Chiasso.

Dans ses rapports avec l'Italie, la Suisse dispose désormais d'un outil moderne permettant de relever efficacement les nouveaux défis de la criminalité transfrontalière et de la criminalité organisée.

De surcroît, l'accord améliore et facilite la coopération policière transfrontalière dans les cantons frontaliers en prévoyant la mise sur pied de patrouilles mixtes, autorisant des escortes transfrontalières ou des mesures relatives aux transports ferroviaires et lacustres, réglant la question de l'utilisation de moyens de transports terrestres, aquatiques et aériens et facilitant le transit d'agents en uniforme. Ces dispositions permettront aux cantons d'améliorer la coopération policière et la mobilisation des ressources.

Enfin, le traité constitue exclusivement un accord de police. Il ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police et ne modifie pas les procédures d'entraide judiciaire en matière pénale. Pour la Suisse, la répartition des compétences entre autorités policières et judiciaires, entre la Confédération et les cantons de même qu'entre ces derniers, n'est pas modifiée non plus.

2 **Commentaires des dispositions**

Art. 1 Objectifs

L'accord a pour objectif de renforcer la coopération policière entre la Suisse et l'Italie. Cet objectif se reflète de fait dans l'art. 1: celui-ci évoque le respect de la souveraineté nationale et des lois applicables. Il indique que l'accord ne modifiera aucune compétence des autorités de chacun des Etats contractants. Il met l'accent sur la définition de nouvelles formes de coopération et sur l'activité du centre commun de coopération, qui est sis à Chiasso.

Art. 2 Autorités compétentes

S'agissant de la Suisse, les autorités compétentes sont mentionnées dans le détail, en tenant compte des attributions fédérales et cantonales. Au niveau fédéral sont concernés l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Administration fédérale des douanes (notamment le Corps des gardes-frontière et la Section antifraude douanière). La reconnaissance par l'Italie de la contribution de l'Administration fédérale des douanes à la collaboration bilatérale en matière de sécurité est particulièrement appréciable. Quant à l'Office fédéral des migrations (ODM), il collabore étroitement avec les autres autorités citées à l'art. 2, dans le domaine de la migration et du dialogue migratoire avec l'Italie. Dans le cadre du CCPD, mentionné aux art. 27 et 28, cet

⁹ RS 0.360.349.1

¹⁰ RS 0.360.136.1

¹¹ FF 2013 725

office coordonne la stratégie en matière d'immigration illégale, en particulier en cas d'assistance lors de l'exécution de mesures de rapatriement et d'éloignement au sens de l'art. 21. En raison de la structure centralisée de l'Italie, le Département de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur est la seule autorité compétente aux côtés du ministère de l'Economie et des finances, ce dernier pour ce qui a trait aux modalités de coopération concernant ses services douaniers.

Art. 3 Zone frontalière

La zone frontalière reste inchangée par rapport à celles de l'accord de 1998.

Art. 4 Définitions

Cet article donne trois définitions. Celle du centre commun est liée à un renvoi au Protocole du 17 septembre 2002 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière¹², qui a été la base de la création du CCPD, sis à Chiasso. La définition des agents respecte les compétences en la matière et celle de la surveillance établit que cette activité est exercée par l'application des dispositions en la matière de chacun des deux Etats contractants.

Art. 5 Cadre de la coopération

Cette disposition souligne que la coopération policière doit viser la prévention et la répression de la criminalité sous toutes ses formes. A titre exemplatif, certains phénomènes criminels sont mentionnés, comme la traite des êtres humains et le trafic de migrants, les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, celles contre le patrimoine, la production illicite et le trafic de stupéfiants, la criminalité organisée transnationale ainsi que les actes terroristes. L'art. 5 réserve aussi les législations nationales ainsi que le respect des instruments internationaux en vigueur pour chacun des deux Etats contractants.

Art. 6 Formes de coopération

Cet article prévoit l'échange d'informations policières et cite, à titre exemplatif, divers domaines pertinents. Il s'agit en particulier des méthodes utilisées pour lutter contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, les organisations criminelles ou terroristes tant pour leurs modes opératoires que leurs structures, ainsi que pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants sous toutes ses formes et les infractions de nature économique et financière, dont le blanchiment d'argent. L'art. 6 prévoit aussi l'échange d'expériences dans différents domaines dont la mise en commun de meilleures pratiques et de certaines techniques d'enquête. Une disposition particulièrement intéressante figure à la let. c de l'al.1: il s'agit de la mise sur pied de formations professionnelles conjointes, en particulier pour les agents actifs dans la zone frontalière. Une autre, à la let. e du même alinéa, envisage la définition de mesures conjointes de surveillance de la frontière commune. L'al. 2 énumère les cas principaux pour lesquels des procédures d'information et des plans communs d'intervention peuvent être établis en vue de coordonner les activités des unités de chacun des Etats contractants. Il s'agit par exemple de cas de recherches d'auteurs

¹² RS 0.360.454.11

d'infractions en fuite ou d'événements mettant en danger la sécurité et l'ordre publics.

Art. 7 Assistance sur demande

L'art. 7 règle l'entraide administrative policière. Cette disposition centrale pour ce qui est de la coopération policière s'inspire de l'art. 39 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)¹³. Elle détermine les modalités à suivre en cas ordinaire ou en cas d'urgence. La voie écrite est la règle, même si la demande peut être communiquée oralement en cas d'urgence. Le contenu des informations demandées est précisé. Cela ne change rien au fait que l'Etat requis doit, dans le cadre de la mise en œuvre de la demande, faire appel à l'autorité judiciaire compétente, dans la mesure où le droit national en exige l'autorisation pour la mesure requise.

Art. 8 Refus d'assistance

L'art. 8 prévoit que si l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou l'ordre publics ou à d'autres intérêts prépondérants, l'assistance policière peut être refusée. Il en va de même en cas de conflit avec le droit national ou les engagements internationaux. Le refus peut être total ou partiel. Un mécanisme de consultation entre autorités requérante et requise est prévu afin de déterminer si l'assistance peut être délivrée sous certaines conditions.

Art. 9 Exécution des demandes

L'art. 9 vise à assurer une exécution rapide et complète des requêtes, dans la mesure où la présentation d'une demande ou le traitement de cette dernière ne relève pas des autorités judiciaires en vertu du droit national. En cas de difficulté d'ordre matériel ou de nature formelle, c'est la célérité de la réponse à l'autorité requérante qui importe. Cela vaut notamment si l'autorité requise n'estime pas être compétente pour traiter la requête. Dans ce cas, en plus d'informer immédiatement l'autorité requérante, elle lui indique également quelle est l'autorité compétente en Suisse pour l'exécution de la demande (art. 8 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative¹⁴).

Art. 10 Assistance spontanée

Cette disposition implique que les autorités compétentes peuvent s'assister mutuellement en matière policière sans demande préalable des agents de l'autre Etat. De fait, conformément à la décision-cadre 2006/960/JAI¹⁵ («initiative suédoise»), que la Suisse a repris dans le cadre de son association à Schengen, les Etats Schengen doivent se transmettre spontanément les informations susceptibles d'aider le destinataire à lutter contre les infractions et à prévenir les menaces concrètes. En ce sens, le présent article constitue un rappel et non une limitation de ce principe.

¹³ Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19 à 62.

¹⁴ RS 172.021

¹⁵ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne, JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

Art. 11 Observation transfrontalière

Cette disposition fait référence à l'Acquis de Schengen, précisément l'art. 40 de la CAAS. Il est possible de mener une observation transfrontalière lorsqu'on a à faire à une personne soupçonnée de participation à la commission d'une infraction pouvant donner lieu à une extradition sur la base de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957¹⁶. Il est également possible d'observer un tiers lorsqu'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il peut conduire à l'identification ou à la localisation d'une personne soupçonnée d'avoir participé à une telle infraction. Cette précision n'est pas nouvelle de par son contenu: une indication correspondante figure déjà à l'art. 12 de l'accord de police franco-suisse et à l'art. 17 du Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale¹⁷. Une autorisation est valable pour l'ensemble du territoire de l'Etat concerné. Lorsque, pour des raisons particulièrement urgentes, l'autorisation préalable ne peut être demandée, une observation peut être continuée au-delà de la frontière à certaines conditions, dont une communication immédiate au CCPD lors du franchissement de la frontière. Ces opérations sont conduites dans le respect des compétences établies dans chacun des pays et sont limitées dans le temps. Selon la durée ou les moyens engagés ce sont soit les autorités policières, soit les autorités judiciaires qui prennent les décisions nécessaires.

Art. 12 Poursuite transfrontalière

La poursuite transfrontalière est possible si la personne a été surprise alors qu'elle commettait une infraction pouvant donner lieu à une extradition ou si elle s'est évadée. L'accord fait référence à l'Acquis de Schengen (art. 41 CAAS). La poursuite n'est assujettie à aucune limitation dans l'espace des territoires des deux Parties contractantes ni à aucune limitation dans le temps, étant entendu que selon la durée de l'intervention et les moyens utilisés, ce sont soit les autorités policières, soit les autorités judiciaires qui rendent les décisions nécessaires. Les agents exécutants peuvent prendre les mesures pour appréhender la personne, vérifier son identité et la remettre à l'autorité territorialement compétente. Le cas échéant, l'autorité judiciaire intervient également dans la procédure d'extradition subséquente.

Art. 13 Livraisons surveillées

Cet article formule de manière générale la possibilité d'autoriser les livraisons surveillées et, s'agissant des modalités de mise en œuvre, fait référence à l'Accord d'exécution du 17 novembre 2009 sur les livraisons surveillées transfrontalières entre la Suisse et l'Italie¹⁸. Cette réglementation est inspirée de celle de l'art. 12 de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne¹⁹. En vertu de cet article, les Etats Schengen sont tenus d'assurer que les livraisons surveillées effectuées dans le cadre d'enquêtes pénales concernant des infractions pouvant donner lieu à une extradition puissent se dérouler sur leur territoire.

¹⁶ RS **0.353.1**

¹⁷ RS **0.351.12**

¹⁸ RS **0.360.454.12**

¹⁹ JO C 197 du 12.7.2000, p. 1.

Art. 14 Missions communes

Ces formes d'intervention comprennent des groupes mixtes d'analyse, de travail et d'enquête, au sein desquels les agents peuvent participer à des missions limitées dans le temps sur le territoire de l'autre Etat contractant. Cela sera particulièrement utile aux cantons ayant une frontière commune avec l'Italie. Les agents auront des fonctions de conseil et d'appui et ne pourront par conséquent pas exercer d'actes de souveraineté.

Art. 15 Détachement d'agents de liaison

Cet article peut servir de base pour stationner un attaché de police auprès des autorités compétentes ou détacher, pour des missions particulières, un officier de liaison sur le territoire de l'autre Etat contractant.

Art. 16 Protection des témoins

Les programmes de protection des témoins visent à protéger les personnes qui doivent déposer un témoignage dans le cadre d'une procédure pénale au sujet de faits dont elles ont connaissance et qui sont, à cet égard, menacées. L'objectif des mesures de protection des témoins est donc double: il s'agit, d'une part, de protéger les personnes dont l'intégrité corporelle, la vie, la santé, la liberté ou des parts importantes du patrimoine sont menacées du fait de leur témoignage, de leur participation ou de leur lien à la procédure et, d'autre part, de garantir la poursuite de la procédure pénale en suscitant et en entretenant la volonté de déposer. Une coopération internationale étroite est essentielle car le territoire suisse est trop exigu pour garantir une protection adéquate aux personnes gravement menacées: les personnes en danger peuvent ainsi être déplacées temporairement ou pour une plus longue durée à l'étranger. Une telle coopération est particulièrement intéressante avec des pays qui présentent des points communs avec la Suisse au niveau linguistique et socioculturel.

L'art. 16 prévoit un soutien réciproque entre les Etats contractants dans la mise en œuvre de mesures de protection des témoins, dans la mesure où le droit interne le permet. Les principes établis à l'art. 16 correspondent à ceux actuellement en vigueur dans la coopération en matière de protection des témoins, ainsi qu'aux normes de coopération internationale fixées dans la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins²⁰. La coopération ne vise pas uniquement l'échange d'informations nécessaires pour la protection des personnes, mais aussi la prise en charge de personnes à protéger qui ne pourraient pas être placées dans l'autre Etat contractant pour des raisons de sécurité (par. 2). Pour chaque cas d'espèce, les autorités compétentes fixent les modalités relatives à la coopération (par. 3), y compris la répartition des coûts. La convention doit être conclue directement entre les services responsables de la protection des témoins. Conformément au droit en vigueur, il s'agit de fedpol pour la Suisse (cf. l'art. 16 de l'ordonnance du 7 novembre 2012 sur la protection extraprocédurale des témoins²¹ en relation avec l'art. 48a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²²). Les personnes à protéger faisant

²⁰ RS 312.2

²¹ RS 312.21

²² RS 172.010

l'objet d'un programme de protection des témoins dans l'Etat requérant ne sont pas admises dans un programme de protection de l'Etat contractant requis (par. 4). Enfin, la répartition des coûts correspond à la pratique actuelle dans la coopération internationale (par. 5).

Art. 17 Mesures en cas de danger grave et imminent

L'art. 17 prévoit qu'en cas de danger grave et imminent pour la vie ou l'intégrité corporelle de personnes, les agents d'un Etat contractant peuvent franchir la frontière commune sans obtenir l'accord préalable de l'autre Etat contractant. L'accord de coopération policière avec la France²³ contient une disposition semblable: en cas d'accident grave, la patrouille la plus proche du lieu de l'accident est autorisée à intervenir, quel que soit son Etat d'origine (art. 16, par. 4).

Le par. 1 permet ainsi aux agents d'un Etat contractant de franchir la frontière de l'autre Etat sans obtenir l'accord préalable de l'autre Etat et de mettre en œuvre, dans la zone frontalière se trouvant sur le territoire de l'autre Etat, les mesures provisoires nécessaires de prévention du danger. La définition étroite de ce qui constitue un «danger imminent» au par. 2 montre clairement le caractère exceptionnel des mesures transfrontalières de prévention des menaces. Une telle urgence ne peut être invoquée que lorsque le danger risque de se concrétiser si l'on attend l'intervention des agents de l'Etat contractant compétent.

Selon le par. 3, les agents ne peuvent intervenir sur le territoire de l'autre Etat contractant que jusqu'à ce que ce dernier ait pris ses propres mesures permettant d'écarter le danger. L'Etat sur le territoire duquel l'intervention a eu lieu doit être informé immédiatement par les agents en intervention de l'autre Partie. Les agents en intervention sont tenus de suivre les instructions de l'Etat sur le territoire duquel ils agissent.

Le par. 4 établit, entre autres, que les agents en intervention sont soumis au droit de l'Etat sur le territoire duquel ils accomplissent la mission.

Art. 18 Octroi de l'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves

Une autre nouveauté du présent accord est que les deux Etats contractants peuvent se soutenir également en cas de manifestations de masse ou d'événements analogues, ainsi qu'en cas de catastrophes ou d'accidents graves. Une disposition identique existe à l'art. 16 de l'accord de coopération policière avec la France²⁴. Cette assistance pourra prendre la forme d'échanges d'informations, de coordination de mesures conjointes, mais aussi de détachements d'unités de maintien de l'ordre qui pourront être intégrées au dispositif de l'Etat d'accueil. Il sera aussi possible de fournir à la Partie qui le demande des spécialistes, des conseillers ou des biens d'équipement. Cette disposition correspond largement à l'art. 24 de l'accord avec l'Allemagne²⁵. La procédure est également prévue: des arrangements définiront au cas par cas la nature, la date et la durée de l'événement, les conditions d'emploi et les modalités d'indemnisation des unités mises à disposition. Ces unités agiront sous la conduite

²³ RS **0.360.349.1**

²⁴ RS **0.360.349.1**

²⁵ RS **0.360.136.1**

opérationnelle des unités territorialement compétentes et dans le respect des normes nationales de l'Etat sur le territoire duquel l'intervention a lieu.

Art. 19 Soutien en situations de crises ou d'événements extraordinaires

Les deux Etats peuvent également se soutenir en cas de situations de crises ou d'événements extraordinaires. Une situation de crise au sens de cette disposition est celle par laquelle un des Etats contractants a des raisons valables de croire qu'une infraction qui a été perpétrée ou est sur le point d'être commise constitue un danger réel et imminent non seulement pour une personne, mais aussi pour la propriété, les institutions ou les infrastructures de l'autre Etat. Quant à l'événement extraordinaire, c'est celui auquel l'autorité compétente d'un des Etats contractants ne peut plus faire face par ses seuls moyens. L'aide peut être apportée par la mise à disposition de savoir-faire ou d'équipement ou par des interventions. Les agents qui interviennent dans le domaine de compétence de la Partie requérante le font sous la responsabilité de cette dernière.

Art. 20 Agents de sécurité dans le domaine de l'aviation

Une autre nouveauté du présent accord est que les deux Etats contractants peuvent coopérer pour l'emploi coordonné de gardes de sûreté à bord des aéronefs (appelés aussi *Air Marshals* ou *Tigers*). Cela concerne en particulier les vols d'un pays vers l'autre (par. 3). Il revient à chaque Etat de décider d'engager de tels agents à bord des aéronefs immatriculés sur son territoire, en se fondant notamment sur le droit international existant. Selon la définition du par. 2, les Etats contractants sont autorisés à détacher uniquement des agents des autorités responsables de la sécurité et non des employés d'entreprises privées. Aux termes du par. 4, un accord d'exécution réglera les modalités de mise en œuvre de cet article.

Art. 21 Soutien en cas de rapatriement et de renvois conjoints

Les Etats contractants se prêtent assistance pour l'organisation et l'exécution des rapatriements de ressortissants d'Etats tiers faisant l'objet d'une mesure de renvoi. La coopération doit tenir compte des engagements internationaux, notamment des accords de réadmission applicables.

Il existe un précédent dans le projet d'accord avec l'Autriche et le Liechtenstein (art. 28). Ce mécanisme constitue, par ailleurs, une concrétisation de l'Acquis de Schengen (cf. message du Conseil fédéral du 9 janvier 2013 relatif à l'approbation de l'Accord entre la Suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière²⁶).

Il s'agit d'une disposition prévoyant un soutien réciproque dans l'exécution de mesures relatives aux rapatriements ou renvois et décidées par les autorités qui ont compétence pour ce faire dans chacun des Etats contractants. Le par. 3 est une disposition particulièrement intéressante pour les cantons ayant une frontière avec l'Italie. Pour prévenir l'immigration illégale ou lutter contre cette dernière, il est possible de déployer des activités communes, par exemple d'engager des patrouilles mixtes au sens des art. 23 et 24.

²⁶ FF 2013 725

Art. 22 Transit

Cet article prévoit que des agents en uniforme ou munis d'armes de service, d'équipements spéciaux ou se déplaçant à bord de véhicules de service peuvent traverser le territoire de l'Etat cocontractant, moyennant une annonce si la seule zone frontalière est concernée et par l'obtention d'une autorisation si le transit se déroule sur une autre portion dudit territoire. Il arrive en effet souvent que des agents doivent se rendre en mission en devant traverser tout ou partie du territoire de l'Etat cocontractant, par exemple pour de simples motifs de représentation auprès d'un Etat tiers. La pratique démontre que des procédures simplifiées sont appréciables et permettent d'économiser du temps et des ressources. Les dispositions de portée plus large en faveur de la Convention du 11 mars 1961 entre la Confédération suisse et la République italienne relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et au contrôle en cours de route sont réservées²⁷.

Art. 23 et 24 Patrouilles mixtes

Ces articles disposent que, dans le cadre de la coopération prévue à l'art. 5, les agents des deux Etats contractants peuvent agir de concert au sein de patrouilles mixtes. Dans ces cas, les agents qui interviennent sur le territoire de l'autre Etat, exercent un rôle d'observation, d'assistance, de consultation et d'information. Ils ne peuvent donc agir de leur propre chef ou exercer de manière autonome des pouvoirs de puissance publique. Ces patrouilles mixtes sont un fort symbole d'une étroite coopération entre autorités compétentes. Elles peuvent être engagées sur l'ensemble de la zone frontalière mentionnée à l'art. 3. Elles ont pour mission essentielle de prévenir les menaces pour la sécurité et l'ordre publics, de lutter contre les trafics illicites, l'immigration illégale et la délinquance dans la zone frontalière ainsi que d'assurer la surveillance de la frontière. Les droits et obligations des agents sont régis par la législation nationale de l'Etat contractant sur le territoire duquel ont lieu les interventions.

Art. 25 Mesures transfrontalières relatives aux transports ferroviaires et lacustres

Cet article tient compte des exigences de l'Acquis de Schengen et de la situation géographique dans la région frontalière. Les contrôles mobiles de police à prendre dans le cadre de la coopération Schengen impliquent que les autorités policières des Etats contractants puissent agir dans un espace de sécurité commun et aussi traverser la frontière dans ce but. Il permet ainsi aux agents d'une Partie contractante de poursuivre à bord d'un train les actes officiels qu'ils ont commencé à effectuer sur leur propre territoire jusqu'au premier arrêt sur le territoire de l'autre Partie, conformément au droit national de cette dernière. Ces agents sont également habilités à monter dans un train au dernier arrêt situé sur le territoire de l'autre Partie afin de pouvoir prendre le cas échéant des mesures visant à maintenir la sécurité et l'ordre publics. Cette disposition s'applique également au transport de personnes par bateau. Des règles spécifiques (prévues dans des accords relatifs aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route), permettant aux agents de monter dans les trains avant le dernier arrêt précité, restent réservées. S'agissant de l'Italie, cela concerne surtout le droit pour les autorités de la douane suisse

²⁷ RS 0.631.252.945.460

d'effectuer des contrôles sur la ligne du Simplon entre Brigue et Domodossola et pas seulement entre Brigue et Iselle.

Art. 26 Escortes transfrontalières

Cet article offre un cadre juridique à l'escorte transfrontalière de personnalités exposées. Dès le passage de la frontière, les agents en escorte sont accompagnés par des agents de la Partie sur le territoire de laquelle ils agissent et sont soumis à leur contrôle. Ils peuvent emporter leur arme de service.

Art. 27 et 28 Centre de coopération policière et douanière

Le CCPD est un instrument éprouvé de coopération transfrontalière, en particulier pour l'échange d'informations de nature opérationnelle et pour l'analyse de situation en matière de sécurité. A ce jour, la Suisse dispose de deux centres de ce genre, l'un avec l'Italie et l'autre avec la France. L'art. 27 renforce la position du centre italo-suisse, sis à Chiasso, en ce sens qu'il précise et étend son champ de compétences, qui s'inscrit en complémentarité des prérogatives dévolues aux organes centraux nationaux. Il se réfère au Protocole de 2002 relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière²⁸. Le CCPD de Chiasso doit ainsi soutenir et coordonner pour la Partie suisse les observations, les poursuites et les livraisons surveillées transfrontalières ainsi que les patrouilles mixtes, les escortes et transits conduits de part et d'autre de la frontière. Il reçoit en outre les communications de mesures en cas de danger grave et imminent. L'art. 28 crée une base légale pour le registre commun des affaires traitées par les agents travaillant au centre: le contenu de cet article correspond à celui de l'art. 24, al. 2 de l'accord de coopération policière conclu avec la France²⁹. Cette base légale sera concrétisée par un accord d'exécution précisant les modalités d'accès et les spécificités de ce registre, en conformité avec les dispositions en matière de protection des données.

Art. 29 Restrictions relatives à l'utilisation des informations et des documents

Cet article fait référence à 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 personnel³⁰. Cet instrument constitue le socle juridique d'un niveau de protection adéquat dans chacun des pays concernés. La législation nationale y relative est applicable. Les données à caractère personnel transmises en vertu de l'accord seront utilisées conformément aux conditions prévues par l'Etat qui a transmis les données (par. 2). Il appartient à l'autorité compétente d'effectuer un travail de vérification, s'agissant notamment de la précision des données (par. 4). L'autorité destinataire est en particulier tenue de rectifier, de bloquer ou de supprimer ce qui serait inexact ou incomplet (par. 6). Un devoir d'information est prévu en particulier en cas de découverte de données qui n'apparaîtraient pas comme fiables et également en cas de doute en la matière. Cet article ainsi que le suivant sont, sous

²⁸ RS 0.360.454.11

²⁹ RS 0.360.349.1

³⁰ RS 0.235.1

forme condensée, comparables aux dispositions de l'accord de coopération policière conclu avec la France³¹.

Art. 30 Mesures organisationnelles

Cet article précise que chaque Etat contractant adopte les mesures techniques nécessaires pour protéger les données personnelles notamment contre toute destruction fortuite, toute perte accidentelle ou contre tout traitement non autorisé. En fait, les deux Etats contractants sont déjà organisés de façon à se prémunir contre ce type de traitement indésirable des données personnelles. L'Italie et la Suisse participent à la coopération Schengen et doivent, de ce fait, satisfaire aux exigences minimales imposées par l'Acquis de Schengen dans ce domaine. Pour l'heure, c'est la décision-cadre 2008/977/JAI³² qui est déterminante. Le présent accord n'a par conséquent pas besoin de contenir un chapitre exhaustif consacré à la protection des données.

Art. 31 Entrée, sortie, séjour

Chaque agent opérant sur le territoire de l'autre Etat contractant dans le cadre de l'accord doit être à tout moment en état de pouvoir justifier de sa qualité officielle. Il doit être porteur d'une attestation de service valable et peut séjourner sur le territoire le temps nécessaire à l'application de sa mission.

Art. 32 Uniformes, armes de service et moyens de communication

Conformément au par. 1, les agents opérant sur le territoire d'un autre Etat contractant en vertu du présent accord sont habilités à porter l'uniforme et à emporter leurs armes de service ou d'autres moyens de contrainte et de communication. Selon le par. 2, l'utilisation de l'arme de service n'est admise qu'en cas de légitime défense. Le par. 3 prévoit qu'un accord d'exécution particulier précise quel type d'armes de service et de munitions peuvent être engagés.

Art. 33 Utilisation de moyens terrestres, aquatiques et aériens

L'art. 33 prévoit l'utilisation de différents moyens de transport et dispose qu'il convient de respecter les lois de l'Etat sur le territoire duquel a lieu le déplacement. Les Etats contractants pourront prévoir l'exemption de taxes autoroutières. S'agissant des moyens aériens, leur utilisation sur le territoire de l'autre Etat contractant pourra faire l'objet d'accords spécifiques. Ainsi, des drones, des avions ou des hélicoptères pourraient être engagés comme moyens d'intervention ou de surveillance dans les zones proches de la frontière. Les polices cantonales ainsi que le Corps des gardes-frontière en seront les premiers bénéficiaires.

³¹ RS 0.360.349.1

³² Décision-cadre 2008/977/JAI du 27 novembre 2008 du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JO L 350 du 30.12.2008, p. 60.

Art. 34 Rapports de service, protection et assistance

Le but de cette disposition est entre autres d'ancrer le principe que chaque Etat contractant assure aux agents de l'autre Etat la même protection et la même assistance qu'il accorde à son propre personnel. Son contenu correspond à celui de l'art. 41, par. 1, de l'accord de coopération policière conclu avec la France³³.

Art. 35 Responsabilité

L'art. 35 règle les questions relatives à la responsabilité civile. Ainsi lorsque des agents d'un Etat contractant occasionnent des dommages sur le territoire de l'autre Etat, c'est ce dernier qui répond des dommages causés à des tiers. Cette responsabilité s'exerce aux mêmes conditions et dans la même mesure que si le dommage avait été causé par ses propres agents à raison du lieu et de la matière (par. 1).

Le par. 2 établit que l'Etat qui a réparé le dommage (causé aux personnes lésées ou à leurs ayants droit) obtient le remboursement de cette réparation par l'autre Partie, à moins que la mission n'ait eu lieu à la demande de l'Etat qui a réparé le dommage. En cas de préjudice subi par les Etats contractants, ceux-ci renoncent à en exiger la réparation, à moins que les agents aient causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave.

Art. 36 Statut juridique des agents sur le plan du droit pénal

Les agents d'un Etat contractant en mission sur le territoire de l'autre Partie sont assimilés, en ce qui concerne les infractions dont ils sont victimes ou qu'ils commettent, aux agents de l'Etat sur le territoire duquel ils opèrent. Le contenu de cette disposition correspond à celui de l'art. 43 de l'accord de coopération policière conclu avec la France³⁴.

Art. 37 Dispositions d'ordre financier

En principe, c'est l'Etat requis qui supporte les coûts occasionnés par l'exécution d'une demande dans l'application du présent accord. Des exceptions sont possibles, mais les autorités compétentes doivent en avoir convenu par écrit.

Art. 38 Application de l'accord

Des conventions concernant l'exécution de l'accord peuvent être conclues sur la base de cet article entre les autorités compétentes. Par autorités compétentes, il faut entendre les autorités désignées par le droit national de chaque Etat contractant. De telles conventions visent à compléter ou à concrétiser les termes de l'accord. Il s'agit d'accords internationaux de portée mineure conformément à l'art. 7a, al. 2, let. b, LOGA³⁵. Ces traités servent à l'exécution de traités approuvés par l'Assemblée fédérale, dont la conclusion relève, en principe, de la compétence du Conseil fédéral.

³³ RS 0.360.349.1

³⁴ RS 0.360.349.1

³⁵ RS 172.010

Art. 39 Obligations découlant d'autres accords internationaux

Les droits et obligations découlant d'autres accords internationaux ne sont pas touchés par le présent accord qui a notamment pour but compléter les prescriptions existantes, en particulier de l'Acquis de Schengen et ses développements, ainsi que les réglementations prévues par Interpol. Il s'agit aussi de garantir que d'éventuels développements de l'Acquis de Schengen, qui s'écarteraient du contenu du présent accord, auront la priorité sur ce dernier, dans la mesure où ils seront applicables par les Etats contractants.

Art. 41 Comité mixte, réunions d'experts et règlement des différends

Comme ce que prévoit l'art. 52 de l'accord de coopération policière avec la France³⁶, un comité mixte est instauré afin d'évaluer régulièrement l'état de la coopération bilatérale et de proposer des solutions en vue du développement de la coopération. En réalité, il s'agira d'un instrument central pour la mise en œuvre de l'accord. Les discussions qui s'y dérouleront permettront ensuite aux autorités compétentes de prendre plus facilement des dispositions pour éliminer les problèmes et renforcer la collaboration dans le cadre du présent accord.

Art. 43 Entrée en vigueur et dénonciation

L'art. 43 dispose que l'accord est conclu pour une durée indéterminée (par. 1). Il abroge et remplace l'Accord du 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération policière entre les autorités de police et de douane³⁷ (par. 3). Le nouvel accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la seconde notification par laquelle les Etats contractants s'informent mutuellement de l'aboutissement de leurs procédures internes nécessaires à son entrée en vigueur (par. 1). Une fois l'accord en vigueur, il conviendra de procéder à son enregistrement auprès du Secrétariat général des Nations Unies, comme c'est l'usage pour les accords internationaux d'une certaine portée (par. 4). C'est à l'Italie qu'incombera cette tâche, le traité ayant été signé à Rome.

Le nouvel accord peut être dénoncé par chaque Partie contractante par voie diplomatique avec un préavis de six mois (par. 2).

3 Conséquences

L'accord peut être mis en œuvre avec les ressources existantes. Toutefois, les besoins en ressources dépendent dans une large mesure du recours aux nouvelles possibilités de coopération. Il se peut que, dans des cas particuliers et après entente entre les Parties contractantes, l'exécution de certaines mesures entraîne des coûts. C'est par exemple le cas lors de la prise en charge de personnes dans le cadre de la protection des témoins ou lors du détachement de contingents importants d'agents de police. Si des moyens supplémentaires s'avèrent exceptionnellement nécessaires, ceux-ci feront l'objet d'une demande au Conseil fédéral.

³⁶ RS 0.360.349.1

³⁷ RS 0.360.454.1

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et n'entraîne pas la création d'un crédit d'engagement ou d'un plafond des dépenses.

4 Relation avec le programme de législation

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de législation 2011 à 2015³⁸.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le présent accord international se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst. selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Conformément à l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral signe les traités internationaux, les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale et les ratifie. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]³⁹; art. 7a, al. 1, LOGA). Le présent accord ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral de conclure seul des accords en vertu d'une base légale ou d'un accord international spécifique, et il ne s'agit pas non plus d'un traité international de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. Le présent accord doit par conséquent être soumis au Parlement pour approbation.

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 (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou, s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). L'accord conclu avec l'Italie ne remplit pas les deux premières conditions: conformément à l'art. 43, l'accord peut être dénoncé en tout temps. Il ne prévoit pas non plus d'adhésion à une organisation internationale.

Il reste à vérifier si l'accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre requiert une loi fédérale. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont considérées comme importantes les dispositions devant être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Le présent accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit; il crée des obligations importantes pour les Etats contractants et leur octroie en outre des droits sur le territoire d'un Etat étranger. Certaines dispositions ont également des répercussions directes sur les droits et les obligations de particuliers. Ces normes

³⁸ FF 2012 349 480

³⁹ RS 171.10

